

## SUMÁRIO EXECUTIVO

# ARTIGO: DIFERENÇAS DE GÊNERO E APOIO À POBREZA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

Neuma Figueiredo de Aguiar,  
M.A.; Ph.D.; D.Sc.; Professora Emérita de Sociologia (UFMG).  
Brasília, dezembro de 2012

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO  
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Sumário Executivo

---

## ARTIGO: DIFERENÇAS DE GÊNERO E APOIO À POBREZA NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF)

### 1. Apresentação:

O artigo “Diferenças de Gênero e Apoio à Pobreza no Programa Bolsa Família (Pbf)”, de autoria da Dra. Neuma Figueiredo de Aguiar, Professora Emérita de Sociologia da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é fruto de pesquisa realizada no âmbito de consultoria prestada no âmbito do Prodoc PNUD BRA 04/046 – Fortalecimento Institucional para Avaliação e Gestão da Informação do MDS. A redação do artigo se deu entre os meses de outubro e dezembro de 2012.

Ele tem por objetivo avaliar a inter-relação entre a dimensão de gênero e as políticas, ações e serviços de desenvolvimento social e combate à fome, em especial o Programa Bolsa Família, com base na análise de estudos e pesquisas apoiadas pelo MDS/SAGI sobre o tema, num esforço que dialoga com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) e a produção acadêmica brasileira e internacional a respeito do tema, apresentando propostas para o desenvolvimento de eixos de análise potencializadores de futuras pesquisas de avaliação da SAGI. Os eixos analisados são: (i) contextualização dos programas de transferência de renda no horizonte histórico das políticas de seguridade social, na América Latina e no Brasil; (ii) perspectiva da teoria do gênero e das pesquisadoras feministas; e (iii) aspectos relevantes à perspectiva de gênero nos resultados de pesquisas de avaliação apoiadas pelo MDS relacionadas ao Programa Bolsa Família.

### 2. Metodologia:

O artigo apresenta e fundamenta uma perspectiva teórica para a análise do objeto de análise, baseando-se no debate acadêmico com demais pesquisadores relevantes ao estudo e na análise de fontes de dados secundárias para teste e fortalecimento empírico das hipóteses aventadas. Assim, a pesquisa que embasou o artigo utiliza-se prioritariamente da análise de indicadores e outros dados secundários, em conjunção com a revisão crítica da bibliografia atinente aos temas transferência de renda e relações de gênero, com foco no fato de a gestão doméstica do benefício concedido pelo Programa Bolsa Família ser efetuado pela mulher responsável ou corresponsável pelo domicílio.

Entre as bases de dados utilizadas na investigação, destacam-se as duas rodadas da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família (AIBF) e o relatório Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (Agende 2006), sobre as quais a autora lança novo olhar a partir da perspectiva teórica construída no artigo e da análise conjunta de outras pesquisas relativas ao Programa Bolsa Família, à expansão do

acesso à pré-escola e seus efeitos sobre as relações de gênero. Segundo a autora, as demais pesquisas, muitas delas incentivadas pelo MDS por intermédio do Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), complementam e esclarecem dimensões qualitativas de difícil apreensão por dados agregados.

### 3. Resultados

Cabe notar que, dado o caráter do artigo, os resultados apresentados não são da mesma natureza daqueles produzidos por um relatório de pesquisa cujo objetivo central é descrever fidedignamente os resultados empíricos encontrados em campo, ressaltando elementos analíticos previamente estabelecidos, mas sem que se estabeleça necessariamente uma problemática teórica prévia advinda do estado da arte de alguma disciplina científica. No caso, os resultados da pesquisa que originou o artigo se refletem na interpretação dada pela autora aos dados analisados pela ótica da perspectiva teórica adotada, com particular atenção ao debate das ciências sociais em torno das consequências do fenômeno de ampliação das políticas de enfrentamento à pobreza na América Latina sobre as relações de gênero.

Considerando o itinerário de mudanças e limitações das políticas com propósito universalista dos programas previdenciários no Brasil, são enfocados os programas de transferência de renda como estratégias compensatórias ou de “reparo” e se debate a associação da pobreza à natureza feminina. Enfatiza-se a dinâmica multifatorial que posiciona as mulheres entre os pobres: os regimes previdenciários, o sistema de parentesco e as redes de solidariedade em que as famílias estão inseridas, os padrões de nupcialidade e de separação, a esperança de vida ao nascer, o sistema de pensões alimentícias (para suporte aos filhos), o tipo de emprego e de remuneração das mulheres, e o seu nível educacional.

