

# **O Protagonismo Feminino no Programa Bolsa Família**

Francisco Fernando Pinheiro Leite

Bacharel em Administração; Especialista em Ciência Política.

Universidade Anhanguera – UNIDERP

## **RESUMO**

O Programa Bolsa Família, desde o seu surgimento, tem priorizado as mulheres como responsáveis pelo recebimento do benefício, além da administração e responsabilidade de prestar as informações necessárias e responder pelo cumprimento das condicionalidades que o programa exige. Deste modo, há um impacto nas relações de gênero que resulta na possibilidade e interesse de novas pesquisas. Esta pesquisa tem como objetivo revisar e analisar algumas pesquisas existentes. A conclusão é que, embora haja uma concordância no impacto que existe nas relações de gênero, as pesquisas ainda apontam resultados diferentes em relação a este impacto, abrindo novas discussões sobre as mudanças que podem surgir nas relações de gênero a partir do recebimento do benefício.

**Palavras-chave:** Bolsa Família; Gênero; Mulheres; Proteção Social; Transferência de Renda.

## **ABSTRACT**

The Bolsa Família Program, since its inception, has prioritized women as responsible for receiving the benefit, in addition to the administration and responsibility to provide the necessary information and answer for the fulfillment of the conditionalities that the program requires. Thus, there is an impact on gender relations that results in the possibility and interest of new research. This research aims to review and analyze some existing research. The conclusion is that, although there is an agreement on the impact that exists in gender relations, research still points to different results in relation to this impact, opening new discussions about the changes that may arise in gender relations after receiving the benefit.

**Keywords:** Bolsa Família; Gender; Women; Social Protection; Income Transfer.

## 1. INTRODUÇÃO

O modelo de distribuição de povos, territórios e riquezas no Brasil desde os tempos coloniais e de escravidão resultou em inúmeras consequências negativas para a sociedade. A grande concentração de riqueza por parte de uma minúscula parcela da população brasileira reflete em um país, atualmente, marcado pela desigualdade social e econômica.

Considerando o cenário de desigualdade social e pobreza, e o dever do Estado de proporcionar condições de acesso aos serviços básicos de cidadania à parcela da população menos favorecida econômica e socialmente, o Brasil passa a partir do Século XX, a discutir meios de solucionar ou amenizar os efeitos causados por essa situação desigual.

Em meados da década de 80, quando se concretizava o fim do regime militar, o discurso popular começava a ser ouvido e iniciava-se, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a inclusão de pautas voltadas à desigualdade e ao bem-estar social no país. Dentro da agenda voltada à Proteção Social, começaram a surgir diversos programas de transferência de renda que focalizavam sua ação prioritariamente na questão monetária.

Em 2003, após unificar alguns programas e políticas já existentes, o Governo Federal criou o Programa Bolsa Família. É um programa de transferência de renda do Governo Federal que tem como objetivos principais aliviar imediatamente a extrema pobreza, garantir às famílias participantes o acesso aos direitos básicos de educação e saúde e articular outras ações a fim de proporcionar a evolução socioeconômica das famílias (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019).

O Programa Bolsa Família (PBF) utiliza, para seleção do público que irá ser beneficiado, os dados contidos no Cadastro Único Para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que tem como representante legal, preferencialmente, mulheres (BRASIL, 2004).

A preferência pela titularidade feminina no PBF é responsável por destinar os recursos financeiros do benefício de forma direta às mulheres, consideradas chefes de família e elegíveis a administração do montante recebido, que da totalidade de beneficiários, representa cerca de 92% (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019).

A orientação para que a mulher fosse a responsável pelo Cadastro e pelo saque do Benefício surgiu partindo de análises empíricas relacionadas aos gastos domiciliares que

apontam que a transferência de renda feita diretamente à mulher resulta em investimentos feitos em prol de toda a família.

Desta forma, surgem inúmeros questionamentos que nos levam a refletir sobre a atuação do programa nas relações de gênero, no que diz respeito a autonomia financeira e aos reforços ou quebra de estereótipos:

De um lado, uma vertente da crítica feminista aponta o uso instrumental da mulher pelo Estado como forma de ampliar a eficácia da política pública e o reforço da naturalização do papel feminino de cuidado. De outro, argumenta-se que o acesso à renda pela titular pode ampliar seu poder de decisão e gerar mais autonomia, na medida em que permite à mulher participar da provisão financeira do lar, tarefa tradicionalmente masculina (BARTHOLO, PASSOS; FONTOURA, 2019).

