



## Gênero: dimensão contemplada no Bolsa Família?\*

Gender: contemplated dimension in the Bolsa Família?

LUANA PASSOS\*\*



**RESUMO** – O objetivo deste artigo é suscitar a discussão da proteção social no âmbito da garantia de renda mínima condicionada, vocalizando o papel desempenhado pelo Programa Bolsa Família nas assimetrias de gênero e promoção da cidadania. Por meio de estatísticas descritivas, comparativas do grupo de beneficiários com não beneficiários pobres, investigou-se a dimensão de gênero com base na PNAD 2006. Concluiu-se que o programa, ao incentivar o uso dos serviços de saúde e educação, tem potencial de promoção de cidadania, mas o programa reforça estereótipos que associam a mulher à provisão de cuidados e bem-estar na família.

**Palavras-chave** – Bolsa Família. Cidadania. Gênero.

**ABSTRACT** – The purpose of this article is to evoke the discussion of social protection under the conditional minimum income guarantee, vocalizing the role of the Bolsa Família Program on gender asymmetries and promoting citizenship. Through descriptive and comparative statistics of the group of beneficiaries with non-poor beneficiaries, investigated the gender dimension based on PNAD 2006. It was concluded that the program to encourage the use of health services and education has the potential to promote citizenship, but that the program reinforces stereotypes that associate women with the provision of care and well-being in the family.

**Keywords** – Bolsa Família Program. Citizenship. Gender.

---

---

\* A autora agradece os comentários de Lena Lavinias, Fábio Waltenberg e Andreia Andrade e os exime de qualquer responsabilidade pelos resultados.

\*\* Economista. Mestra e Doutoranda em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro – RJ/Brasil. CV: <http://lattes.cnpq.br/2122842923781506>. E-mail: [luanapassos\\_s@hotmail.com](mailto:luanapassos_s@hotmail.com).

Submetido em: março/2016. Aprovado em: outubro/2016.

**D**iante do aumento das vulnerabilidades vividas por considerável parcela da população, o Estado se sente ora paulatinamente ora abruptamente pressionado a intervir na distribuição da riqueza produzida pelo mercado.

A intervenção do Estado nas questões sociais tem fortes vínculos com a formação dos *welfare states*, embora, mesmo antes da formação desses já se registrasse a intervenção pública na provisão de bens e serviços sociais, porém, de forma mais pontual e reativa. Para Castel (1998), todo Estado moderno de certa forma é obrigado a “fazer social” para amenizar algumas disfunções gritantes e garantir a mínima coesão entre os grupos sociais.

Não existe uma data precisa para se atribuir ao surgimento das políticas sociais no Brasil. De forma geral, é no período ditatorial do governo Vargas que começa, com pouco alcance ainda, a vigorar os direitos sociais na legislação e na prática. Apesar do estabelecimento de uma pauta social, os direitos do trabalho estavam restritos aos trabalhadores formais do setor urbanoindustrial, em um período em que a força de trabalho era majoritariamente rural e informal, caracterizando uma dinâmica de expansão corporativa.

Em 1964 ocorre o golpe militar que interrompe por 20 anos a democracia no Brasil. O fim da democracia não significou, no entanto, eliminação das políticas sociais. Nas palavras de Kerstenetzky (2012), ocorreu no período ditatorial uma espécie canhestra de universalismo básico no qual existiam benefícios e serviços limitados e inadequados para os pobres, e políticas privatizadas com financiamento público para os não pobres.

Com a redemocratização em 1985 e a promulgação da Constituição de 1988, a política social brasileira ganha novo fôlego. A Constituição de 1988 ampliou a proteção social sob responsabilidade do Estado, garantindo direitos sociais, políticos e civis.

Atualmente, o debate sobre as políticas sociais no Brasil remete à polarização e/ou complementação de ações universais e focalizadas. Em que pese uma Constituição pautada em princípios universalistas, se fortaleceram no país, a partir da década de 1990, políticas destinadas à população mais vulnerável. Entre estas, destaca-se o Programa Bolsa Família (PBF).

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda que impõe condicionalidades às famílias na área de saúde e educação. A despeito do enfretamento à pobreza que o programa tem possibilitado, a imposição de obrigações suscita o debate sobre a função e contribuição social das contrapartidas. Por um lado, se enxerga nelas um mecanismo de promoção da cidadania, por outro, uma função moralizadora dos pobres. Em uma terceira via, pode-se defender que é desejável o incentivo ao uso dos serviços de saúde e educação para promoção da cidadania, mas não na forma de imposição ao benefício recebido.

Em uma perspectiva de gênero, o que tem acontecido na América Latina é a instrumentalização dos programas de transferência de renda, condicionada ao papel de reprodução social comumente assumido pelas mulheres. No Brasil não tem sido diferente, dado que o Bolsa Família parece não facilitar o processo de individualização das mulheres, podendo até mesmo contribuir para a perpetuação do papel estereotipado que vincula a mulher à função de mãe.

Posto isso, o objetivo do artigo é suscitar o debate sobre a transferência de renda com condicionalidades no âmbito do Bolsa Família, em especial o papel desempenhado por este programa nas questões de gênero. Para tanto, o artigo está dividido em três seções além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção discute-se o desenvolvimento de uma proteção social com foco na garantia de renda mínima. Na segunda analisam-se as condicionalidades do Bolsa Família na área de saúde e educação e seu potencial de promoção de cidadania. Na terceira e última seção abordam-se os impactos do Bolsa Família sobre a dimensão de gênero.

## Proteção social no âmbito da garantia de renda mínima

Depois de uma proteção social bem limitada, durante os anos de ditadura militar, novos contornos redefinem a política social brasileira, com a redemocratização em 1985 e a Constituição de 1988.

A Carta Magna de 1988 foi pensada e alicerçada em princípios solidários e universalistas, rompendo com a lógica prevalecente de cidadania limitada. No entanto, a adoção de medidas voltadas à estabilização monetária e restrição dos gastos públicos, em especial a partir da segunda metade dos anos 1990, restringiu os caminhos para a construção de políticas sociais universais, abrindo espaço para a defesa e o uso de ações focalizadas nos grupos mais pobres (MONNERAT et al., 2007).

Influenciados pelas experiências dos benefícios de renda mínima europeus e com a aprovação de organizações multilaterais como Banco Mundial e o *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento* (PNUD), ocorreu uma grande ampliação dos programas de transferência de renda nos países latino-americanos (COBO, 2012). Como aponta Lavinás (2014), desde o fim da década de 1990, a América Latina tem sido um laboratório para o novo mecanismo de combate à pobreza: os programas de transferência de renda com condicionalidades, que, como o nome já sugere, concede benefícios desde que os recipientes cumpram certas condições.

Historicamente, no Brasil, mesmo as questões relacionadas à pobreza e à desigualdade sendo muito conhecidas e reconhecidas, apenas em meados da década de 1990 as camadas excluídas tornaram-se o público-alvo de políticas sociais específicas, por meio da profusão de políticas focalizadas de transferência de renda aos mais pobres como estratégia de combate à pobreza (LAVINAS et al., 2014). O caminho tem sido a discriminação positiva das políticas sociais aos indivíduos classificados como pobres pelo Estado (BICHIR, 2010; ÁVILA, 2010).

