

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico 3

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)



 **Atena**
Editora

Ano 2018

Luciana Pavowski Franco Silvestre
(Organizadora)

Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico

3

Atena Editora
2018

2018 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Geraldo Alves e Natália Sandrini

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

P769 Políticas públicas no Brasil [recurso eletrônico] : exploração e diagnóstico 3 / Organizadora Luciana Pavowski Franco Silvestre – Ponta Grossa (PR): Atena Editora, 2018. – (Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico; v. 3)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-059-9

DOI 10.22533/at.ed.599192201

1. Administração pública – Brasil. 2. Brasil – Política e governo.
3. Planejamento político. 4. Política pública – Brasil. I. Silvestre,
Luciana Pavowski Franco. II. Série.

CDD 320.60981

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2018

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

O e-book “Políticas Públicas no Brasil: Exploração e Diagnóstico” apresenta 131 artigos organizados em sete volumes com temáticas relacionadas às políticas de saúde, educação, assistência social, trabalho, democracia e políticas sociais, planejamento e gestão pública, bem como, contribuições do serviço social para a formação profissional e atuação nas referidas políticas.

A seleção dos artigos apresentados possibilitam aos leitores o acesso à pesquisas realizadas nas diversas regiões do país, apontando para os avanços e desafios postos no atual contexto social brasileiro, e permitindo ainda a identificação das relações e complementariedades existentes entre a atuação nos diferentes campos das políticas públicas.

Destaca-se a relevância da realização de pesquisas, que tenham como objeto de estudo as políticas públicas, bem como, a disseminação e leitura destas, visando um registro científico do que vem sendo construído coletivamente na sociedade brasileira e que deve ser preservado e fortalecido considerando-se as demandas de proteção social e de qualificação da atuação estatal em conjunto com a sociedade civil em prol da justiça social.

Boa leitura a todos e todas!

Dra. Luciana Pavowski Franco Silvestre

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O DESAFIO DE ACOMPANHAMENTO FAMILIAR ATRAVÉS DE GRUPOS	
<i>Poliana de Oliveira Carvalho</i> <i>Solange Maria Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922011	
CAPÍTULO 2	11
A RELAÇÃO PÚBLICO-PRIVADA NA NOVA REGULAMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
<i>Rafaella Vanny Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922012	
CAPÍTULO 3	22
AUTONOMIA E EMPODERAMENTO FEMININO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO	
<i>Sandra Monica da Silva Schwarzstein</i> <i>Nivia Valença Barros</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922013	
CAPÍTULO 4	34
CONTOS DA VIDA REAL: UM ESTUDO SOBRE A MULHER EM SITUAÇÃO DE RUA, EM TERESINA-PI	
<i>Iracilda Alves Braga</i> <i>Dryelly Ravelly Val</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922014	
CAPÍTULO 5	46
O USO DE INDICADORES DOS SISTEMAS OFICIAIS DE INFORMAÇÕES PARA MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL E FAMILIAR	
<i>Vanelise de Paula Aloraldo</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922015	
CAPÍTULO 6	58
POBREZA E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: ANÁLISE DA ATUAL CONJUNTURA	
<i>Patrícia Ribeiro Lopes</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922016	
CAPÍTULO 7	71
POLÍTICA BRASILEIRA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SERVIÇO SOCIAL: ATUAÇÃO PROFISSIONAL FRENTE À CONSOLIDAÇÃO E AMPLIAÇÃO DOS SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS	
<i>Diego Tabosa da Silva</i> <i>Anália da Silva Barbosa</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922017	

CAPÍTULO 8	81
PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ANÁLISE DAS MUDANÇAS NOS PADRÕES DE CONSUMO E MELHORIAS NAS CONDIÇÕES DE VIDA DAS FAMÍLIAS USUÁRIAS EM SÃO LUÍS-MA	
<i>Camila Raquel Amaral França</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922018	
CAPÍTULO 9	92
REDE SOCIOASSISTENCIAL E VIABILIZAÇÃO DE DIREITOS: DESAFIOS AO SERVIÇO SOCIAL	
<i>Roberta Ferreira Coelho de Andrade</i>	
<i>Tereza Raquel Negreiros do Nascimento Costa</i>	
<i>Vivianne Batista Riker de Sousa</i>	
<i>Mayza Lorena Barbosa da Silva Noronha</i>	
DOI 10.22533/at.ed.5991922019	
CAPÍTULO 10	104
REFLEXÕES SOBRE PROJETOS POLÍTICO-IDEOLÓGICOS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA	
<i>Paula Raquel da Silva Jales</i>	
<i>Solange Maria Teixeira</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220110	
CAPÍTULO 11	115
SEGREGAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA RELAÇÃO INTERATIVA A SER COMPREENDIDA	
<i>Sueli do Nascimento</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220111	
CAPÍTULO 12	127
TRABALHO E POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA: UMA ANÁLISE À LUZ DA QUESTÃO	
<i>Régia Maria Prado Pinto</i>	
DOI 10.22533/at.ed.59919220112	
SOBRE A ORGANIZADORA	140