No âmbito do debate sobre a “feminização da pobreza”, além de se apontar, junto com outros autores, para a diversidade de situações na composição domiciliar, destaca-se a posição entre os mais pobres das residências monoparentais sob regência feminina com filhos pequenos, quando comparados a outros arranjos e observam-se as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza como o foco das políticas de assistência social. Compreendem-se as mulheres como trabalhadoras familiares na gestão do programa (em 93% dos casos), considerando-as parceiras do MDS.

Citando autores que assinalam a contribuição do PBF na alteração das relações de gênero, pela diminuição da dependência financeira do provedor familiar, relativiza-se essa estimativa lembrando que com o crescimento da participação das mulheres na força de trabalho nas últimas décadas, dificilmente o papel de provisão doméstica poderia ser caracterizado como exclusivamente masculino. Reconhecendo a procedência das pesquisas que associam a maior regularidade no recebimento dos recursos a mudanças nos inter-relacionamentos das pessoas que

até então estiveram deles destituídas, restringe-se esse reconhecimento a uma questão mais de circulação do dinheiro do que à dimensão de gênero.

Um dos temas criticamente abordados é o da ênfase dos programas de transferência de renda na mobilidade social transgeracional pela educação, “restrita ao futuro”. Em consonância com outros autores, assinala-se o caráter dúbio do tratamento dado à dimensão de gênero nas políticas, que consideram (“umas vezes sim, outras não”) as gerações, se voltando, sobretudo, para as futuras, com pequena ênfase para as atuais. Em torno dessa temática, faz-se a resenha de trabalhos acadêmicos que pesquisaram a dinâmica socioeconômica entre família – posições e papéis dos seus integrantes, emprego/ocupação, renda, pobreza e gênero. São detalhadas as diversas correlações que induziram a formulação de diversas estratégias de enfrentamento à pobreza, nas quais o foco recai especialmente sobre aspectos como o nível de escolaridade da mãe, o tempo disponível para a atenção aos filhos e o compartilhamento de responsabilidades.

Detendo-se sobre a importância do fator tempo, ressalta-se que o PBF coaduna com as atribuições culturais de gênero, ao subentender que os cuidados com os filhos fiquem sob o encargo da titular do cartão, como parte do seu trabalho com casa e família.

No contexto dessa problemática são destacados estudos sobre a situação das jovens mães, como o segmento mais vulnerável no panorama das desigualdades sociais, bem como valorizadas estratégias de enfrentamento desenvolvidas pelo Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, baseadas na difusão de informações sobre saúde reprodutiva e o acesso a recursos para maior conhecimento do próprio corpo.

Reconhecem-se as relações do PBF com os diversos aspectos que têm sido levantados como determinantes ou condicionantes no diagnóstico da pobreza e os alvos de intervenção do programa, mediante a dotação financeira e a expectativa de futura mobilidade social: cobertura previdenciária, estrutura familiar com “chefia feminina”, com participação de dois cônjuges e a existência de filhos; composição dos rendimentos familiares, presença de trabalho infantil e juvenil e efeitos educacionais na situação das famílias pobres; fator hereditário: mãe e pai pobres ou um único cônjuge nessa condição social - com baixo nível educacional e ingresso precoce na força de trabalho. Dentre os diversos estudos relacionados, destaca-se a inferência de que “ganhos de instrução e de tempo cotidiano para as mães têm impacto nas oportunidades de vida de filhas e filhos e possibilitam ir além dos cuidados com a saúde das novas gerações, acrescentando esta dimensão também para as mães beneficiárias do PBF.”

Relativizando os resultados da Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família, segunda rodada (AIBF 2/2012), que apontam a postergação em menos de um ano do ingresso de jovens no mercado de trabalho, em função do tempo adicional

de escola, que incidiria em condições mais favoráveis de entrada no mundo do trabalho e promoção social, enfatiza-se a necessidade de melhorar a qualidade do ensino, a ampliação da jornada escolar e a ampliação do escopo pedagógico para a geração das mães, como alguns programas do MDS vêm fazendo, em articulação com outras esferas governamentais.