Seguindo a lógica da garantia de uma renda mínima começam, em 1995, no Brasil, as primeiras experiências municipais de transferência de renda nos municípios de Campinas, Ribeirão Preto e Santos (SP) e Brasília (DF) expandindo-se depois para outros municípios e Estados. A expansão repercutiu para o nível federal ocorrendo, no primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a aprovação do Programa de Garantia de Renda Mínima “para toda criança na escola”, cuja implementação foi iniciada em 1999, e, em 2001, no segundo mandato de Fernando Henrique (1999-2003), foi substituído pelo Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – “Bolsa Escola”. Foram criados também os programas Bolsa Alimentação, Bolsa Renda, Vale Gás, entre outros, além de expandidas as ações do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, criado em 1996, e do Benefício de Prestação Continuada.

Ao assumir o governo, em 2003, a meta principal do governo Lula era o combate à fome com a constituição do Programa Fome Zero. Esse programa incluía várias ações de combate à pobreza, sendo usado como mecanismo principal a transferência de renda por meio do Cartão Alimentação. Houve problemas de implementação no Cartão Alimentação e, desde cedo, já eram claras as dificuldades do Fome Zero no combate à pobreza (ROCHA, 2013). Após o não sucesso do Fome Zero, os programas de transferência de renda do governo FHC (Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação mais o Cartão Alimentação) foram unificados no Bolsa Família.

O Bolsa Família é um programa de transferência condicionada direta de renda, cujo objetivo é beneficiar famílias pobres, que tenham renda mensal por pessoa de R\$ 85,00 a R\$ 170,00 (valores de 2017), e extremamente pobres, que possuam renda mensal por pessoa de até R\$ 85,00.

As famílias ingressam no programa Bolsa Família através do Cadastro Único do Governo Federal, criado em 2001 no governo de FHC. Até março de 2017, existiam 26,8 milhões de famílias inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚnico), o que corresponde a 78,5 milhões de pessoas cadastradas. Do universo de cadastrados no CADÚnico, 13,6 milhões de famílias foram beneficiadas pelo programa em março de 2017<sup>1</sup>.

Houve expansão ao longo do tempo do público beneficiário do programa, passando de 6,5 milhões de famílias, em 2004, para 13,6 milhões, em 2017. Cabe sublinhar que durante os mais de 10 anos de sua

existência o Bolsa Família seguiu uma trajetória de crescimento “aditiva” (mais pessoas, maiores benefícios, novas categorias, novas iniciativas), e o futuro sugere a manutenção da vocação expansionista do programa de forma a atingir toda a população necessitada (KERSTENETZKY, 2013).

Diante das privações enfrentadas pela população elegível e também da “quase” elegível, a vocação expansionista do PBF deveria ser mantida de forma a acabar com o erro de exclusão (elegíveis que não são beneficiários do programa) e promover a elevação da linha de corte na definição dos critérios de elegibilidade, já apontado por Lavinás (2014) como um dos problemas dos programas de transferência de renda na América Latina.

A despeito da inegável capacidade dos programas de renda mínima, para redistribuir renda e minimizar a exclusão social ocasionada pela estrutura econômica, eles não são por si só suficientes para erradicar a pobreza (LAVINAS; VARSANO, 1997; GUTIÉRREZ, 2012).

Muitos questionamentos subsidiam, portanto, o debate acerca de qual política social é mais efetiva e/ou mais adequada, sendo que os princípios de eficiência nem sempre conduzem a resultados adequados para uma ótica igualitarista. Por exemplo, programas de transferência direta de renda que adotam uma linha de pobreza muito baixa podem ser eficazes na redução da pobreza extrema, mas deixam de atender a muitas pessoas em situação vulnerável, sendo uma política incompleta quando o que se preza é a proteção social a todos necessitados.

O discurso normalmente é: se não há recursos públicos suficientes para suprir as necessidades básicas de toda a população com qualidade (bons serviços universais), o mais eficiente é fazer políticas para os que se encontram mais vulneráveis, isto é, muito pobres. Na visão de Camargo (2003), quanto mais universais forem as políticas sociais menor parte dos recursos se destinarão aos mais pobres da população. Ele propõe que dado certo volume de recursos os impactos dos gastos sociais serão maiores na redução do grau de desigualdade, na distribuição de renda e diminuição da pobreza quanto mais focalizados eles forem no grupo de renda menor. Contrariando a ideia de Camargo (2003), Kerstenetzky (2010) e Ocampo (2008) argumentam que serviços universais são mais efetivos em termos de redução da desigualdade/pobreza e em termos de sustentação política para o financiamento. Para Titmuss (1974), o problema não seria escolher entre sistemas universais e focalizados, e sim criar uma estrutura de serviços universais onde se pudessem desenvolver serviços seletivos aceitáveis como direitos sociais, voltados para as debilidades de categorias, grupos e territórios específicos, e não restritos a avaliações de renda. E, para Cobo (2012), transferências universais e focalizadas não são opostas, sempre conviveram nos sistemas de proteção social europeus, sendo as últimas usadas como resgate para os indivíduos e famílias que continuam pobres mesmo após terem participado de outras possibilidades de transferências universais, contributivas ou não.

O problema não se limita à focalização em si, se estende à maneira como se focaliza e na sua finalidade. A universalização deve ser o princípio da política social e a focalização deve ser um dos mecanismos para atingir os anseios universalistas. Qualquer país onde exista muita desigualdade, seja de classe, gênero, raça, etc., necessita utilizar a focalização como forma de reparar ou no mínimo mitigar as vulnerabilidades ocasionadas pelas desigualdades. A defesa não é a “pura” focalização, mas focalizar como ação complementar às políticas sociais universais. Para Bichir (2010), boas estratégias de focalização são relevantes para que os mais vulneráveis sejam realmente alcançados, tanto pelos programas de transferência de renda como pelas políticas sociais tradicionais. A escolha pela focalização, no entanto, se não for seguida de um fortalecimento e expansão das demais políticas de proteção social, pode ocasionar uma permanente exclusão da população vulnerável a um sistema amplo de proteção, capaz de resguardar os mais pobres dos riscos e incertezas sociais (COBO, 2012).

É inquestionável que as políticas de combate à pobreza devem ter um foco especial na pobreza monetária e desigualdade econômica, no entanto, a dignidade e a qualidade de vida das pessoas não se limitam à quantidade de dinheiro disponível. É equivocado considerar a pobreza apenas como fenômeno de déficit monetário.

Sen (1999) argumenta que a pobreza tem uma abrangência multidimensional, envolvendo um grande leque de privações de capacidades. A perspectiva de pobreza como privação de capacidades não exclui a insuficiência de renda como uma das principais causas da pobreza, pois a falta de renda em geral leva à privação de capacidades de uma pessoa. No entanto, a avaliação da qualidade da vida toma a forma de uma avaliação das capacidades efetivas e essa avaliação não pode ser feita levando-se em conta apenas mercadorias ou rendimentos (SEN, 1993).

As ações sociais não devem ser políticas exclusivas de combate à pobreza monetária, mas sim políticas que visem mitigar ou erradicar as privações de capacidades. Logo, o Programa Bolsa Família, proporcionando renda aos mais pobres, juntamente com a expansão e melhoria de um sistema universal de oferta de serviços, tem forte potencial para concretizar a cidadania inclusiva no país.

Na próxima seção serão analisadas as condicionalidades do Programa Bolsa Família nas áreas de saúde e educação. Antes de se debruçar sobre as condicionalidades, cabe frisar que o cenário que se apresenta no país, de crise econômica e política desde 2015, reacende debates sobre o Bolsa Família que pareciam superados. No bojo das crises, o programa, que parecia blindado dado seu notável sucesso, passou a ser alvo de cortes orçamentários, de críticas de fraudes e de inchaço no público atendido. O futuro que antes pareceria certo, no sentido de expansão do Bolsa Família até atingir toda a população necessitada, hoje se distancia no horizonte e justamente no momento em que os reflexos da crise econômica expandem o contingente de cidadãos pauperizados.