AUTONOMIA E EMPODERAMENTO FEMININO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

Sandra Monica da Silva Schwarzstein

Assistente Social (UFPE), mestre em Planejamento para o Desenvolvimento (NAEA/UFPA e doutoranda de Política Social pela Universidade Federal Fluminense – UFF, participante do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (NUDHESC/UFF), email: samosi@uol.com.br

Nivia Valença Barros

Pós-Doutora em Ciências Sociais (Universidade de Coimbra). Assistente Social. Mestra em Educação. Doutora em Psicologia (PUC/RJ). Professora associada da Escola de Serviço Social da UFF e do PEPG em Política Social/UFF; coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Direitos Humanos e Cidadania (NUDHESC/UFF), email: barros.nivia@gmail.com

RESUMO [Comunicação oral]

A presente análise documental de dois relatórios de avaliação de impacto do Programa Bolsa Família (PBF) busca verificar em que medida os mesmos levam em consideração os impactos que o programa tem sobre a autonomia e o empoderamento das mulheres por ele beneficiadas. Considera-se que uma avaliação cuidadosa desses impactos corresponderia a uma real preocupação dos gestores com estas variáveis. A análise considera aspectos quantitativos (espaço reservado ao tema) e também aspectos qualitativos, relacionados

aos conteúdos pertinentes.

PALAVRAS-CHAVE: Gênero; Programa Bolsa Família; Autonomia da Mulher.

ABSTRACT: The present documental analysis of two impact assessment reports of the Bolsa Família Program (PBF) seeks to verify to what extent they take into account the impacts that the program has on the autonomy and empowerment of the women it benefits. It is considered that a careful evaluation of these impacts would correspond to a real concern of the managers with these variables. The analysis considers quantitative aspects (space reserved for the theme) as well as qualitative aspects related to relevant contentes.

KEYWORDS: Gender; Bolsa Família Program; Women's Autonomy.

1 | INTRODUÇÃO

Em 2003, era intenso, no Brasil, o debate sobre o repasse direto de recursos financeiros para famílias pobres e extremamente pobres. Alguns programas já implementados no campo da assistência social, direcionados à proteção de crianças e adolescentes haviam obtido sucesso através da transferência direta de renda para as mulheres das famílias às quais essas crianças pertenciam e foi a partir dessas

experiências que veio a se fortalecer a tendência de delegar às mulheres o papel de receptoras legais de recursos destinados à complementação da renda familiar. Não obstante, fazem-se ouvir também, até hoje, críticas a ações baseadas no protagonismo das mulheres que, para alguns autores, tenderiam a reforçar e reproduzir assimetrias de gênero e, assim, fortalecer as disparidades sociais entre homens e mulheres.

Foi no contexto desse debate que, com o objetivo de promover o alívio imediato da pobreza, foi lançado, em outubro de 2003, o Programa Bolsa Família (PBF), tal qual definido pela Lei Federal 10.836, de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto 5.209, de 17 de setembro de 2004. Trata-se de um programa que vincula a transferência direta de renda ao cumprimento de contrapartidas sociais. Sua ideia central é, além de melhorar a renda familiar, estimular as famílias beneficiadas a buscar atendimento continuado nos serviços de educação e saúde. Para participar do programa, as famílias devem cumprir algumas condicionalidades, a saber: matrícula e frequência das crianças na escola, pré-natal, vacinação e qualidade nutricional.

Em 2013, dez anos mais tarde, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mais de 13 milhões de famílias já beneficiadas pelo PBF haviam saído da situação de extrema pobreza em que se encontravam quando foram incluídas no programa. De acordo com o MDS, 93% dos titulares do cartão do programa eram mulheres e 68% dessas mulheres eram negras. Comentando esses números, a ministra Eleonora Menicucci, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM-PR), afirmou: “(...) o programa assegurou a autonomia econômica de milhões de brasileiras para gerir os recursos e mostra que a igualdade de gênero foi colocada no centro das políticas públicas (...)”. (PORTAL BRASIL, 2013). (grifos nossos).

