



## SUMÁRIO EXECUTIVO

### O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO

Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE)/  
Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPEM/UNB)  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Brasília, julho de 2006

Sumário Executivo

---

## O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO

### 1. Apresentação

Com o objetivo de investigar os efeitos do Programa Bolsa Família (PBF) sobre a condição social das mulheres beneficiárias, particularmente no que diz respeito às desigualdades de gênero nos espaços domésticos e públicos, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) firmou parceria com o Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID) visando à realização da Pesquisa *O Programa Bolsa Família e enfrentamento das desigualdades de gênero*. O estudo foi executado pelo instituto de pesquisa AGENDE (Ações de Gênero, Cidadania e Desenvolvimento), em parceria com o Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher (NEPEM) da Universidade de Brasília entre dezembro de 2005 e julho de 2006.

A ênfase sobre as desigualdades de gênero justifica-se pela relevância de se conhecerem os desdobramentos, sobre as condições de vida das mulheres beneficiárias, decorrentes da concessão preferencial às mulheres do cartão utilizado para saque do benefício provido pelo PBF. Esta é uma prática já consolidada na gestão de programas de proteção social no Brasil, baseada em evidências de que as mulheres tendem a fazer um “melhor uso” da renda, isto é, tendem a utilizá-la em prol do bem-estar do núcleo familiar, principalmente de seus membros mais vulneráveis, como as crianças.

Contudo, há pouco conhecimento sobre como esta prática se reflete na dinâmica familiar, ou seja, nas relações entre os membros da família e na divisão de trabalho intrafamiliar; nas condições de vida das mulheres, em especial, a divisão de tempo entre lazer e trabalho, incluindo afazeres domésticos; no respeito devotado a elas pelos demais membros da família; em sua autoestima; seu poder decisório sobre a alocação de recursos dentro da casa; e nas condições de vida da família como um todo, especialmente no que tange à nova composição do gasto familiar, possibilitada pelo recebimento do benefício.

Na consideração destes apontamentos, a pesquisa voltou o foco da avaliação para os seguintes aspectos: (I) arranjos domésticos, em termos da distribuição intradomiciliar de recursos materiais e simbólicos; (II) participação das mulheres nos processos de tomada de decisão no âmbito familiar; (III) participação das mulheres nas instâncias de representação política e na esfera pública (conselhos de direitos, estabelecimentos de ensino, entidades educativas, associativas, comunitárias e/ou religiosas); (IV) escolaridade das mulheres,

homens, crianças e adolescentes; (V) acesso e assiduidade das mulheres aos diferentes serviços de saúde, em especial aqueles relacionados aos direitos sexuais e reprodutivos, e (VI) acesso e tipo de inserção das mulheres nos “programas sociais complementares”, em especial aqueles relacionados à capacitação profissional e à geração de emprego e renda.

A avaliação pretendeu, ainda, levantar e analisar dados sobre o fenômeno da “feminização da pobreza”, bem como verificar se – e como – as mulheres beneficiárias adquirem o poder de fazer escolhas e de transformar as escolhas em ações e resultados desejados em decorrência do programa, o que corresponderia a um empoderamento parcial deste público.

## 2. Metodologia

A metodologia da pesquisa foi prioritariamente qualitativa, caracterizada por um conjunto de estudos de caso realizados em dez municípios brasileiros, onde foram utilizadas as mesmas técnicas de investigação e análise. Os dez municípios pesquisados, distribuídos entre estados das regiões Sudeste, Norte e Nordeste, foram selecionados com base em uma série de critérios: (I) diferentes índices de desenvolvimento humano municipal (alto e baixo); (II) alto percentual de não brancos entre a população; (III) alto percentual de cobertura do PBF e (IV) proporção de população urbana e rural. Quatro deles são capitais de estados (Belo Horizonte/MG, São Luís/MA, Belém/PA e Aracajú/SE), dois são zonas urbanas de médio porte (Candeias/BA e Floriano/PI) e quatro são predominantemente rurais, situados no litoral (Passo de Camaragibe/AL) ou no interior (Ecoporanga/ES, Chapada do Norte/MG e Riachão/MA). As técnicas de investigação incluíram: (I) entrevistas semiestruturadas e em profundidade, (II) entrevistas abertas e (III) grupos focais.

