



PERSPECTIVAS DE GÊNERO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Mani Tebet Marins

O debate sobre os programas de transferência de renda não é algo recente. Porém nunca esses programas tiveram um papel tão importante nas políticas públicas de combate à pobreza em vários países. Apesar das inúmeras experiências que surgiram, foi a partir da década de 1980 que ocorreu um acirramento dos debates sobre tais políticas. Isto se relaciona em grande parte com a crise nos chamados Sistemas de Welfare States e a ampliação do desemprego na maioria dos países pobres e ricos a partir da chamada reestruturação produtiva. Ainda que persista um debate amplo e inconcluso sobre a sua real eficácia para o enfrentamento sustentado de situações de pobreza é incontestável que políticas deste tipo entraram com força na agenda da política social.

Assim, programas de transferência monetária têm sido implementados por governos de matizes ideológicas variadas e por países de tradições políticas e estatais diferenciadas. No caso do Brasil, o Programa Bolsa Família tem início em 2003 e incorporou algumas políticas anteriormente existentes no governo FHC. O PBF se apresenta como uma política de transferência monetária a famílias pobres, priorizando as mulheres como responsáveis pelo benefício. Este é o maior programa de combate à pobreza no Brasil e no mundo, pois em 2007 atendia a aproximadamente 11 milhões de famílias, segundo dados do MDS.

Os debates públicos e acadêmicos sobre PBF têm dado pouca relevância ao estudo das relações de gênero inscritas nesta política e se concentram, notadamente, em avaliar outros fatores como a eficácia de focalização na população pobre, na insuficiência de “portas de saída” da assistência à pobreza e sua relação com a fome. Uma das poucas avaliações até o momento realizadas sobre os impactos do PBF sobre as mulheres ou sobre a questão de gênero (Suárez & Libardoni, 2007) aponta para o “empoderamento das mulheres” e uma “melhoria do status” destas na sociedade. Entretanto, a autora entrevistou apenas mulheres beneficiárias do programa, não entrevistando seus cônjuges a fim de avaliar os efeitos desta política nas relações de poder entre homens e mulheres no âmbito doméstico.

Antes de adentrar na discussão sobre gênero e políticas sociais faremos agora uma breve discussão da literatura nacional e internacional que se volta para o entendimento da relação entre pobreza e gênero. Muito embora pesquisas recentes apontem para uma diminuição das desigualdades de gênero de maneira geral, há um aumento progressivo de políticas de transferência de renda que priorizam as mulheres como agentes intermediários entre sociedade e Estado - apesar de não tomarem como objeto as relações de poder entre homens e mulheres. Certamente este



desenho das políticas de transferência de renda vigentes tem relação com uma pressuposição acerca da chamada feminização da pobreza.

Para tanto procuraremos entender a origem e o desenvolvimento do conceito de feminização da pobreza. Em primeiro lugar este conceito foi cunhado pela socióloga Diane Pearce (1978) que estudava - entre a década de 50 e 70 - a elevação nos EUA do número absoluto de mulheres entre os pobres e também o crescimento da pobreza entre indivíduos que compõem as famílias chefiadas por mulheres em relação aquelas com configuração de chefia masculina. Em décadas posteriores outros pesquisadores - Peterson (1987) e Pressman (1998) - utilizaram conceitos similares aquele de feminização da pobreza. Já Fuchs (1986) define feminização da pobreza como um processo de inflação do grupo feminino entre os pobres adultos e acredita na tese de que a feminização da pobreza nos EUA só seria verdadeira para os anos 60 e não para os anos 70 e 80.