### **“Condicionalidades” e a promoção da cidadania**

Em uma conjuntura em que o Programa Bolsa Família (PBF) tem ganhado destaque, intensificam-se as discussões sobre programas focalizados e inclusão social ou a saída da pobreza e as contrapartidas para o recebimento do benefício.

O debate em torno das condicionalidades dos programas de transferência de renda, em especial do Bolsa Família, abarca diferentes posições. A aposta dos idealizadores do PBF é de que as condicionalidades favoreçam a cidadania, uma vez que o programa estaria ligado à ampliação do exercício do direito à saúde e educação ainda incompletos no país (MONNERAT et al., 2007). Kerstenetzky (2009) questiona se de fato a motivação por trás das condicionalidades do programa é promover a cidadania, devido ao pouco investimento feito nas áreas de educação e saúde. E Lavinás (2004) afirma que as condicionalidades submetem o direito constitucional, a assistência social à realização de exigências, numa situação em que os potenciais beneficiários já se encontram em condição muito vulnerável.

Condicionar o recebimento do benefício a obrigações e punições em caso de não cumprimento, mesmo que sejam nas áreas de saúde e educação, vai contra a lógica de um sistema de assistência social aos necessitados. Cria o estigma liberal de que os pobres são responsáveis pela sua pobreza e que, portanto, devem ser exigidos retornos para o apoio público conferido. Como aponta Barr (2012), os benefícios monetários devem ser pensados de modo a preservar a dignidade individual e evitar estigmas. O autor defende a formação de um sistema de proteção social para todos, garantindo bem-estar tanto aos indivíduos considerados fracos e vulneráveis (deficientes, idosos, órfãos, refugiados, mães solteiras, jovens desempregados), aos pobres (crônicos ou transitórios) como aos demais membros da sociedade (nem pobres, nem vulneráveis).

Para Silva, Yazbek, Giovanni (2008), exigir o cumprimento de obrigações por parte da população mais pobre implica a negação do direito ao recebimento de uma parcela da riqueza socialmente produzida, que deveria ser distribuída através de programas de transferências de renda entre outros mecanismos. As condicionalidades têm forte relação com a visão paternalista sobre a pobreza, na qual está subentendido que a população pobre não tem sabedoria para gastar ou agir convenientemente, precisando, portanto, que o Estado a obrigue a utilizar a renda recebida por meio de benefícios assistenciais na compra de

alimentos, por exemplo, ou se comprometa a levar as crianças à escola e/ou cuidar da saúde da família (COBO, 2012).

Programas de transferência de renda com componentes estruturais nas áreas de saúde e educação têm potencial para combater a pobreza em suas causas e resultados. Para tanto, é preciso desenvolver a vertente estrutural, de forma a impactar significativamente o capital humano dos beneficiários e reduzir a pobreza intergeracional. Se as “contrapartidas”, leia-se utilização dos serviços, forem mais um compromisso social do Estado na promoção dos direitos universais do que um dever moral das famílias, forte é a potencialidade de promover equidade e cidadania.

Ao invés de classificar o Bolsa Família como programa de transferências de renda com condicionalidades, melhor seria considerá-lo como transferência de renda com oportunidades, o que enfraquece o estigma liberal de que os pobres são responsáveis pela sua pobreza, então têm que ter uma contrapartida no recebimento do benefício (PASSOS, 2014). O sentido das oportunidades não é *stricto sensu* “portas de saída” do programa e oportunidades de inserção laboral, mas sim oportunidades de uma vida mais digna com acesso a direitos sociais básicos. Criar uma imagem do programa de garantia de renda com oportunidades para uma vida melhor seria uma tentativa de gerar a aceitação social de transferência de renda incondicional aos mais pobres.

**Tabela 1 - Beneficiários com deveres na área de educação e beneficiários com condicionalidades de educação acompanhadas (2017)**

	6-15 anos	16-17 anos
Beneficiários com deveres na educação	12.914.153	3.145.308
Beneficiários com deveres acompanhados	12.174.582	2.620.260

Fonte: Relatório de Informação Social (2017). Elaboração do autor.

Em relação ao acompanhamento das condicionalidades mostradas nas Tabelas 1 e 2, o monitoramento da frequência escolar alcançou a proporção de 94,3% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual de acompanhamento da frequência escolar alcançou 83,3%. Em relação ao acompanhamento da saúde das famílias, o percentual foi de 78,5 %.

Em que pesem os valores absolutos revelarem, de certa forma, um bom acompanhamento da utilização dos serviços de saúde e educação, ressalvas devem ser feitas a esses números, em especial à questão do acesso aos serviços de saúde. Como aponta Cobo (2012), no que se refere ao nível de prestação de informação da área de saúde, a situação é crítica para a maioria dos municípios, observando o Índice de Gestão Descentralizada (IGD)<sup>2</sup> que é o mecanismo utilizado para mensurar o sucesso no acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família. Já o sistema de acompanhamento operacionalizado pela educação parece ter um funcionamento relativo, uma vez que a educação é a parte componente do IGD que apresenta os maiores valores nos municípios (COBO, 2012). Os mecanismos de controle que devem repassar as informações de frequência escolar e visitas de saúde do âmbito municipal para o nível federal são muitas vezes ineficazes, e a maioria não dispõe de sistemas de computador para processar e analisar os dados (LAVINAS, 2014).

**Tabela 2 - Beneficiários com deveres na área de saúde e beneficiários com condicionalidades de saúde acompanhadas (2017)**

	Beneficiários com deveres na saúde	Beneficiários com deveres acompanhados
Crianças de até 7 anos e mulheres de 14 anos a 44 anos	11.761.008	8.588.261

Fonte: Relatório de Informação Social (2017). Elaboração do autor.

A ainda marcante pobreza intergeracional, passados mais de dez anos do Bolsa Família, revela o tímido investimento feito nos componentes ditos estruturais (condicionalidades). O governo tem

executado, de certa forma, seu compromisso de acompanhar o acesso das famílias beneficiárias aos serviços de saúde e educação, mas não tem na mesma medida expandido a oferta e qualidade desses serviços, continuando a realidade brasileira marcada por educação e saúde precárias.

O interessante é que apesar da pressão midiática para o aumento do compromisso do Estado em fazer valer as punições ao não atendimento das condicionalidades, o que de fato mostra a Tabela 3 é que o acompanhamento não implica alta proporção de sanções. Aliás, se o não cumprimento das condicionalidades for pela ausência dos serviços necessários, nenhuma sanção é aplicada à família (GUSMÃO; GOMIDE; TOYOSHIMA, 2012). O Estado embutiu no programa um dever aos beneficiários, mas não seu próprio dever uma vez que não está prevista nenhuma sanção ao governo pelo não oferecimento dos serviços.

**Tabela 3 - Repercussões por descumprimento de condicionalidades (2017)**

	Advertência	Bloqueio	Suspensão	Cancelamento
Total	340.618	126.813	40.149	1.015

Fonte: Relatório de Informação Social (2017). Elaboração do autor.