Os informantes foram mulheres beneficiárias e agentes governamentais ligados direta ou indiretamente à gestão do PBF (gestores, secretários/as municipais, funcionários/as dos Centros de Referência de Assistência Social e outros servidores públicos).

## 3. Resultados

### 3.1 Características das beneficiárias

A maior parte das beneficiárias entrevistadas é nativa do município onde foram entrevistadas ou aí moram há mais de 10 anos (84,8%). Outra característica majoritária das beneficiárias entrevistadas é o fato de serem não brancas (86,9%), definindo-se como pretas ou pardas<sup>1</sup>. A inexistência de cônjuge (marido ou companheiro) verificou-se em 46% do total dos grupos domésticos, configurando-se estruturas familiares monoparentais.

1 Muitas das entrevistadas rejeitaram a terminologia censitária, preferindo se declararem *morenas*. Esse quantitativo está incorporado no percentual de pretas e pardas.

### 3.2 Efeitos e percepções sobre o Programa

Os principais efeitos do programa na condição social das mulheres se refletem nos seguintes aspectos:

- I) visibilidade das beneficiárias como consumidoras, já que o benefício lhes confere maior poder de compra;
- II) afirmação da autoridade dessas mulheres no espaço doméstico, decorrente muito mais da capacidade de compra suscitada pelo benefício do que, necessariamente, de uma mudança nas relações de gênero tradicionais;
- III) mudança de percepção das beneficiárias sobre si próprias como cidadãs, o que se tornou possível, especialmente, após o momento em que foram obrigadas a lavrarem documentos, tais como a certidão de nascimento e a carteira de identidade, para o cadastro no programa.

Sob a perspectiva da diminuição das desigualdades de gênero, o maior acerto do programa reside em transferir a renda preferencialmente às mulheres: tanto as beneficiárias quanto os agentes governamentais são praticamente unânimes ao concordar com essa preferência. A argumentação mais frequente entre as beneficiárias é que as mulheres cuidam e administram melhor o dinheiro do que os homens porque, por serem mães, têm maior contato com os filhos. A argumentação dos agentes governamentais também evoca a maternidade, mas o acento é posto no fato de as mulheres terem maior contato com o cotidiano da casa.

Em linhas gerais, pode-se afirmar que, no entendimento das beneficiárias, o programa representa uma grande *ajuda* para a aquisição de bens necessários à sobrevivência e, conseqüentemente, para o melhor cumprimento de sua responsabilidade de cuidar das crianças, na medida em que representa um dinheiro “certo” (em contraposição à remuneração incerta, advinda de trabalhos informais e instáveis). Receber o benefício significa, para essas mulheres, uma possibilidade de expansão da maternagem, entendida como o desempenho do papel de cuidar de crianças, seja na qualidade de mãe, seja na de mãe substituta, que garante o fortalecimento do seu papel central na coesão social dos grupos domésticos pelos quais são responsáveis.

A pesquisa constatou que uma das principais características dessas mulheres é seu isolamento social, refletido por sua exclusão do mercado de trabalho, pelos espaços sociais por onde circulam (uma vez que as principais atividades que desenvolvem acontecem no espaço da casa e da vizinhança próxima) e mesmo o baixo tempo de percurso ou deslocamento requerido para realizar suas atividades cotidianas (o que indica, novamente, o baixo grau de deslocamento das mulheres). As atividades de lazer, embora frequentemente mencionadas, concentram-se, pelo relato das mulheres, em eventos domésticos como ver televisão, dormir ou descansar. As visitas a parentes e amigos são as mais frequentes entre as atividades de sociabilidade, enquanto brincar com os filhos e passear nas ruas, praças e parque apareceram com muito menor frequência.