Estimulados por este debate, procuramos, em documentos oficiais de avaliação de impacto do PBF, referências a eventuais preocupações de seus gestores com a questão das relações de gênero. Logo de partida, constatamos que a ampliação da autonomia econômica da mulher e o seu empoderamento doméstico não constavam dos objetivos específicos do programa¹. Foi a partir desta constatação que julgamos ser relevante verificar em que medida, mesmo sem constar da proposta original do programa, a questão da autonomia e do empoderamento das mulheres vinha merecendo atenção por parte de seus gestores. Com este objetivo, buscamos saber se - e em que medida - as duas avaliações de impacto do PBF, publicadas até então, abordaram ou não questões como: i) a ampliação da autonomia econômica e ii) o empoderamento doméstico das mulheres por ele beneficiadas.

A importância dessas perguntas é evidente na medida em que as mulheres são as principais interlocutoras do PBF e muitas transformações da situação familiar propostas pelo programa estão diretamente ligadas a seu desempenho. O que se espera, além disso, é que estudos como este possam servir a futuros ajustes e modificações do referido programa.

1 Para maiores detalhes, em <http://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/3801> ver: “TOR-Bolsa Família.doc” (Capturado em 19 de abril de 2016).

Optamos, assim, pela realização de uma análise documental dos Sumários Executivos dos dois relatórios de avaliação de impacto já produzidos até este momento pelo PBF, a saber:

- I. Avaliação de Impacto do PBF – AIBF I - Sumário Executivo, Outubro 2007, 19 páginas. Pesquisa realizada entre dezembro de 2004 e 1º de novembro de 2006. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/MDS. Instituição executora: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR). Financiamento: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).
- II. Avaliação de Impacto do PBF – 2ª Rodada - AIBF II – Sumário Executivo, 36 páginas. Pesquisa realizada entre fevereiro de 2009 e abril de 2012. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação/MDS. Instituição Executora: Consórcio IFPRI (International Food Policy Research Institute)/Datamétrica. Órgão de Cooperação Técnica Internacional: PNUD. Financiamento: MDS, PNUD e Banco Mundial (BIRD).

O objetivo geral dessas duas avaliações era medir o impacto do PBF nas condições de vida das famílias beneficiárias. Metodologicamente, foram contrastadas famílias beneficiárias e famílias não beneficiárias do PBF. A pesquisa foi realizada em 269 municípios, com representatividade nacional. Na rodada de 2005, se utilizou metodologia quase experimental e técnicas de pareamento por *score* de propensão. Na primeira coleta de dados, foram entrevistadas 15.426 famílias. Deste total, em 2009, na segunda rodada, foram re-entrevistadas 11.433 (AIBF II, 2012, p. 2).

A opção pela análise documental, de base qualitativa, de relatórios de avaliação de impacto, em detrimento de outros documentos oficiais do programa, se deve ao fato dos mesmos terem sido produzidos por instituições independentes e por serem exclusivamente dedicados aos resultados produzidos pelo programa.

2 | O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Data da última década do século XX, a implantação na América Latina dos primeiros programas sociais baseados na transferência direta de renda para famílias empobrecidas. Trata-se de programas que, na época, introduziram ruptura paradigmática na forma de enfrentamento da pobreza.

No Brasil, o PBF, criado a partir da migração e integração de vários programas que o antecederam², foi lançado em outubro de 2003, já no primeiro ano do primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da República. Situando

2 O PBF unificou quatro outros programas federais, a saber: o “Bolsa Escola”, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Saúde o “Bolsa Alimentação”, estes instituídos em 2001; o Programa Auxílio-Gás, em 2002 e o Programa Nacional de Acesso à Alimentação, em 2003. (AIBF, 2007).

politicamente o programa, cabe notar que o PBF sempre foi a principal vitrine dos governos federais do Partido dos Trabalhadores. Decorre desta sua dimensão política a importância que têm os relatórios de avaliação aqui estudados.

De destacar, que o AIBF I foi lançado em outubro de 2006, coincidindo com o mês e ano em que foram realizadas as eleições que garantiram ao presidente Lula o seu segundo mandato. O AIBF II foi publicado em junho de 2012, durante o mandato da presidenta Dilma Roussef. Coincidência ou não, seus resultados preliminares foram divulgados pelo MDS já em agosto de 2010 (AIBF II, 2012), ano em que a presidenta foi eleita para seu primeiro mandato. Ambos os relatórios apresentaram resultados positivos do PBF no tocante ao combate à pobreza e contribuíram para conferir credibilidade aos governos responsáveis por sua implementação. Este trabalho se refere, portanto, à análise de documentos de alta visibilidade e importância política, nacional e internacional.

2.1 O Conceito de Autonomia da Mulher e o Potencial de Promoção da Autonomia e do Empoderamento da Mulher pelo PBF

Um amplo consenso predomina, no meio acadêmico e político, sobre a importância social e econômica de se promover a autonomia e empoderamento da mulher. O mesmo não acontece, contudo, com relação ao conceito de autonomia como tal. Acreditamos que deriva das diferentes visões prevalentes sobre este conceito, a dificuldade de se debater a questão de gênero no contexto das políticas públicas sociais e do próprio PBF.