Como o desenho é tão importante quanto a própria existência do programa (CAMARGO, 2003), pensá-lo e executá-lo como um programa assistencial, com desenvolvimento de potencialidades, cria maiores chances de sucesso inclusivo do que inserir contrapartidas no intuito de afirmar que “não há almoço grátis” e, conforme Lavinás et al. (2014), se importando muito menos com a eficácia dessas e muito mais com sua função moralizadora dos bons costumes e práticas por parte dos pobres, a quem se exige prestar contas do que recebe.

Do total de 12,9 milhões de beneficiários acompanhados pela educação (6 a 15 anos), 11,7 milhões tiveram frequência acima de 85%. Do total de 3,1 milhões de beneficiários acompanhados pela educação (16-17 anos), 2,6 milhões tiveram frequência acima de 75%. Do total de 11,7 milhões de pessoas acompanhadas na saúde, 5,6 milhões tiveram pré-natais ou vacinação e dados nutricionais em dia<sup>3</sup>. Para Kerstenetzky (2013), o resultado positivo de maior acesso a serviços se deve mais à informação do que à ameaça.

A contribuição do programa para: o aumento da frequência escolar (JANUZZI; PINTO, 2013) e redução da repetência (OLIVEIRA; SOARES, 2013); maiores chances vis a não beneficiários de frequentar postos de saúde (COBO, 2012); a redução da mortalidade de crianças com menos de cinco anos (RASELLA et al., 2013); o aumento na proporção de crianças com vacinas tomadas nas idades corretas (JANUZZI; PINTO, 2013); e ser a única fonte de rendimento para muitas das famílias beneficiárias (REGO, 2008), permite vislumbrar no programa a promoção da cidadania inclusiva.

Em 2011, com o lançamento do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), foi empreendido grande esforço para promover uma rede de proteção que congregasse, além da garantia de renda, o acesso a direitos universais de educação, saúde, alimentação, habitação e a inclusão produtiva. Com o Brasil sem Miséria, a transferência de renda no âmbito do Bolsa Família não perdeu espaço na agenda, mas se articulou com outras políticas e programas sociais, que certamente são amenizadores das vulnerabilidades econômicas e também proporcionadores de inclusão social. Com essa direção assumida, a partir de 2011, ocorreu de forma mais contundente a promoção da cidadania para as famílias PBF.

Vale pontuar que, levando em consideração os titulares preferenciais do programa, a expansão da cidadania é um terreno controverso. Para uma perspectiva feminista, a cidadania, para as mulheres, passa por mudanças nos papéis tradicionais de gênero. Na próxima seção, discutem-se os impactos de gênero do Bolsa Família à luz da perspectiva feminista.

## **Bolsa Família e a aderência à agenda de gênero**

Assim como a discriminação em relação aos negros passa despercebida no discurso de democracia racial no Brasil, a discriminação em relação às mulheres muitas vezes se esconde sob a forma de proteção à fragilidade feminina, que encobre a cultura patriarcal de opressão e submissão das mulheres. Nessa realidade de opressão mascarada, a intervenção do Estado, através de políticas públicas para as mulheres, é fundamental para superar as assimetrias de gênero.

Duas posturas podem ser adotadas quando se trata da execução de políticas públicas para as mulheres: uma que enfatiza a potencialização das políticas públicas devido ao papel que a mulher desempenha na família; e outra que enfatiza os direitos da mulher enquanto sujeito social, sendo um movimento no sentido da extensão da cidadania. Recorrentemente, têm sido realizados programas que reforçam a primeira postura e têm pouca ligação com a segunda.

Para Farah (2004), a inclusão da questão de gênero nas políticas públicas pode ser feita através de programas dirigidos à mulher ou pela incorporação da dimensão gênero em programas em que a mulher não é o foco específico. No entanto, para a autora, a incorporação da dimensão gênero não é sinônimo de aderência à agenda de gênero, nem significa reconhecimento da perspectiva de gênero compreendendo-a como um ato que seja capaz de reduzir as assimetrias entre homens e mulheres e modificar a dinâmica de reprodução das desigualdades de gênero.

Existe largo debate sobre a capacidade das políticas públicas em combater a pobreza e as desigualdades. Porém, pouco se atua e se discute em relação às políticas públicas para as mulheres e os efeitos dessas para as relações de gênero. Essa análise será empreendida para o Bolsa Família nessa seção.

## **Marco Teórico**

Mesmo com a entrada massiva das mulheres na força de trabalho e legislação de direitos igualitários, programas enraizados em papéis sociais normativos (mulher cuidadora e homem provedor) têm-se revelado extremamente universais e duradouros na América Latina (MOLYNEUX, 2006).

Junto ao discurso da “feminização da pobreza”, adotado pelos governos e instituições internacionais, ocorreu um aumento de inclusão das mulheres pobres nos programas de transferência direta de renda ligados ao cumprimento das condicionalidades (LAVINAS; NICOLL, 2006). As mulheres são escolhidas como as titulares da transferência, na perspectiva de que, no âmbito das relações de gênero, usariam de forma mais eficiente um recurso, relativamente pequeno, alocado à família (LAVINAS et al., 2012; LAVINAS, 2014). Logo, o foco na mulher nos programas de combate à pobreza tem mais ligações com a potencialização que essas são capazes de realizar para o alcance dos objetivos do que com sua inclusão social.

A crítica à função atribuída às mulheres nos programas de transferência de renda condicionada tem forte relação com o fato de que o Estado, ao estabelecer as mulheres como titulares do programa, contribui para a produção e veiculação de atributos sociais que associam a mulher ao papel de cuidadora. A despeito das contribuições dos programas, fica em questão a possibilidade de ganhos de autonomia para as mulheres mediante a ênfase no papel reprodutivo atribuído às beneficiárias. No mais, a visão tradicional dos papéis de gênero que norteiam os programas de transferência de renda condicionada é responsável por reforçar as relações assimétricas de gênero (MOLYNEUX, 2007; LAVINAS et al., 2012).

Dar a titularidade do benefício preferencialmente às mulheres permite perceber no Bolsa Família a dominância do sexo (feminino), em um programa cuja atenção prioritária é a redução da pobreza, porém não é clara a aderência à agenda de gênero. Por um lado, a participação no programa contribui para uma melhoria de vida, mas, por outro, reforça o papel de cuidadora das mulheres. Nessa direção, a pesquisa de Bartholo, Passos e Fontoura (2017), a qual realiza uma vasta revisão da literatura sobre Bolsa Família e as



relações de gênero, mostra que este programa reforça a naturalização da atividade de cuidado como função feminina, porém o acesso a renda regular parece gerar mudanças na trajetória das mulheres seja na percepção que tem de si, na indagação da sujeição a relacionamentos não mais desejados, na liberdade de fazer escolhas, seja na capacidade de poder atuar no mundo público.

Em que pese os avanços em termos de proteção social ocasionados pelo Bolsa Família, a perspectiva feminista suscita críticas ao programa por julgar que, a despeito das mulheres serem as titulares preferenciais, não há uma aderência à agenda de gênero.

Para a perspectiva feminista, a aderência do Bolsa Família à agenda de gênero prescindiria de uma concepção sobre o papel social da mulher, distinta da ideia estereotipada que relega as mulheres à provisão de cuidados e bem-estar da família, conseqüentemente menor participação social, política e econômica.

O feminismo de longa data delata que nas sociedades ocidentais há uma divisão entre domínio público e privado, na qual os homens estão destinados à esfera pública e as mulheres estão designadas à esfera privada. Nessa dicotomia entre o público e o privado se consubstanciou a divisão sexual do trabalho, na qual os homens exerceriam o papel de provedores e as mulheres a atividade de cuidadoras. Essa divisão de papéis, conforme os sexos, orientou, por muito tempo, de forma praticamente exclusiva, as relações sociais perpetuando uma divisão sexual do trabalho desfavorável às mulheres.