Mesmo que pareça óbvio, é importante mencionar que este conceito se refere a um processo através do qual as mulheres estariam empobrecendo em relação aos homens com o passar do tempo. Já em 1995 o PNUD através do Relatório de Desenvolvimento Humano apontava uma sobre-representação (70%) das mulheres entre os pobres no mundo. No entanto, a idéia de que houve um processo de feminização da pobreza não é um consenso. Nesse sentido, Marcoux (1998) realiza uma crítica às afirmações do PNUD exatamente porque fossem verdadeiras teríamos um problema de ordem demográfica. Neste mesmo ano, a Conferência Mundial de Beijing salientava a discrepância do aumento de pobres entre as mulheres em relação ao conjunto masculino da população. Mas no que tange ao contexto brasileiro, Queiroz (2005:7) ressalta que estas afirmações não são confirmadas por dados empíricos que versem sobre esta temática.

Ainda de acordo com a autora, a polêmica gira em torno de duas discussões fundamentais acerca da feminização da pobreza. A primeira se refere à percepção de que houve uma elevação na taxa de pobreza entre o grupo de mulheres. Já a segunda aponta para a ocorrência de uma intensificação da condição da pobreza entre as mulheres. Tanto para Queiroz (2005) quanto para Novellino (2004) não existe um consenso entre os especialistas na temática que de fato este processo tenha ocorrido.

Ainda Segundo Queiroz não há um consenso acerca da existência de uma maior incidência da pobreza entre famílias chefiadas por mulheres. Para corroborar esta perspectiva, lista trabalhos (Moghadam, 1997; Lampeirri & Stalker, 2000) que mostram que apenas em alguns espaços geográficos podemos dizer que existe um processo de feminização da pobreza, e, portanto a noção de um empobrecimento feminino global, contida em relatórios não é real.



A teórica americana Diane Pearce definira a feminização da pobreza no final da década de 70 nos Estados Unidos como um momento no qual a mulher perde sua posição de cônjuge para assumir a posição de chefe de famílias com filhos, ficando, portanto responsável em princípio pelo seu domicílio. Pearce (1978) procura neste trabalho entender quais são as causas então da feminização da pobreza, para isto se vale principalmente das fontes de remuneração com a finalidade de expor por que chefes de família mulheres seriam mais pobres que os de famílias chefiadas por homens. Mas a feminização da pobreza não se relaciona somente com a posição da mulher na estrutura familiar, mas também com sua posição no mercado de trabalho.

Mais especificamente Pearce (1978) analisara a condição econômica das mulheres americanas, pobres e chefes de família, procurando compreender então quais eram os critérios na época de seleção das possíveis beneficiárias. Já na década de 80 os debates sobre feminização da pobreza se acentuam, tendo em vista que diversos órgãos internacionais passam a estimular políticas públicas de combate à pobreza. Pearce concentra sua análise nos efeitos econômicos e sociais da posição feminina de chefe do domicílio, para tanto ela irá analisar as políticas de combate à pobreza. Sua preocupação é de entender se estas políticas auxiliam na redução da pobreza ou acabam por reforçá-las.

Nesta parte do artigo discutiremos em que medida as políticas sociais são marcadas pelo viés familiar e de gênero. Existem políticas de transferência de renda que possuem um viés de gênero, todavia esta orientação não se enquadra no caso brasileiro no que tange ao PBF que se consolida como uma política de bem-estar familiar. No caso da Costa Rica o *Empowerment Training*¹, apesar de ser uma política que objetiva empoderar as mulheres, acaba por direcionar o foco para a questão da sobrevivência dos filhos destas mulheres pobres, não atendendo, portanto a propósitos em torno das desigualdades de gênero. (Novellino, 2004). No entanto, esta política que se remete a perspectiva de gênero dentro dos objetivos a serem alcançados é diferente de políticas que apenas tomam como alvo a mulher objetivando a redução da pobreza familiar, sendo o caso do Programa Bolsa Família. Neste último a mulher somente é priorizada porque seria um meio adequado para melhorar a situação de bem-estar familiar, o que não significa necessariamente que haverá mudanças na sua própria condição de vida ou na relação mais geral das configurações de gênero.