Buscando superar essa dificuldade, este estudo optou por um conceito de autonomia baseado no apresentado por Nadú, Simão e Fonseca (2013) e por definições apresentadas pela Secretaria de Políticas da Mulher (SPM). Nadú, Simão e Fonseca (2013) posicionam na origem do conceito de autonomia feminina o indicador de “status da mulher”, definido na década de 1980, estimulado pela onda feminista dos anos 1970. Para as autoras, a situação de desigualdade das mulheres pode ser avaliada por indicadores, que dão conta do grau de autonomia na família, referente às decisões reprodutivas, profissionais, afetivas (casamento, separação, filhos etc.). Também incluídas as decisões sobre mobilidade e autoridade e do acesso e controle dos recursos econômicos.

Para a SPM (2015), a ideia de “autonomia econômica das mulheres”, está relacionada à capacidade que desenvolvem de garantir seu próprio sustento e o de seus dependentes. Sendo fundamental para a igualdade de gênero, esta capacidade abre, além disso, novas perspectivas de futuro e de acesso a serviços públicos e previdência social.

A pergunta que se coloca é se os benefícios proporcionados pelo PBF, na forma em que são concedidos, estão contribuindo para um processo de empoderamento da mulher no sentido de favorecer sua autonomia e a equidade de gênero, ou se

esse benefícios estão servindo para fortalecer estereótipos de gênero e reafirmando os papéis tradicionais da mulher, ligados à maternidade.

Em sua investigação Nadú, Simão e Fonseca (2013, p.2) consideram que o PBF apresenta uma capacidade virtual de promoção do empoderamento feminino, mas que esse empoderamento não acontece. As autoras consideram que PBF foi formulado para aliviar a pobreza econômica e não para suscitar algum tipo de transformação nas relações familiares, particularmente do casal, que “possibilitasse maior respeito às escolhas, às preferências, às opiniões e à aquisição de capital humano das mulheres beneficiárias”.

Mariano e Carloto (2009, p. 906), por sua vez, afirmam que, com o objetivo de otimizar seus resultados, o PBF se apropriou de discursos sobre a feminilidade e a maternagem, fortalecendo assim estereótipos de gênero relacionados às funções da mulher no lar: “a casa, a família, o cuidado, o privado, a reprodução”. Para as autoras, o programa deve fazer uma avaliação crítica do peso de “cada uma dessas categorias para a subordinação e a autonomia das mulheres”.

A crítica ao PBF feita por Lavinias e Nicoll (2006), vai no mesmo sentido e faz ver que, internacionalmente, o conceito de feminização da pobreza, veio legitimar programas sociais focalizados, que identificam as mulheres pobres, como principais beneficiadas e/ou como titulares formais, como acontece com as “redes de segurança” - associadas à comprovação de renda incipiente e contrapartidas. A responsabilização pela utilização mais eficiente de escassos recursos públicos, transferida para as mulheres, não tem sido acompanhada de ações públicas que promovam o trabalho assalariado e a implantação de serviços que reduzam o tempo que dedicam ao trabalho doméstico. Para a autora, assim como para Mariano e Carloto (2009), isso relega as mulheres aos papéis que tradicionalmente exercem na família.

Com relação ao PBF, Lavinias, Cobo e Veiga (2012) destacam a inexistência de um fator “Bolsa Família” que promova a valorização do trabalho remunerado feminino. Para as autoras, na esfera das relações desiguais de gênero, este fator seria essencial à autonomia feminina. Suas conclusões assemelham-se aos estudos de Chant (2006, 2007) feitos em três países em desenvolvimento, para quem, somente a “renda não é suficiente para operar o empoderamento das mulheres”. As mulheres precisam mais do que renda, necessitam de *inputs*, percebidos como “meios” que as liberem das “funções domésticas e reprodutivas. Segundo a própria Chant “a pobreza baseada em gênero vai muito além da questão dos rendimentos” (CHANT, 2007 *apud* LAVINAS, COBO e VEIGA, 2012, p.51). (tradução nossa).

Numa perspectiva distinta, Prates e Nogueira (2005) falam das dificuldades que as mulheres brasileiras empobrecidas enfrentam para desenvolver sua autonomia em um contexto sócio cultural adverso. As autoras consideram que, dadas essas adversidades, o compromisso das mulheres beneficiadas pelo programa para com as condicionalidades sociais por ele impostas, resulta, em estímulo ao exercício de autonomia e cidadania.

Cabe a esta análise documental, tentar identificar nos dois documentos de avaliação escolhidos, em que medida os mesmos são sensíveis às críticas enunciadas acima e em que medida tentam, de uma forma ou outra, responder às mesmas.