Essa divisão sexual do trabalho, para Hirata e Kergoat (2007), se assenta na divisão social estabelecida entre os sexos, divisão que historicamente possibilita a manutenção da relação social entre os sexos. A divisão sexual do trabalho elucida a desigualdade entre homens e mulheres e o modo pelo qual a sociedade se apropria da diferenciação para hierarquizar as atividades de acordo com o sexo (KERGOAT, 2009).

É o paradigma da divisão sexual do trabalho que retira da invisibilidade a reprodução social executada gratuitamente pelas mulheres, dando destaque à massa de trabalho executada por elas em seus lares. Esse paradigma, que desnuda a existência de uma divisão sexual do trabalho, concede novo fôlego ao debate sobre o trabalho da mulher nos espaços públicos e privados (Castro, 1992), colocando em relevo o papel social das mulheres.

A divisão sexual do trabalho finca-se na dominação de gênero, ou seja, no patriarcado. O patriarcado enquanto um sistema político ampara-se em uma relação de exploração do trabalho feminino, a qual, para Biroli (2016), se apresenta no mundo capitalista na diferenciação entre trabalho remunerado e não remunerado.

Cabe realçar que a desigual divisão sexual do trabalho constrange a atuação econômica e social das mulheres, dado que o avanço feminino nas atividades remuneradas não é acompanhado pelo retrocesso na execução de tarefas não remuneradas. Por isso, o movimento feminista tem sido enfático em sua defesa pela socialização dos cuidados, em especial pelo aparato público, uma vez que as políticas de conciliação entre trabalho e família prestam uma contribuição fundamental para o equacionamento dos conflitos que marcam a desigual divisão sexual do trabalho.

Debruçar-se sobre o Bolsa Família à luz do pensamento feminista demanda, portanto, atenção aos polos da desigual divisão sexual do trabalho e os mecanismos que podem ser acessados para acomodá-la, tais como as políticas de conciliação entre trabalho e família.

## Metodologia e análise dos dados

Essa pesquisa se vale da estatística descritiva para investigar a dimensão gênero do Bolsa Família. A Análise Descritiva possibilita tanto organizar, sintetizar e descrever elementos relevantes de um conjunto de características observadas, como cotejar tais características entre dois ou mais conjuntos de dados.

Nessa pesquisa, as análises serão realizadas com base nas características observadas de dois grupos, os beneficiários do Bolsa Família e os não beneficiários.

É considerado como grupo de não beneficiários do Bolsa Família as pessoas cujo domicílio tem rendimento do trabalho inferior ou igual a três salários mínimos, referentes ao ano de 2006, e não participaram do programa. E como grupo de beneficiários aquele domicílio que declarou receber o Bolsa Família.

Cada vez de forma mais veemente os pesquisadores ancoram-se na descrição de dados para referendar ou refutar uma tese. Nesse artigo, são cotejadas as variáveis de tempo de afazeres domésticos, horas de trabalho remunerado, taxa de escolarização das crianças, motivos das crianças não frequentarem escola ou creche, tempo das crianças na escola ou creche, entre o grupo de beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família, de forma a elucidar a aderência do programa à dimensão gênero.

A análise descritiva dos dados é composta por diversas ferramentas, dentre as quais destacam-se gráficos, tabelas e medidas de síntese como porcentagens, índices e médias. Neste artigo serão utilizadas tabelas e medidas de síntese numérica, uma vez que as variáveis usadas são do tipo quantitativa. Cabe frisar que o processo de sintetização dos dados, aqui empreendido, pode ocasionar perda de informação, porém a perda é aceitável perante o ganho de clareza na interpretação proporcionada pela síntese das observações.

Um modo corriqueiro de resumir informações contidas nos dados é se valer da tendência central da distribuição de frequências. A tendência central de uma variável consiste no valor típico dessa variável e pode ser realizado por meio de três medidas, são elas: a média, a mediana e a moda. Essa pesquisa utilizará a média.

A média aritmética simples é a medida de tendência central mais popular e mais usada na sumarização de dados. A facilidade de cálculo e de interpretação, certamente, concede à média aritmética relevo nas pesquisas. No entanto, a média é uma medida em que a presença de valores extremos no conjunto de dados (valores muito grandes ou muito pequenos em relação aos demais) pode exercer forte influência no resultado. Tentou-se amenizar o problema de a média ser influenciada por valores extremos restringindo a análise aos pobres, o que tende a homogeneizar um pouco mais os dados, uma vez que a população pobre em geral vivencia vulnerabilidades similares.

A análise descritiva de dados valeu-se de informações provenientes da PNAD de 2006, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Não foi utilizada uma base de dados mais recente porque a PNAD 2006 contém suplemento sobre transferência de renda e educação, o que possibilita saber os domicílios que possuem rendimentos advindos de programas sociais, como o Bolsa Família, além de apresentar informações detalhadas sobre a educação das crianças e características gerais do domicílio e das pessoas que o compõem. A seguir, os resultados.

Como pode ser visto na Tabela 4, as mulheres beneficiárias<sup>4</sup> do Bolsa Família, sejam cônjuges ou pessoas de referência, realizaram em média 1,5 horas a mais de atividades domésticas do que as não beneficiárias pobres, em 2006. Quando comparada à posição na família é confirmado o que já é sabido para as mulheres de forma geral: as cônjuges dedicaram 6 horas a mais na semana ao trabalho doméstico que o grupo de pessoa de referência.

**Tabela 4<sup>5</sup> - Número médio de horas gastas em afazeres domésticos pelas mulheres e homens beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família – 2006**

	Beneficiários		Não Beneficiários	
	Mulher	Homem	Mulher	Homem
Pessoa de referência	28	10	26	12
Cônjuge	34	11	33	12

Fonte: Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio - PNAD (2006). Elaboração do autor.

As mulheres beneficiárias exerceram mais afazeres domésticos do que os homens beneficiários ou não. Na média, as mulheres beneficiárias gastaram 20,5 horas semanais a mais que os homens beneficiários em cuidados domésticos. Quando se comparam as próprias mulheres, percebe-se que as beneficiárias são mais penalizadas com serviços domésticos do que as não beneficiárias, o que sugere o reforço para as receptoras do benefício do estereótipo de cuidadora do lar, socialmente atribuído às mulheres.

Chama a atenção o maior tempo gasto com deveres domésticos para as mulheres beneficiárias frente a não beneficiárias, e o menor tempo dos homens beneficiários contraposto a não beneficiários. A perspectiva feminista tem delatado que as condicionalidades geram sobrecarga de trabalho para as mulheres, o que poderia explicar essa diferenciação. Mas isso é apenas uma hipótese que carece de investigações empíricas. Passos e Walternberg (2016) confirmam, através de um modelo econométrico, essa diferenciação de tempo doméstico entre beneficiários e não beneficiários, porém a análise feita pelos autores não permite concluir que sejam as condicionalidades a causa da distinção nos tempos.

Considerando a baixa jornada de trabalho remunerado das mulheres que participam do PBF, e o menor número de horas trabalhadas por esse grupo em relação aos homens beneficiários ou não e as mulheres não beneficiárias, mostrados na Tabela 5, aventa-se tanto que o programa pode está reforçando papéis tradicionais, como pode ter ampliado o leque de escolhas das mulheres possibilitando a recusa de trabalho precário e mal remunerado.