Mas é importante mencionar que mesmo programas que não possuem este viés de gênero no princípio da política, podem gerar não propositalmente um efeito paralelo ou tangencial nas



desigualdades de gênero. Nesse sentido, uma das questões que este trabalho se propõe a refletir é em que medida programas de transferência de renda à família, que são feitas através das mulheres, produzem algum efeito de mudança em torno das percepções e práticas tradicionais de gênero.

A partir da literatura brasileira originária das ciências sociais vemos que, por um lado, o pagamento do benefício à mulher é entendido como uma conquista, no sentido que garante maior autonomia à mulher. Mas por outro lado, a literatura também aponta que esta priorização seria um retrocesso, uma vez que reforça a imagem da mulher como cuidadora do lar. Segundo Farah (2004), há uma tensão entre duas vertentes no que se refere às políticas sociais que focalizam mulheres como beneficiárias. A primeira pensa a mulher, sobretudo a partir de suas funções na família, devendo as políticas públicas “investir” nas mulheres pelo efeito multiplicador que tal ação pode ter sobre a família e sobre a sociedade como um todo. A segunda vertente é hegemônica na agenda do movimento de mulheres no Brasil e tem por base a perspectiva de direitos.

Alguns autores afirmam que a feminização da pobreza acaba por justificar o foco prioritário em mulheres para o recebimento de alguns benefícios sociais. Nesse sentido, Godinho (2004) aponta que o aumento da concentração de renda atinge em maior medida as mulheres e por isso estas dever ser priorizadas como beneficiárias de algumas políticas sociais. Neste mesmo raciocínio, Soares (2004) aponta que as políticas de combate à pobreza deveriam atuar levando em conta as condições de pobreza das mulheres, chegando a afirmar que:

“O que se pode já trazer como decorrências para as políticas públicas é que a falta de autonomia econômica expressa na capacidade de gerar renda própria, coloca as mulheres em uma situação mais vulnerável e aumenta a probabilidade de que importantes grupos de mulheres caiam na pobreza, caso sejam modificadas suas circunstâncias familiares ou conjugais e portanto há necessidade de políticas que reforcem a autonomia econômica das mulheres.” (Soares, 2004: 120)

Este debate já dura algumas décadas, pois é a partir dos anos 80 que foram formuladas as propostas de políticas públicas que contemplavam a questão de gênero. Inicialmente se voltavam para a violência doméstica e a saúde da mulher. A inclusão da questão de gênero na agenda governamental ocorreu como parte de um processo de democratização, que significou a inclusão de novos atores no cenário político e ao mesmo tempo a incorporação de novos temas pela agenda pública.

Em 1997 o Documento do Banco Mundial intitulado *Toward gender equalit*, com base na idéia de feminização da pobreza, recomendava já naquela época a focalização nas mulheres de políticas de combate a pobreza. Este documento propõe a focalização nas mulheres em várias áreas da política pública, como por exemplo, na área da educação, da saúde, da segurança e da geração de



emprego e renda. Segundo Farah (2004) a proposta de focalização se baseia no argumento de que esta garantiria maior eficiência às políticas de combate à pobreza e teria um impacto na sociedade como um todo: seja pelo papel que a mulher desempenha na família; seja por sua presença decisiva nos assuntos ligados a moradia e ao bairro; ou ainda pelo seu peso significativo entre a população pobre. Assim, movimentos de mulheres, ONGs e outras entidades passaram a defender esta proposta de que as mulheres deveriam ser o foco prioritário nas políticas de combate à pobreza. Esta proposta esteve presente na Conferência Mundial sobre as Mulheres de Beijing, em 1995. Os Órgãos Internacionais de combate à fome notando que as mulheres dos países em desenvolvimento são as mais atingidas pela pobreza, recomendou-se a criação de programas de acesso a crédito e a geração de renda para as mulheres.