Um aspecto sobre o qual se faz uma abordagem crítica, sempre com apoio na literatura feminista, é sobre o que estima ser uma redução do conceito de empoderamento. A autora propõe a retomada do sentido original, formulado no âmbito da Conferência Mundial de Mulheres, em Nairobi, associado à criação de novas estratégias para o acesso às necessidades básicas que propiciem o bem-estar coletivo por parte dos mais desprotegidos, comunidades e nações, incluindo a associação entre diversos agentes sociais e o incremento da capacidade organizacional, a autoestima e a autoconfiança nas próprias potencialidades. Esta formulação envolve, entre outros aspectos, processo participativo, ganhos materiais e de sociabilidade, bem como a saída da condição de vítima.

Uma passagem relevante na história do conceito e sua pluralidade de sentidos diz respeito à dúvida sobre a sua pertinência à temática dos pobres ou apenas das mulheres pobres. Relembra-se que a solução do problema da distribuição desigual de recursos econômicos não necessariamente equaciona simultaneamente as relações desiguais de gênero, uma questão também presente entre os mais pobres, em termos dos encargos domésticos; a divisão sexual do trabalho; o controle sobre a sexualidade; os direitos reprodutivos; as possíveis ocorrências de situações abusivas em termos de violência - muito frequentes na sociedade brasileira; a contraposição de padrões de sociabilidade vs isolamento na casa; o encaminhamento para atividades segregadas de trabalho remunerado; o emprego em atividades esporádicas, em tempo parcial ou, como contraponto, em horários extenuantes, sem direito à folga; a ausência de suporte para o desempenho das tarefas cotidianas, com e sem rendimentos, originando sobrecargas de trabalho. Em contextos em que algumas saídas da pobreza foram implementadas com impacto no empoderamento de todos, persistem algumas especificidades adstritas à dimensão de gênero, tais como as famílias em que as mulheres continuam a desempenhar a grande maioria das atividades domésticas, sem qualquer colaboração de seus companheiros, mesmo em presença de maiores recursos e de um padrão de vida mais elevado; ou outros casos de melhoria econômica do grupo familiar onde existem evidências de violência conjugal.

Outro aspecto retomado é o das conotações da organização participativa, como a capacitação para a análise de gênero. Observa-se que os resultados de pesquisas sobre o tema da participação e o PBF são heterogêneos, com o registro de um exemplo de alta participação, frente a uma margem ampla de beneficiários do programa com baixo índice de sociabilidade.

Propõe-se conceber o empoderamento “como a saída de uma situação subordinada de uma vida sem recursos, acentuando, ao mesmo tempo, a dimensão de gênero por uma vida colaborativa na esfera doméstica, sem violências (como as previstas pela lei Maria da Penha), sem medo, com acesso ao trabalho com rendimentos, saúde - inclusive a saúde reprodutiva - educação, capacitação, vida social, com escolhas efetuadas pelas mulheres para uma vida sexual plena”. Critica-se, no material de pesquisas avaliativas auspiciadas pelo MDS, a restrição conceitual a apenas algumas das dimensões acima apontadas, atendo-se primordialmente à visão do Banco Mundial.

O processo decisório sobre as possibilidades de aquisições com os recursos do PBF representaria um tipo de empoderamento, no entanto, é preciso atentar para o fato que os novos encargos, derivados da participação no programa (supervisão maior dos filhos, gestão financeira, decisão sobre compras), trazem embutidos a dimensão de gênero, pelo reforço das atribuições domésticas das mulheres, o que redundaria num acréscimo na desigualdade. Nas atribuições de maior vigilância educacional dos filhos a autora não vislumbra qualquer encaminhamento para que as próprias mães possam melhorar seu nível educacional. Reconhece-se, entretanto, que algumas iniciativas novas derivadas dos planos Brasil Carinhoso e Brasil Sem Miséria apontam nesse rumo.

Fundamentando-se nos resultados de diversas pesquisas, concernentes, entre outros, ao PBF - como as duas rodadas da Avaliação de Impacto do Bolsa Família (AIBF) - e a outros programas (como o de creches e pré-escola do Ministério da Educação), a autora critica os efeitos da participação das famílias no PBF na população economicamente ativa. Uma das questões levantadas versa sobre a presumida redução da participação das mulheres beneficiárias do PBF na força de trabalho e seu aumento em atividades domésticas não remuneradas, o qual contrastaria com o efeito do programa do MEC de elevar o emprego e rendimento das mulheres.