As mulheres beneficiárias do Bolsa Família, cônjuge ou pessoa de referência, em 2006, tiveram uma jornada de trabalho média de 3,5 horas a menos do que as não beneficiárias. Se comparado com os homens beneficiários ou não, as mulheres beneficiárias exerceram em média 16 horas semanais a menos em trabalho pago. Olhando pela situação na família, as beneficiárias cônjuges realizaram 9 horas a menos do que a pessoa de referência, enquanto para os homens a diferença entre o tempo gasto pelo cônjuge e a pessoa de referência é nula.

**Tabela 5 - Número médio de horas trabalhadas pelos beneficiários e não beneficiários do Bolsa Família ocupados – 2006**

	Beneficiários		Não Beneficiários	
	Mulher	Homem	Mulher	Homem
Pessoa de referência	32	43	35	44
Cônjuge	23	43	27	43

Fonte: Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio – PNAD (2006). Elaboração do autor.

A conclusão a que se chega é que as normas de gênero prevalecem para as beneficiárias do programa, com as mulheres dedicando menos tempo ao trabalho remunerado do que os homens e as cônjuges menos do que a pessoa de referência, e maior tempo no trabalho doméstico.

Cabe sublinhar que a liberação do trabalho doméstico feminino para o trabalho remunerado tem dependência com o provimento de escola em tempo integral, creche de qualidade e acesso garantido de *care* para os idosos (LAVINAS et al., 2012). Se a provisão desses serviços é deficiente para as mulheres de forma geral, quem dirá para esse grupo vulnerável de mulheres que compõem o Bolsa Família.

A Tabela 6 mostra o pouco atendimento à creche e à pré-escola, instituições fundamentais para maior e melhor participação das mulheres no mercado de trabalho, com cobertura de 11%, em 2006, das crianças de 0-3 anos e 62%, em 2006, das crianças de 4-5 anos das famílias beneficiárias. Notadamente, as mulheres pobres ainda carecem das políticas de conciliação entre trabalho e família, que, embora não esteja circunscrita aos objetivos do PBF, poderiam ter seu acesso facilitado por meio dele.

Com o Brasil sem Miséria foi empreendido esforços para promoção da educação infantil para as famílias pobres. Em 2011, 258.957 crianças do PBF estavam matriculadas em creche, passando para 636.711, em 2014, o que representa 17,7 % do total de crianças PBF de até 4 anos no referido ano<sup>6</sup>.

**Tabela 6 - Taxa de escolarização da educação básica das crianças das famílias beneficiadas e não beneficiadas pelo PBF – 2006**

Faixa etária	Famílias beneficiadas	Famílias não beneficiadas
0-3 anos	11%	10%
4-5 anos	62%	56%
6-15 anos	96%	94%
16-19 anos	63%	51%

Fonte: Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio – PNAD (2006). Elaboração do autor.

Apesar de o programa incentivar e ao mesmo tempo tornar compulsória a frequência à escola, das crianças de 6-15 e jovens de 16-17 das famílias beneficiárias, a porcentagem dessas na escola ainda não atinge cobertura integral. Como mostra a Tabela 6, a porcentagem de crianças de 6-15 anos na escola, em 2006, foi de 96% e de jovens 16-19 anos de 63%. O grupo de beneficiários teve uma maior presença nas instituições de ensino do que as famílias pobres não beneficiárias, mostrando certo cumprimento do objetivo do programa de aumentar o acesso aos serviços de educação por esse grupo.

Em tese, os motivos para as crianças das famílias beneficiárias não estarem na creche ou escola são variados, e vão desde a não existência do serviço até a falta de desejo dos pais de colocarem seus filhos na escola e das crianças de irem à escola.

A Tabela 7 mostra que, no ano de 2006, 18% das crianças de 0-3 anos não estavam na creche por ausência ou dificuldade de acesso ao serviço; 33% porque os responsáveis não quiseram; das de 4-5 anos, 28% não frequentavam pela ausência ou dificuldade de acesso ao serviço e 27% porque os responsáveis não quiseram. A falta do serviço já é um motivo há muito tempo conhecido e reconhecido, o que chama a atenção é a alta proporção dos pais que não desejam que os filhos frequentem creche e pré-escola. Certamente, o não desejo dos pais para faixa etária onde as crianças são pequenas (ARAÚJO; SCALON, 2005) baseia-se na concepção de que as crianças devem ser cuidadas pelas mães.

**Tabela 7 - Motivos de as crianças de famílias beneficiárias do PBF não frequentarem escola ou creche – 2006**

Motivos para não frequentar escola ou creche	Faixa etária			
	0-3 anos	4-5 anos	6-15 anos	16-19 anos
Trabalhar ou procurar emprego	-	-	5%	18%
Não existir escola ou creche	12%	16%	8%	2%
Falta de vaga na escola ou creche	6%	12%	8%	2%
Não quis frequentar escola ou creche	0,50%	2%	21%	33%
Os responsáveis não quiseram que frequentasse	33%	27%	8%	2%
Outros motivos	48,50%	43%	50%	45%

Fonte: Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio – PNAD (2006). Elaboração do autor.

Para a faixa etária de adolescentes e jovens, o mais comum é o abandono dos estudos para realizar trabalho remunerado e o próprio desinteresse dessa categoria pelo ensino. No ano de 2006, para as faixas etárias de 6-15 anos e 16-19 anos, o que se destacou como motivo para não presença nas instituições de ensino foi, respectivamente: ausência ou dificuldade de acesso ao serviço, 16% e 4%, busca de trabalho, 5% e 18%, e o não desejo de frequentar a escola, 21% e 33%.

O tempo de permanência na escola ou creche também é um fator determinante para inserção da mulher no mercado de trabalho. Escola e creche em tempo integral são um facilitador da conciliação entre trabalho e família e fator contributivo para uma maior e melhor inserção das mulheres no mundo do trabalho pago, uma vez que as libera da provisão primária de cuidado aos filhos. A Tabela 8 mostra que escola e creche em tempo integral, no ano de 2006, eram algo diminuto: para as famílias beneficiárias, a

porcentagem de quem tem mais de 6 horas de ensino foi de 24% na faixa etária de 0-3 anos, e 6% na faixa etária de 4-5 anos.

A escola em tempo integral pode ser compreendida e justificada de três formas: i) jornadas integrais como forma de alcançar melhores resultados escolares, devido à maior exposição dos alunos às práticas e rotinas escolares; ii) ampliação do tempo escolar como forma de adequar as escolas às novas condições da vida urbana, das famílias e em especial das mulheres; iii) jornadas mais longas como componente da mudança na própria concepção de educação escolar (CAVALIERE, 2007). Porém, o que prevalece no Brasil para todas as categorias é um ensino de tempo parcial, pouco contributivo para inclusão produtiva das mulheres e debilitado para o desenvolvimento cognitivo das crianças.

Cabe sublinhar que, no âmbito do Brasil Sem Miséria, o programa Mais Educação<sup>7</sup> ampliou a oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas onde a maioria dos alunos (mais de 50%) é beneficiária do Programa Bolsa Família. A expansão das escolas “maioria PBF” no Mais Educação saiu de um patamar de 35% do total de escolas com Mais Educação, em 2011, para 61% em 2014 (IPEA, 2016).