O movimento feminista no Brasil incorporou esta discussão e acabou por reproduzir aqui a agenda política internacional relacionada às questões de gênero. Assim, entidades e movimentos brasileiros começaram a recomendar a priorização de mulheres especialmente mulheres negras, pobres, mães solteiras e chefes de família em políticas sociais universais. Diferentemente da noção de eficiência² do gasto utilizada pelo Banco Mundial para justificar a priorização das mulheres como beneficiárias dos programas sociais; o que tem sido enfatizado pelo movimento feminista é a necessidade de se conquistar a cidadania feminina. No debate acerca da focalização na mulher há, portanto diferenças nas abordagens relativas às políticas. De um lado, há ênfase na eficácia³ e certa funcionalização da mulher, vista como um instrumento do desenvolvimento e como potencializadora das políticas pelo papel que desempenha na família. De outro, existe a ênfase nos direitos e na

Encontramos também algumas reflexões acadêmicas sobre o *status* da mulher no contexto dos programas de transferência de renda implementados no Brasil. O ponto principal do debate circula em torno da pergunta: o fato do recurso ser dirigido preferencialmente às mulheres implica em aumento de autonomia no espaço doméstico? O estudo de Suárez & Libardoni (2007) mostra que sim, pois a tarefa da reprodução social (que as mulheres já realizavam antes do programa ser implementado) passa a ser gerida de forma mais segura em termos alimentares, educacionais e de saúde. Assim, mesmo não sendo alterada a lógica feminina do “cuidar”, a mulher ganha uma autonomia relativa à esfera doméstica, pois agora passa a depender menos do marido, e ter maior poder de definição sobre o que deve ser prioridade de compra para a família. Neste caso, a

² Diz respeito à relação entre os recursos gastos e a realização de um objetivo previsto no desenho de determinada política.

³ Diz respeito ao alcance dos resultados previstos no desenho de uma determinada política.



possibilidade de efetuar escolhas - mesmo que condicionadas por um viés de gênero - já pode ser considerada um ganho para a autonomia feminina. Assim, como mostram Suárez & Libardoni (2007) a transferência de renda permitiu às mulheres cuidar das crianças de forma mais autônoma e melhor.

Porém, alguns autores argumentam que este tipo de programa não potencializa a autonomia⁴ destas mulheres a médio e longo prazo, principalmente porque o PBF não promove uma melhor inserção no mercado de trabalho, mantendo uma situação de dependência das mulheres, seja em relação a seus cônjuges, seja em relação ao estado (Sorj, 2007). Esta perspectiva conclui que o programa acaba por reproduzir os papéis tradicionais de homens e mulheres, ou seja, a função de provedor e de cuidadora respectivamente.

Se nós voltarmos mais uma vez para o trabalho de Suárez & Libardoni (2007) veremos que, segundo as autoras, apesar do PBF reproduzir os papéis tradicionais de gênero e de poder, algumas alterações foram relatadas pelas mulheres beneficiárias que constituíram a amostra de uma pesquisa qualitativa realizada em 10 municípios da federação: 1) passam a conseguir crédito mais fácil com os comerciantes locais; 2) indicam mudanças em torno da hierarquia familiar, na medida em que podem negociar o que seria prioridade de compra; 3) apontam o aumento da autonomia, no que se refere à possibilidade de fazer escolhas, mesmo que na maioria das vezes limitadas a esfera doméstica; 4) ocorre a obtenção de documentos que são necessários ao cadastramento no programa; 6) há um expressivo volume de retorno a escola.

Mas autoras também identificam pontos negativos, como por exemplo: 1) o não estímulo a inserção das mulheres no mercado de trabalho; 2) o fato das mulheres realizarem as atividades domésticas e relativas ao “cuidar” sem auxílio dos cônjuges; 3) a autonomia restrita a sua capacidade do “cuidar”; 4) o fato das atividades de lazer destas mulheres se limitarem a ver televisão na própria casa, dormir e descansar, visitar parentes e ir à igreja e; 5) o comparecimento a sedes de organizações sociais, partidos e sindicatos ser ainda muito restrito.