2.2 Autonomia e Empoderamento das Mulheres nos Relatórios de Avaliação de Impacto do PBF

2.2.1 Análise do AIBF I

Como já mencionado acima, não há qualquer referência aos conceitos de autonomia e empoderamento das mulheres nos objetivos gerais e específicos assumidos pelo PBF. No AIBF I (2007, p.3), consta como objetivo geral “(...) o alívio da pobreza por meio da transferência direta de renda”. Em seguida é acrescentado um comentário de natureza estratégica, segundo o qual

a ruptura do ciclo intergeracional da pobreza é esperada por meio das condicionalidades, que reforçam o exercício de direitos sociais nas áreas de saúde e educação que, potencialmente, propiciam o combate à pobreza futura com investimento no desenvolvimento do capital humano. (AIBF I, 2007, p.3).

Este primeiro relatório (Sumário Executivo), de 19 páginas, foi elaborado a partir de uma estrutura de doze tópicos temáticos³ dos quais apenas o último “Poder de Barganha Feminino” faz referência específica e explícita à mulher. A primeira referência mais consistente à situação das mulheres, aparece, no AIBF I, na página 12, no tópico “Trabalho”. Trata-se de um comentário preliminar que aponta para uma preocupação dos responsáveis pelo estudo em relação a um possível aumento da carga de trabalho feminino decorrente do recebimento dos benefícios do PBF:

Para as mulheres, pode haver um impacto adicional associado ao cumprimento das condicionalidades do programa, que pode consumir mais do seu tempo, o que teria o efeito de reduzir o tempo disponível para se dedicar ao trabalho ou o efeito de reduzir seu tempo de lazer (p. 12).

Um segundo parágrafo, traz as seguintes informações e comentários:

Diferenciais significativos em termos da menor participação na força de trabalho dos beneficiários do programa são verificados entre as mulheres comparadas àquelas em domicílios beneficiários de outros programas (diferenciais de 2,7 pp para pobres e de 4,4 pp para extremamente pobres). A menor ocupação destas mulheres poderia estar sugerindo a constatação de um desincentivo ao trabalho pelo efeito renda ou pela maior alocação das suas horas em atividades domésticas. No entanto, novamente, é importante ter cuidado com esta interpretação, pois, em um primeiro momento, a elevação da oferta de trabalho pode se dar através do aumento da busca pelo emprego (p. 12).

3 A estrutura do relatório é a seguinte: Introdução, Metodologia, Desenho Amostral, Controle para Comparação, Focalização do Programa, Gastos Domiciliares, Trabalho, Educação, Indicadores Antropométricos de Crianças, Saúde, Poder de Barganha da Mulher.

Sintetizando os resultados aferidos, no tópico **“Trabalho”** (p. 13), consta a seguinte frase: “Estes resultados corroboram a não confirmação da hipótese de desincentivo ao trabalho devido ao recebimento de transferências monetárias”. O que se percebe nesta frase e, de um modo geral neste tópico, é uma preocupação explícita com o chamado “efeito preguiça” que aparece, com frequência, nas críticas feitas ao programa, mas não com a questão da autonomia e do empoderamento das mulheres.

No tópico **“Saúde”**, na página 17, são feitas referências ao acompanhamento do pré-natal das mulheres grávidas cuja realização, como condicionalidade, tem um impacto importante sobre o bem-estar das mulheres beneficiadas, tanto durante a gestação, quanto durante o parto e ao longo de todo o período de desenvolvimento de seus filhos. Nenhuma referência é feita, neste tópico, a uma eventual relação direta desta externalidade positiva com a questão da autonomia e do empoderamento das mulheres. A preocupação deste tópico parece ser restrita à saúde das crianças e mães, que é uma preocupação tradicional no campo das políticas públicas. Nenhuma outra reflexão foi agregada a esta dimensão.

A questão da autonomia e empoderamento da mulher só aparece de modo explícito, no tópico **“Poder de Barganha da Mulher”**, na última página (19) do documento. Neste tópico, é feita referência ao fato do benefício do PBF ser entregue, preferencialmente, a uma mulher (pessoa de referência). Citando o Banco Mundial, acrescenta-se que esta transferência para as mulheres contribui para seu empoderamento, “mais no sentido de maior autonomia decisória quanto à alocação e uso de determinados recursos domiciliares, que no sentido de maior igualdade de relações de gênero” (p. 19). Trata-se, a nosso ver, de uma diferenciação importante, porque reflete a consciência que os avaliadores têm da distinção que separa essas duas dimensões, distinção esta presente em grande parte das críticas que são feitas ao programa, por autores que operam com a perspectiva de gênero.