**Tabela 8 - Porcentagem de frequência à creche ou escola por horas de permanência – 2006**

Faixa etária	Número de horas na escola ou creche					
	Até 4 horas		Mais de 4 até 6 horas		Mais de 6 horas	
	Beneficiário	Não beneficiário	Beneficiário	Não beneficiário	Beneficiário	Não beneficiário
0-3 anos	62%	46%	14%	16%	24%	38%
4-5 anos	77%	71%	16%	19%	6%	10%
6-15 anos	69%	61%	29%	37%	2%	2%
16-19 anos	67%	50%	32%	41%	1%	1%

Fonte: Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio – PNAD (2006). Elaboração do autor.

Embora de fato haja ganho de bem-estar para as famílias das titulares, o Bolsa Família não impacta positivamente nas relações de gênero e não tem efeito direto sobre o empoderamento feminino (LAVINAS et al., 2012). O empoderamento das mulheres só seria possível se os recursos fossem empregados de forma a elevar as capacidades das mulheres, assegurando sua independência econômica e seu bem-estar físico e mental (MOLYNEUX, 2008). Todavia, o acesso à renda regular por parte das mulheres pode estar contribuindo para fragilizar um dos polos da divisão sexual do trabalho, dado que a provisão financeira é tida como atributo masculino (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017).

Por fim, cabe sublinhar a questão racial que circunda o PBF. A maioria das beneficiárias do Bolsa Família são pretas e pardas, 73%, em 2006, contra 28% de brancas. O grupo das mulheres pretas e pardas vivencia uma dupla discriminação – sexo e cor – sendo as mais pobres, inseridas em situações de trabalho mais precárias e informais, tendo os menores rendimentos e as mais altas taxas de desemprego (ESTUDOS E PESQUISAS, 2005), o que claramente justifica a presença marcante em um programa de renda mínima.

Quando desagregado o tempo gasto em afazeres domésticos das beneficiárias por cor, a situação das mulheres negras não é pior do que a das mulheres brancas, o que é indício de pouca desigualdade racial no âmbito dos cuidados privados para as mulheres pobres, e de forma análoga para os homens beneficiários, como mostrado na Tabela 9. O que se pode inferir é que a cor não é determinante no tempo gasto em tarefas domésticas para as pobres, diferentemente do sexo que continuou marcando uma desigual e desfavorável divisão do trabalho doméstico às mulheres.

**Tabela 9 - Número médio de horas gastas em afazeres domésticos pelos beneficiários do Bolsa Família por cor – 2006**

Cor	Mulher	Homem
Branca	27	10
Parda	27	10
Preta	27	10

Fonte: Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio – PNAD (2006). Elaboração do autor.

**Tabela 10 - Número médio de horas trabalhadas pelos beneficiários do Bolsa Família ocupados, por cor – 2006**

Cor	Mulher	Homem
Branca	35	44
Parda	35	45
Preta	34	44

Fonte: Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílio – PNAD (2006). Elaboração do autor.

Quando desagregado o tempo gasto em trabalho remunerado por cor, percebe-se uma sobreposição das relações assimétricas de gênero em relação às assimetrias raciais. As desigualdades entre homens e mulheres nas horas trabalhadas foram elevadas, em média, 10 horas a menos trabalhadas para as mulheres. Já as diferenças de trabalho por cor entre as mulheres foram menos expressivas, das brancas para as pardas não houve diferença e das brancas para as pretas e das pardas para as pretas foi de uma hora a menos para as últimas.

O Bolsa Família alcança um grupo de pessoas historicamente vulneráveis, contribuindo para uma melhoria de vida de um grupo que se encontra em pior situação quando comparada aos demais grupos populacionais – homens negros e não-negros e mulheres não-negras. No entanto, assim como os impactos positivos do programa são mais fortes para as afrodescendentes por que são a maioria das beneficiárias, todas as conclusões sobre a dimensão de gênero atingem mais essas mulheres.

## Considerações finais

Apesar de uma Constituição pautada em direitos sociais universais, algumas políticas sociais brasileiras, em especial as de combate à pobreza, têm sido baseadas em princípios focalizados. Ressalvas devem ser feitas aos programas sociais focalizados, no sentido de que eles possam comprometer o sistema universalista de direitos e a proteção social de forma mais ampla. Esse não é o caso do Bolsa Família, uma vez que o programa incentiva o acesso aos direitos sociais universais, mesmo que a forma como é concebido (condicionalidades) não seja a mais adequada.

Observou-se nos últimos anos a queda da pobreza monetária e a desigualdade de renda concomitantemente ao maior acesso da população pobre aos serviços de saúde, educação e assistência, tendo o PBF uma grande contribuição para isso. Ao afiançar uma renda mínima, para aqueles com insuficiência de rendimento dado a precariedade do mercado de trabalho, o Bolsa Família fortaleceu o Estado de Bem-Estar brasileiro favorecendo a construção de um país mais justo e civilizado.

A despeito da notória concretização da cidadania inclusiva da população mais pobre através do PBF, as análises realizadas neste trabalho levam a ponderações sobre o efeito do programa nas relações de gênero. Apesar de atribuir prioritariamente a titularidade às mulheres, ao que parece, o Bolsa Família não aderiu à agenda de gênero na perspectiva feminista. O programa reforça os papéis socialmente instituídos à mulher de cuidadora e responsável pela família, ocorrendo para as beneficiárias do programa um reforço do tempo gasto com cuidados domésticos e redução da jornada de trabalho fora do lar.

Embora não esteja circunscrito aos objetivos do programa o enfrentamento às desigualdades de gênero, este deveria estar atento a outras vulnerabilidades que marcam a vida das mulheres pobres, em especial os serviços de creche, pré-escola e escola de tempo integral, instituições imprescindíveis para a participação da mulher no mercado de trabalho e para o salutar equilíbrio entre a vida doméstica e a vida pública. Essa demanda passou a ser atendida no período do Brasil Sem Miséria, em que houve um claro esforço governamental para promoção das políticas infantis para a população pobre.

A análise das estatísticas descritivas sugere que o programa pode estar reforçando a posição assimétrica das mulheres no âmbito das relações de gênero, o que não significa que o PBF não tenha possibilitado avanços na inclusão social e econômica das mulheres mais pobres. As privações vividas por essas mulheres revelam o tamanho do desafio e como é preciso investir em políticas públicas que se coadunem ao PBF, de forma a promover a cidadania inclusiva para as mulheres.