É interessante notar que alguns pontos (tanto positivos quanto negativos) abordados pelas autoras brasileiras também já foram explicitados e discutidos por autores estrangeiros, como Hall (2006) e Molyneux (2006), ao avaliar respectivamente a transferência de renda no Brasil e no México. Assim, vemos que a problemática dos efeitos dos programas de transferência de renda sobre as relações de gênero ainda é uma questão aberta e que necessita de maior aprofundamento.

⁴ Tendo como referência a ampliação dos níveis de participação no mercado de trabalho e a qualidade dessa inserção (Sorj, 2007).



Bibliografia

- Dooley, M.D. Women, children and poverty in *Canada*. *Canadian Public Policy*, v.20, n.4, p.430-443, Dec, 1994.
- Farah, Marta. Políticas Públicas e Gênero. In: Godinho T. & Silveira M.(orgs.) *Políticas Públicas e Igualdade de Gênero*. Coordenadoria Especial da Mulher. São Paulo, 2004.
- Fuchs, V. R. *The feminization of poverty?* Cambridge: National Bureau of economic Research, 1986.
- Godinho, Tatau. Construir a igualdade combatendo a discriminação. In: In:Godinho T. & Silveira M.(orgs.) *Políticas Públicas e Igualdade de Gênero*. Coordenadoria Especial da Mulher. São Paulo, 2004.
- Hall, Anthony. *From Fome Zero to Bolsa Família: Social Policies and poverty alleviation under Lula*. *Latin América Studies*. Cambridge, 2006 (pp.689-709).
- Lampietti, J, A & Stalker, L. *Consumption expenditure and female poverty: a review of the evidence*. Washington, DC: Policy Research Report on Gender and Development, The World Bank, Apr, 2000.
- Lavinas, L. Excepcionalidade e paradoxo: renda básica versus programas de transferência direta de renda no Brasil IN *Ciênc. saúde coletiva* v.12 n.6 Rio de Janeiro nov./dez. 2007
- Marcoux, A. *the feminization of poverty: claims, facts, and data needs*. *Population and Development Review*, v.24, n.1,p.131-139, Mar, 1998.
- Moghadam, v. *the feminization of poverty: notes on a conceptual trend*. Normal: Illinois State University, 1997.
- Molyneux, Maxine. Mothers at the service of the new poverty agenda: progress/opportunities, Mexico's Conditional transfer programme. *Social Policy & Administration*, V. 40, august 2006 (pp.425-449).
- Novellino, Salete. Os estudos sobre feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres. In: XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, 2004, Caxambu. XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, 2004.
- Pearce, D. *The feminization of poverty: women, work and welfare*. *Urban and social Change Review*, v.11, p.28-36, 1978.
- Pressman, S. The feminization of poverty: causas and remedies. *Challenge*, v.31, n.2, p.57-61, mar/apr. 1988.
- Queiroz, Cristina; Costa, Joana Simões; Pinheiro, Luana; Medeiros, Marcelo, 2005. *A face feminina da pobreza: sobre-representações e feminização da pobreza no Brasil*. Discussion Papers. Brasília, IPEA, 2005.
- Soares, F; Ribas, R; Osório, R. *Avaliando o impacto do programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência de renda condicionada de outros países*. IN: Nota de Evaluación Publicada por el Centro Internacional de Pobreza PNUD / Brasília, 2007.



Sorj, Bila e Fontes, Adriana. Políticas e práticas de conciliação entre família e trabalho. *Cadernos de Pesquisa: Fundação Carlos Chagas*, v.37, n. 132, set/dez 2007.

Suárez, Mireya; Libardoni, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: Vaitsman, Jeni; Sousa, Rômulo. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS – Resultados (Volume II- Bolsa Família e Assistência Social)*. Brasília, 2007(pp. 119-160).

The World Bank. *Toward gender equality: the role of public policy*. Washington, D.C., The World Bank, 1997.