Em relação à segunda rodada da AIBF o destaque coube à tendência, entre os beneficiários, para a redução do número de horas de trabalho no mercado formal e uma elevação no mercado informal, associada pelos avaliadores a uma estratégia dos beneficiários para permanecerem no programa. Da literatura específica sobre o tema, é retomado o questionamento sobre se os programas de transferência de renda estariam dando suporte ou encoberto atividades de pior qualidade, caracterizadas como “detentoras de alta intensidade, baixa produtividade, baixa qualificação e baixos rendimentos”. E lembra-se que os achados sugerem que ocorrem apenas pequenas modificações na distribuição diferenciada de tempo entre os mercados formal e informal. A partir do exame de resultado de uma das pesquisas financiadas pelo MDS, em cooperação com o CNPq, formulam-se questionamentos sobre a atitude de mulheres beneficiárias em contexto urbano em situação de habitação e emprego precários (teriam elas optado por permanecer em casa?), chamando a atenção para outras variáveis a serem consideradas.

Diante da possibilidade de trabalhadores/as em atividades precárias utilizarem a participação em programas de transferência de renda para negociarem condições mais justas de trabalho, postula-se a hipótese de que no contexto de um vínculo fraco com o mercado de trabalho, possuir uma opção de renda que garanta a subsistência domiciliar pode dar margem à busca de melhorias nas condições empregatícias, inclusive as decorrentes de atividades efetuadas em domicílios de terceiros, cumprindo longas jornadas, frequentemente sem contrato.

Outros estudos sobre a relação de beneficiários e não beneficiários do PBF com o mercado de trabalho, baseados na PNAD 2004, são resenhados, um dos quais aponta que fatores como idade, escolaridade, ter pele branca e ser “chefe de família”, assim como ser beneficiária, elevam a probabilidade de participação no mercado de trabalho – entanto, tal probabilidade se reduz entre mães com cônjuge e filhos. Outro achado citado é o da relação inversamente proporcional entre aumento do recurso do PBF e a probabilidade de participação no mercado de trabalho.

O papel do nível educacional das mulheres nas diversas posições dentro da família, entre beneficiários e não beneficiários é examinada, considerando as AIBF 1 e 2 e a literatura especializada. As evidências evocadas são as de que o nível educacional da mãe afeta o nível educacional de suas filhas e de seus filhos: quanto mais alta a escolaridade da mãe, maiores as expectativas sobre o desempenho escolar dos filhos. Analisando as diversas correlações intergeracionais a conclusão sugerida é a da ocorrência de uma maior herança de status educacional das mães em relação às avós do que de filhas/filhos em relação às mães. As novas gerações estudam mais do que as mais antigas, a geração das mães estando mais próximas do nível educacional das avós.

Um aspecto levantado, com base nos resultados comparativos das duas rodadas da AIBF, é a importante queda na proporção de mulheres não alfabetizadas que, por ser constatada tanto entre beneficiários e não beneficiários, não pode ser atribuída à participação das entrevistadas no PBF. A respeito, lembram-se as ações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), bem como as de habilitação profissional e tecnológica no Programa Mulheres Mil e outros promovidos por municípios, criticando-se sua restrição quando considerado o volume de beneficiários do PBF.

Quanto ao quesito uso do tempo o destaque cabe para o aumento, em cerca de 8 horas semanais, no tempo dedicado a atividades domésticas por jovens de famílias não beneficiárias versus 3 horas de acréscimo, em igual período, por participantes no PBF. Entretanto, observam-se traços evidentes de transmissão de padrões da divisão sexual do trabalho tanto entre os beneficiários quanto entre os não beneficiários.

O tema do empoderamento é reexaminado sob a ótica da tomada de decisões, com os resultados da análise apontando para a existência de um longo caminho

que ainda deve ser percorrido rumo à autonomia por uma parcela substantiva de respondentes (mais de um terço de respondentes do AIBF 2 teria indicado não possuir autonomia). Outro dado apontado como de interesse confluyente é a baixa participação associativista. Sugere-se a necessidade de um aperfeiçoamento dos instrumentos de pesquisa para a captação fina da sociabilidade, destacando-se para isso a maior sensibilidade das metodologias antropológicas e indicando-se o intercâmbio entre mulheres como uma oportunidade para o processo criativo de interação emancipadora.