## Referências

- ARAÚJO, C.; SCALON, C. Percepções e atitudes de mulheres e homens sobre a conciliação entre família e trabalho pago no Brasil. In: ARAÚJO, C.; SCALON, C. (Org.). **Gênero, família e trabalho no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 15-77.
- ÁVILA, M. P. El Programa Bolsa Familia y la participación ciudadana: idas y vueltas. **Revista Opera**, Universidad Externado de Colombia, n. 10, p. 67-82, 2010.
- BARR, Nicholas. **Economics of the welfare state**. 5<sup>th</sup> ed. Oxford: Oxford Univ. Press, 2012.
- BARTHOLO, L.; PASSOS, L.; FONTOURA, N. Bolsa Família e relações de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais. Brasília: IPEA, 2017 (Texto de Discussão no Prelo).
- BICHIR, R. M. O Bolsa Família na berlinda? Os desafios atuais dos programas de transferência de renda. **Novos Estudos**, v. 2, n. 87, p. 115-129, jul. 2010. <https://doi.org/10.1590/S0101-33002010000200007>.
- BIROLI, F. Divisão sexual do trabalho e democracia. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 3, 2016, p. 719-681, 2016.
- CAMARGO, J. M. Focalizar versus universalizar. In. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**. Brasileira: IPEA, ago.2003.
- CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTRO, M. G. O conceito de gênero e as análises sobre mulheres e trabalho: notas sobre impasses teóricos. **Cad. CRH**, Salvador, n.17, p.80-105, 1992.
- CAVALIERE, A. M. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1015-1035, out. 2007.
- COBO, B. **Políticas focalizadas de transferência e renda: contextos e desafios**. 1.ed. São Paulo: Cortez, 2012. v. 1. 287p.
- ESTUDOS E PESQUISAS. A mulher negra no mercado de trabalho metropolitano: inserção marcada pela dupla discriminação. **Dieese**, ano II, n. 14, 2005.
- FARAH, M. F. S. Gênero e políticas públicas. **Estudos feministas**, Florianópolis, v.12, n.1, p.47-71, jan./abril. 2004.
- GUSMÃO, G. C.; GOMIDE, U. S.; TOYOSHIMA, S. H. Comparando mecanismos de redução da pobreza: crescimento econômico ou Programa Bolsa Família? **Revista de Economia**, ano 36, v. 38, n.3, p. 65-79, set./dez. 2012.
- GUTIÉRREZ, G. A. Ingreso mínimo ciudadano como estrategia de combate a la pobreza en México. **Cofactor**, v. 3, n. 5, p. 10-29, enero/junio 2012.
- HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742007000300005>.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Políticas sociais: acompanhamento e análise (BPS)**. Brasília: IPEA, n. 24, 2016. (No prelo).
- JANNUZZI, P. M.; PINTO, A. R. Bolsa Família e seus impactos nas condições de vida da população brasileira: uma síntese dos principais achados da pesquisa de avaliação de impacto do Bolsa Família II. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013.
- KERGOAT, D. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: HIRATA, H. et al. (Orgs.). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: Ed. Unesp, p.67-75, 2009.
- KERSTENETZKY, C. L. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do programa bolsa família. **Dados– Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v.52, n.1, p.53-83, 2009.
- \_\_\_\_\_. **Políticas sociais sob a perspectiva do estado do bem-estar social: desafios e oportunidades para o “catching up” social brasileiro**. Rio de Janeiro: BNDES, 2010.

- \_\_\_\_\_. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 295p.
- \_\_\_\_\_. Aproximando intenção e gesto: Bolsa Família e o futuro. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília: IPEA, 2013.
- LAVINAS, L.; VARSANO, R. Renda mínima: integrar e universalizar. **Novos Estudos – CEBRAP**, São Paulo, v. 49, p. 213-229, 1997.
- LAVINAS, L.; NICOLL, M. Pobreza, Transferências de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. **Parcerias Estratégicas**, Brasília, v. 22, p. 39-75, 2006.
- LAVINAS, L.; COBO, B.; VEIGA, A. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana de Población**, Año 6, n.10, p. 31-56, enero/junio 2012.
- LAVINAS, L.; COBO, B.; VEIGA, A.; WALTENBERG, F. **Percepções sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social?** Rio de Janeiro: Letra e Imagem - Centro Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, v.1, 2014, 172p.
- LAVINAS, L. Universalizando direitos. **Observatório da cidadania – relatório 2004.** Rio de Janeiro: Obercid, 2004.
- \_\_\_\_\_. La asistencia social en el siglo XXI. **New Left Review**, v. 84, p. 7-48, 2014.
- MOLYNEUX, M. Mothers at the service of the new poverty agenda: progreso/oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. **Social Policy & Administration**, v. 40, n. 4, p.425-449, aug.2006. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00497.x>.
- \_\_\_\_\_. Change and continuity in social protection in latin america – mothers at the service of the State? United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD – **Gender and Development Programme**. Paper Number 1, 2007.
- \_\_\_\_\_. Conditional cash transfers: pathways to women's empowerment? Research Paper, **IDS Series on Social Policy in Developing Countries**, p. 1-97, 2008.
- MONNERAT, G. L.; SENNA, M. C.; SCHOTTZ, V.; MAGALHÃES, R.; BURLANDY, L. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, v.12, n.6, p.1453-1462, 2007. <https://doi.org/10.1590/S1413-81232007000600008>.
- OCAMPO, José Antonio. Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. **Nueva Sociedad**, n. 21, p.36-61, 2008.
- OLIVEIRA, L. F. B.; SOARES, S. Bolsa Família e repetência: resultado a partir do cadúnico, projeto frequência e censo escolar. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília, IPEA, 2013.
- PASSOS, L. Programa Bolsa Família: mecanismo de promoção de direitos sociais fundamentais? **Bahia análise & dados**, Salvador, v. 24, n. 4, p.607-610, out./dez. 2014.
- PASSOS, L.; WALTENBERG, F. Bolsa Família e assimetrias de gênero: reforço ou mitigação? **Revista Brasileira de Estudos de População (REBEP)**, Rio de Janeiro, v.33, n.3, p.517-539, set./dez.2016.
- RASELLA, D.; AQUINO, R.; PAES-SOUSA, R.; BARRETO, M. L. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a mortalidade em crianças: uma análise nos municípios brasileiros. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania.** Brasília, IPEA, 2013.
- REGO, W. L. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. **Lua Nova**, São Paulo, n.73, p.147-185, 2008.
- ROCHA, S. **Transferências de renda no Brasil: o fim da pobreza?** Rio de Janeiro: Elsevier. 2013.
- SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**. Revista de Cultura e Política. CEDEC, n. 28/29, 1993.
- \_\_\_\_\_. **Development as freedom.** New York: Anchor Books, 1999.
- SILVA, M. O. S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda.** 4.ed. rev. São Paulo: Cortez, 2008.
- TITMUSS, R. **Social policy: an introduction.** Nova York: Pantheon Books, 1974.

---

<sup>1</sup>Informações extraídas do Relatório de Informação Social. Disponível em: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio\\_form.php?p\\_ibge=&area=0&ano\\_pesquisa=&mes\\_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448,1237](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Riv3/geral/relatorio_form.php?p_ibge=&area=0&ano_pesquisa=&mes_pesquisa=&saida=pdf&relatorio=153&ms=623,460,587,589,450,448,1237).

<sup>2</sup> O IGD é um indicador sintético, criado por meio da Portaria GM/MDS nº 148, de 2006, com o objetivo de apoiar financeiramente os municípios do PBF, com base na qualidade da gestão do programa. O índice é composto pela média aritmética do indicador do CadÚnico e do indicador de condicionalidades. Quanto maior o valor do IGD, maior será o valor do recurso transferido ao município.

<sup>3</sup> Dados extraídos do Relatório de Informação Social de 2017.

<sup>4</sup> Será considerado como beneficiário as pessoas que estavam em domicílios que receberam o PBF.

<sup>5</sup> Devido à ausência de suplementos mais recentes da PNAD sobre as questões de transferência de renda, foram utilizados nessa pesquisa dados referentes ao ano de 2006. A POF e o Censo apresentam informações sobre PBF e têm dados mais



recentes, no entanto, não foram utilizadas no âmbito dessa pesquisa porque não possuem algumas variáveis que são importantes para esse estudo. O CADÚnico que seria outra opção não foi utilizado porque não é uma base disponível em sites oficiais, necessitando liberalização do MDS.

<sup>6</sup> Informação extraída do Relatório de Gestão da Senarc/MDS 2013 e 2014.

<sup>7</sup> O Programa proporciona a ampliação da jornada nas escolas públicas para, no mínimo, sete horas diárias.