### 3.3 Gestão do Programa

Há um consenso, entre as equipes gestoras, de que a implantação do Bolsa Família, um programa cuja magnitude não tinha precedentes nos municípios, colocou, como primeiro desafio, a insuficiência da infraestrutura existente e a necessidade de serem criadas, com urgência, condições organizacionais para sua execução, tanto no que diz respeito ao pessoal quanto ao espaço físico e à aquisição de equipamentos. Nas experiências observadas, a gestão do programa está centrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, visto que a atenção das equipes está quase que exclusivamente voltada para o (re)cadastro das famílias e identificação das famílias potencialmente beneficiárias.

A concentração dos esforços no cadastramento acarreta vários inconvenientes, dentre os quais se destacam a demora em firmar ações intersetoriais e parcerias e, da perspectiva de gênero, a indisponibilidade de tempo das equipes de gestão do programa para centrar atenção na potenciação das beneficiárias enquanto verdadeiras corresponsáveis. Com efeito, o programa aproveita-se da cultura da maternagem sem, todavia, considerar a necessidade de apoiar o avanço pessoal das mulheres para que possam participar em condições de igualdade nos processos sociais e políticos que afetam seus interesses e, conseqüentemente, participar consciente e ativamente do programa do qual são beneficiárias.

A complexidade do PBF, reconhecida e afirmada por gestores de todos os municípios visitados, é uma das principais fontes de problemas enfrentados em sua operacionalização, o que repercute diretamente na comunicação e, conseqüentemente, no relacionamento entre as distintas instituições e equipes técnicas envolvidas com a implementação do programa e destas com as famílias beneficiárias.

No discurso de vários agentes governamentais, ficou patente o fato de que estes concebem o benefício como uma dádiva às famílias e não um direito. Neste sentido, valorizam as condicionalidades do programa que se configuram como uma possibilidade de poder exigir das beneficiárias uma contrapartida pelo recebimento do benefício.

#### **4. Considerações**

Não se pode afirmar que o programa transformou as relações de gênero tradicionais, algo que de forma alguma poderia ter acontecido, por um lado, por não ser esse o objetivo do programa e, por outro lado, em função do tempo transcorrido desde sua implantação, mesmo que esse objetivo tivesse existido.

Todavia, o programa vem gerando mudanças altamente positivas para a sobrevivência das famílias e para o cumprimento do papel feminino de cuidar das crianças. Além disso, também houve melhoras significativas, embora mais restritas, no âmbito da educação e da saúde das mulheres e suas famílias. Porém, a mudança que requer mais atenção, tanto por ser generalizada quanto por se constituir na mais sólida das bases para a superação da condição de pobreza, é o fato de as mulheres terem tomado consciência ou começado a tomar consciência do significado da cidadania.

## **Ficha Técnica**

### **Execução**

Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE)/Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília (NEPEM/UNB)

### **Coordenação-Geral**

Mireya Suárez  
Marlene Teixeira Rodrigues

### **Pesquisadores**

Marlene Libardoni  
Rosa Helena Stein  
Ana Julieta Cleaver  
Sandra Teixeira  
Simone Ribeiro Garcia  
Paula Foltran  
Priscila Maia  
Wanderson da Silva Chaves.

### **Unidades Responsáveis**

**Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**  
Rômulo Paes de Sousa

### **Diretora de Avaliação e Monitoramento**

Jeni Vaitsman

### **Coordenador-Geral de Avaliação e Monitoramento de Execução e Impacto**

Luís Otávio Pires Farias

### **Equipe de acompanhamento da pesquisa**

Daniela Peixoto Ramos  
Júnia Valéria Quiroga da Cunha

### **Secretária Nacional de Renda de Cidadania**

Rosani Evangelista Cunha

### **Edição e diagramação deste sumário**

#### **Revisão**

Cristiane dos Santos Pereira  
Marina Pereira Novo  
Júnia Valéria Quiroga da Cunha  
Thaise dos Santos Leandro

#### **Diagramação**

Tarcísio da Silva

### **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323

CEP: 70.054-906 Brasília | DF

Fone: 61 3433-1509 | Fax: 3433-1529

[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)