No contexto das duas rodadas da AIBF chama-se a atenção para as informações concernentes às duas modalidades de trabalho (remunerado e não remunerado) e o uso do tempo por beneficiárias e não-beneficiárias, cotejando “mulheres responsáveis pelo domicílio” (grupo 1) e “mulheres cônjuges” (grupo 2). O estudo destaca que o cuidado com a casa e as crianças é menor nos dias de semana e maior nos domingos, ao mesmo tempo que a taxa de atividade econômica é maior entre o grupo 1, bem como o tempo dedicado ao trabalho remunerado, fora da casa, nos finais de semana. Chama a atenção para o fato de, não obstante isso, o cuidado com as crianças, entre as duas categorias de mães, possuir um padrão similar.

Quanto ao tempo dedicado ao trabalho remunerado - seja no domicílio ou fora dele - destaca-se que o grupo 1 aumenta sua dedicação a ele em seu espaço residencial e o reduz no seu desempenhado fora, enquanto o grupo 2 diminui todas as atividades, quando comparadas as duas rodadas da AIBF. A partir do relatório da segunda rodada, sinaliza-se a possibilidade de que as famílias façam ajustes no tempo de trabalho remunerado para permanecerem nos limites de renda estipulados pelo PBF. Nessa perspectiva retomam-se outras evidências convergentes, surgidas de outras relações, considerando os resultados referentes a não beneficiárias. No entanto, sugere-se ponderar que a redução no tempo de trabalho entre as não beneficiárias não representa elevação do trabalho remunerado em casa, nem intensificação das atividades domésticas. Entre as não beneficiárias, apenas as mulheres responsáveis pelo domicílio ampliam ligeiramente a carga de atividades com a casa, enquanto que as mulheres cônjuges ampliam o tempo de trabalho remunerado fora de casa em finais de semana, talvez em revezamento com o cônjuge.

Sobre as atividades domésticas de filhas e filhos assinala-se para o seu incremento, na passagem da rodada AIBF 1 para a 2, sendo mais atribuídos às filhas do que aos filhos. Os resultados levam a contestar suposições de outros autores que ou apontaram para a modernização da dimensão de gênero para as novas gerações, em contraponto com a da geração das mães ou para a redução da participação das mães beneficiárias na força de trabalho. Nesse respeito, faz-se coro com outros autores a respeito da relevância que para a dimensão de gênero têm a oferta de creches e pré-escolas para um maior envolvimento das mães na força de trabalho. Esse coro se estende à crítica quanto à ênfase do PBF nos papéis tradicionais das mães inseridas no programa; quanto a que o investimento para a mobilidade

social, com efeitos evidentes no campo da educação, contemple apenas de forma limitada a geração das mães; e quanto à mobilidade intergeracional afetar pouco a dimensão do trabalho doméstico.

#### **4. Recomendações:**

- Valorização das estratégias criativas encontradas pelas mulheres a fim de assumirem o controle sobre suas potencialidades e recursos, estabelecendo um intercâmbio mais colaborativo com familiares e companheiros.
- Reconhecer o papel das beneficiárias do PBF como “parceiras” do MDS no desempenho do Programa Bolsa Família.
- Atentar para a dimensão do empoderamento no que concerne a vida familiar sem violência, com incremento no acesso à educação, capacitação e trabalho remunerado, saúde, inclusive saúde reprodutiva, com escolhas para uma vida sexual plena.
- Incrementar e expandir as políticas de cuidados que reduzem os encargos domésticos das mulheres beneficiárias do PBF - tais como creches e pré-escolas, elevação da jornada escolar para tempo integral, rede de restaurantes populares - em ação integrada entre diversos órgãos governamentais, no sentido apontado por programas como o Brasil sem Miséria e o Brasil Carinhoso.

## **Ficha Técnica:**

### **Consultora:**

Neuma Figueiredo de Aguiar, M.A.; Ph.D.; D.Sc.; Professora Emérita de Sociologia (UFMG).

### **Unidades Responsáveis**

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

Paulo de Martino Jannuzzi

#### **Diretora de Avaliação**

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

#### **Coordenadora Geral de Resultados e de Impacto**

Renata Mirandola Bichir

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

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Renata Mirandola Bichir

Marina Pereira Novo

Alba Lucy Giraldo Figueroa

Bruno Cabral Franca

Júlio César Borges

#### **Edição e Diagramação deste Sumário Executivo**

##### **Revisão**

Marco Antonio Carvalho Natalino

Alexandro Rodrigues Pinto

##### **Diagramação**

Tarcísio 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)