Na mesma página 19, os autores se referem a um incremento qualitativo dos benefícios que chegam às crianças. Assumem a hipótese da existência de uma relação positiva entre o poder de barganha das mulheres e um direcionamento privilegiado do benefício para os mais vulneráveis, especialmente as crianças.

Deste comentário complementar, o que se depreende é que a entrega direta dos benefícios financeiros às mulheres se reflete em melhorias da qualidade de vida para os mais fragilizados integrantes das famílias (crianças, idosos, pessoas com deficiência, doentes) sem referência ao bem-estar das mulheres que são as agentes dessas melhorias.

Acrescente-se que, para fins da avaliação, o relatório “criou um indicador de poder de barganha feminino, a partir da informação sobre quem decidia a respeito de uma série de compras e atividades, se o cônjuge ou companheiro, se ambos, ou se apenas a mulher” (p.19). O recurso a este indicador permitiu a classificação das famílias nas categorias de alto, médio e baixo poder de barganha. Para propósitos avaliativos, o conceito de empoderamento e autonomia foi reduzido ao poder de decisão sobre

compras e serviços.

2.2.2 Análise do AIBF II

O primeiro relatório de avaliação, o AIBF I, analisado acima, tinha por propósito central a construção da linha de base que deveria servir de referência para toda e qualquer avaliação de impacto produzida posteriormente. Nesse sentido, pouco poderia dizer sobre o desempenho do PBF na promoção da autonomia/ empoderamento feminino. Na ausência de uma referência anterior, os dados produzidos no momento de sua elaboração não puderam ser comparados a dados produzidos antes deles. O que foi possível fazer foi comparar o grupo dos beneficiários do PBF, com dois grupos de controle.

O AIBF II, publicado em 2012, ao contrário, produziu dados que puderam ser comparados à linha de base construída pelo AIBF I, sendo, portanto, mais rico e detalhado. O número de páginas de texto aumentou de 19 para 35.

O primeiro relatório foi elaborado pelo CEDEPLAR, um centro de pesquisas vinculado a Universidade Federal de Minas Gerais, e o segundo pelo Consórcio International Food Policy Research Institute (IFPRI) / Datamétrica. O IFPRI é um grande instituto sediado em Washington, que tem escritórios regionais em Adis Abeba, na Etiópia, Nova Deli, na Índia e Dakar, no Senegal. A Datamétrica é uma empresa de consultoria e pesquisa de opinião e de mercado, sediada no Recife, que tem atuação internacional (AIBF II, 2012).

Por conta dessas diferenças, há distinções, também, na estrutura de tópicos dos dois relatórios. Observa-se que o primeiro foi elaborado por uma instituição nacional, enquanto, o segundo - talvez em função da abrangência do PBF, um dos maiores programas de redistribuição de renda do mundo – foi assumido por instituições internacionais. Este fato nos remete a uma possível intenção de dar visibilidade internacional, ao programa.

O que se percebe logo é que o espaço reservado às mulheres no segundo relatório ganhou importância. Na verdade, no primeiro relatório não havia um tópico explicitamente reservado às mulheres, mas sim um tópico, de pouco mais de meia página, dedicado ao “poder de barganha” das mesmas. No segundo, ganham *status* equiparável ao das crianças, sendo referenciadas como sujeitos, incluindo-se também uma preocupação explícita com o seu bem-estar. Cresce em tamanho, ocupa pouco mais de duas páginas do relatório e migra do último para o quarto lugar na estrutura.

Na pesquisa que fizemos no AIBF II, nos deparamos, na página 11, no subtópico “Capital Social”, com uma referência interessante a “uma maior cooperação entre as mulheres da comunidade”, que estaria, de alguma maneira, relacionada aos benefícios garantidos a algumas famílias pelo PBF. O relatório não fornece, contudo, maiores detalhes sobre o tipo de relação que se estabelece entre esses dois fatores.

No tópico que leva o nome de “Bem-estar das mulheres”, os temas tratados

são os dos “Cuidados Pré-natais” e “Tomada de decisões no domicílio”. Sobre o comparecimento às consultas do pré-natal, o relatório constata que as grávidas beneficiárias do PBF “apresentaram 1,6 visita de pré-natal a mais que as não beneficiárias”, mas que “esse resultado deve ser entendido com cautela em função do pequeno número de grávidas presentes na amostra de 2009”. (p. 24).

O sub-tópico “Tomada de decisões no domicílio”, na página 24, é aberto com a preocupação dos avaliadores com a questão do poder de decisão das mulheres no âmbito doméstico, no Brasil e no mundo em desenvolvimento. Consideram que o aumento do poder decisório das mulheres tem duplo e simultâneo valor, tanto o valor essencial da igualdade entre os sexos, quanto instrumental, em relação aos resultados esperados do programa, por pressupor que a autonomia feminina contribui para o bem-estar das crianças.

No relatório, os dados de 2009, revelam que, na família, a tomada de decisões é frequentemente compartilhada entre mulheres e homens. Nas grandes regiões este percentual variou entre 45% e 69%. No tocante à autonomia das mulheres, as mudanças identificadas se restringem ao universo doméstico⁴, vejamos o que diz na página 25:

(...) a porcentagem de mulheres que respondeu que somente elas tomam as decisões aumentou de 4% a 7%. Tanto na dimensão “compra de roupas para o companheiro” como na “trabalhar/decisão de trabalhar”, a porcentagem de casos em que a decisão é tomada exclusivamente pelo cônjuge/companheiro diminuiu entre 3% e 14%. Nas dimensões “compra de roupas para si”, “trabalho da mulher fora de casa” e “anticoncepção”, as mudanças foram mais modestas ou não significativas.

A síntese dos achados relacionados à questão da tomada de decisões é apresentada, ao final do tópico, também na página 25:

A análise de impacto demonstrou que as mulheres passaram a ter mais poder de decisão no domicílio. Em resposta à pergunta “Neste domicílio, em geral, quem toma as decisões sobre...”, encontrou-se um aumento de oito pontos percentuais ($p < 0,10$) na proporção da participação das mulheres nas decisões sobre compra de remédios para os filhos e 5,3 ($p < 0,10$) pontos percentuais sobre os gastos com bens duráveis. Além disso, o fato de as mulheres estarem utilizando mais métodos contraceptivos (9,8 pontos percentuais; $p < 0,10$) também indica que elas têm cada vez mais força para tomar decisões sobre sua fecundidade.

No tópico “Mercado de trabalho”, há duas observações interessantes. A primeira, na página 27, refere-se à grande fração de domicílios incluídos na amostra da pesquisa AIBF II, que eram chefiados por mulheres: “(...) 36% das crianças de cinco a 17 anos de idade da amostra viviam em domicílios com chefe do sexo feminino em 2005, proporção que aumenta para 40% em 2009”. Destaca, também, que nos domicílios chefiados por mulheres o percentual de crianças de 11 a 15 que trabalham é ligeiramente inferior ao encontrada nos domicílios onde a pessoa de referência é do

⁴ Roupas, frequência escolar e remédios das crianças; alimentos e bens de consumo duráveis.

sexo masculino (9% e 6% respectivamente).

A segunda referência que selecionamos diz respeito à taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho. Constata que as mulheres de famílias beneficiárias do programa apresentam taxas de inserção no mercado de trabalho, muito semelhantes às das mulheres que não recebem o benefício:

Entre as mulheres há um aumento na taxa de participação no período e uma convergência das taxas entre beneficiários e não beneficiários. Em 2005, as beneficiárias apresentavam uma taxa de participação mais alta (54% contra 51% das não beneficiárias); em 2009, as taxas eram muito próximas entre beneficiárias e não beneficiárias (58% e 59%, respectivamente). (p. 32).

Cabe observar que esse pequeno aumento do percentual de mulheres trabalhadoras entre as beneficiárias do programa pode estar apontando para uma hipótese contrária à levantada por autores críticos, para os quais as responsabilidades vinculadas às condicionalidades impostas pelo programa, poderia dificultar o acesso das beneficiárias ao mercado de trabalho. Para ser confirmada, tal hipótese exigiria, contudo, uma aprofundamento maior que o alcançado pelo relatório aqui analisado.

Com relação ao impacto do programa, propriamente dito, os avaliadores fazem a seguinte constatação:

Para as mulheres não ocupadas, no entanto, o Programa aumenta ligeiramente a procura de trabalho, em cinco pontos percentuais ($p < 0,10$), sobretudo na região Nordeste, com oito pontos percentuais ($p < 0,05$). Uma interpretação para tal comportamento seria que o recebimento Bolsa Família permite que as mulheres procurem melhores empregos do que se não recebessem a transferência. (p. 33).

Com relação ao trabalho formal e informal, o relatório revela que:

Separando-se esta análise por sexo, para os homens beneficiários, em média, encontra-se uma redução de 4,6 horas ($p < 0,01$) trabalhadas em emprego formal e aumento de 4,2 horas ($p < 0,01$) no setor informal. Entre mulheres beneficiárias a redução de jornada no setor formal é de 4,6 horas ($p < 0,01$) e aumento de 4,9 horas no informal. (p. 33).

Em resumo, o que se percebe na apresentação deste tópico é a existência de uma real preocupação com a questão da inserção dos beneficiários do Bolsa Família no mercado de trabalho. Trata-se de uma variável considerada como sendo fundamental para a autonomia das mulheres e para seu empoderamento. A nosso ver, contudo, nos relatórios analisados, a inserção das mulheres no mercado de trabalho é observada exatamente na mesma perspectiva em que são observados os homens. Ou seja, nada consta, nesses comentários, que possa ser entendido como uma preocupação com a autonomia e o empoderamento femininos. A impressão que fica é de que há, sim, uma preocupação grande com o tema do trabalho, mas não uma preocupação maior com a situação laboral específica das mulheres.

3 | CONCLUSÃO

Finalizando esta análise documental, que busca saber qual é a importância e o espaço que os gestores do PBF reservaram, na avaliação do programa, para a questão da autonomia e empoderamento das mulheres beneficiadas pelo PBF, concluímos tratar-se de uma questão superficialmente abordada. Consideramos, contudo, que os avaliadores têm consciência de sua importância e das críticas feitas ao programa quanto a ela e que esboçam uma tentativa de tratar do assunto. Para tal, no AIBF I, abordam o tema da ampliação do “poder de barganha” das mulheres beneficiadas, que trata da aquisição de produtos e serviços. Fazem isso criando indicadores específicos e diferentes categorias de produtos e analisando cada uma delas separadamente.

No AIBF II tenta-se ir além disso e reorganiza-se a estrutura do documento. A nosso ver, a tentativa carece, contudo, de profundidade. O espaço reservado ao “Poder de barganha” no AIBF I só é menor que o reservado ao “Bem estar das mulheres” no AIBF II, porque este último reúne em um único tópico a questão da barganha e a questão do pré-natal, ganhando assim em volume. Quantitativamente, a diferença é pouco significativa. Não repercute, além disso, na dimensão qualitativa. Pelo contrário, o comentário que diferencia “autonomia decisória” de “maior igualdade de relações de gênero” feito no AIBF I (2007, p.11) nos parece ser mais importante para esta análise, que aquele feito no AIBF II (2012) sobre o valor simultaneamente intrínseco e instrumental do aumento do poder de tomada de decisões das mulheres beneficiadas, quando se trata da aquisição de bens e serviços.

Consideramos que poderia ter sido mais apropriado ater-se, no desenho da metodologia de avaliação do impacto do programa, aos objetivos formalmente assumidos, deixando de lado a questão da equidade de gênero intradomiciliar, que tem sido objeto de inúmeros estudos específicos e mereceria um estudo mais aprofundado. A nosso ver, ao lado de outros estudos específicos sobre o tema “Bolsa Família e Gênero”, o tratamento dado ao assunto nos dois relatórios analisados por este estudo expõe uma certa debilidade, podendo, até mesmo, em determinadas circunstâncias, fragilizar os citados relatórios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Avaliação de impacto do programa bolsa família** (Sumário executivo). CEDEPLAR/UFMG. 2007, 20p. Disponível em: <http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/documentos/avaliacao_impacto_programa_bolsa_familia.pdf>. Acessado em: 30 Mar. de 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família – 2ª Rodada** (Sumário Executivo). IFPRI/PNUD. 2012.37p. Disponível em: <<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/77/AvaliacaodelImpactoProgramaBolsaFamiliaII.pdf?sequence=1>>. Acessado em: 30 Mar. de 2016.

BRASIL. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Mulher e trabalho**. 2014. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/mulher-e-trabalho>>. Acessado em: 10 de Abr. de 2016.

LAVINAS, L.; NICOLL, M. Pobreza, transferência de renda e desigualdades de gênero: conexões diversas. **Revista Parcerias Estratégicas**, Brasília, n. 22, p. 39-75, junho de 2006.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Aline. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana de Población**, Ano 6, Número 10, Junio, 2012, p. 31-56.

MARIANO, S. A.; CARLOTO, C. M. Gênero e combate à pobreza: Programa Bolsa Família. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, n. 17, v. 3, p. 901-908, setembro-dezembro de 2009.

NADÚ, Amanda C.A.; SIMAO, Andrea B.; FONSECA, M. do Carmo. Empoderamento feminino e relações de gênero no contexto do programa Bolsa-Família em Contagem: breve reflexões. **Anais do III Simpósio Mineiro de Assistentes Sociais**. Expressões socioculturais da crise do capital e as implicações para a garantia dos direitos sociais e para o Serviço Social. 2012, p. 1-12.

PORTAL BRASIL. **Mulheres representam 93% da titularidade do Bolsa Família**. Erradicação da Pobreza. 2013. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/09/mulheres-representam-93-da-titularidade-do-bolsa-familia>>. Acessado em: 20 de Abr. de 2016.

PRATES, C.A.; NOGUEIRA, M.B.B.. **Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no período de 2000-2003**: avanços e possibilidades. Santiago, Chile: Nações Unidas, 2005.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-059-9