A abrangência do Programa e sua participação importante no combate à fome e à desigualdade social e econômica no país o tornaram objeto de diversas pesquisas e em diversos campos. Embora a titularidade feminina recomendada pelos órgãos gestores no programa não seja baseada no conteúdo de gênero ou empoderamento feminino, ela impacta de diversas formas as relações de gênero quando a mulher se torna a detentora do benefício.

## **2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E O GÊNERO FEMININO**

O problema da desigualdade no Brasil é fruto do modelo de desenvolvimento adotado, desde os tempos da colonização (PONTES, 2004). Consequentemente, o Nordeste tomou um rumo que não considerou se desenvolver, por questões de distribuição terra desconforme a distribuição de água. Os reservatórios, em sua grande parte, encontram-se em posse da economia agropecuária e posteriormente dos sistemas de irrigação isso reflete em desfavor da população trabalhadora e do seu acesso à água. À medida que a estrutura de apropriação de terra e as formas de organização social foram mantidas, foram conservadas, juntamente, as vulnerabilidades da população à seca (AB'SÁBER, 2003).

Considerando a formação social do Brasil com a pouca herança democrática, os direitos sociais e a Assistência Social às famílias mais expostas a situações de vulnerabilidades que foram conquistados após muitas reivindicações e clamor pela escuta do discurso popular, de início se esvaziaram de ações políticas e a questão passou a ser tratada como caso de política (IAMAMOTTO, 1996).

A Constituição Brasileira que, ao proporcionar a participação na escolha direta do Presidente da República envolvendo 82 milhões de eleitores, que estão distribuídos em todas

as regiões do país, inclusive nas mais pobres, daria prioridade ao desenvolvimento econômico conjugado com a necessária e urgente equidade social, passou a assegurar direitos básicos para que a população pudesse viver com dignidade.

Por anos, a parte menos favorecida econômica e socialmente da população brasileira não teve acesso aos direitos básicos fundamentais: saúde, educação, habitação, saneamento básico e alimentação. As famílias em situações de vulnerabilidade eram assistidas por iniciativas filantrópicas ou religiosas (SOARES, 2012).

A partir da caracterização já marcada pela desigualdade da sociedade, pela injusta distribuição de renda e pela urgência de amenizar os efeitos desse contraste social, as atenções passaram a se voltar a criação de programas e políticas públicas sociais que aliviem os efeitos imediatos da pobreza (COHN, 2009).

A partir disso, o Governo Federal passou a investir em programas sociais de transferência de renda que, a priori, tinham o repasse financeiro como objetivo. Em 2003, após alguns anos e algumas tentativas ineficazes, o Programa Bolsa Família, fruto da unificação de diversos outros programas de transferência de renda já existentes, como o bolsa-escola, o vale-alimentação e o vale-gás, com o objetivo de, além da transferência de renda, garantir à população que dele for beneficiada seus direitos sociais. (BRASIL, 2004)

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda e iniciativas de inclusão social baseado em condicionalidades que almeja estimular melhores resultados na oferta dos serviços de saúde e de educação às famílias-alvo, garantir o acesso à alimentação e alívio da fome no país e quebrar o ciclo intergeracional da pobreza através das melhores oportunidades de inclusão social (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019).

O PBF baseia-se em três eixos principais: o alívio imediato da extrema pobreza através da transferência direta de renda; a articulação intersetorial por meio de condicionalidades de saúde (acompanhamento do calendário vacinal e do desenvolvimento e crescimento das crianças e fatores nutricionais, pré-natal para as gestantes e acompanhamento de nutrízes) e de educação (frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos de idade e de 75% para jovens de até 18 anos); e a articulação com outras ações e políticas públicas que possibilitem a emancipação dessas famílias (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2019).

Mesmo que os discursos de apresentação das condicionalidades do programa possam ter aparência punitiva, não é esse o objetivo. A lógica do sistema de cumprimento de condicionalidades vem da tentativa de garantir à população mais necessitada o acesso aos seus direitos mínimos. Ao mesmo tempo que exige do beneficiário que cumpra com suas obrigações, ele exige do poder público, em todos os níveis, que assegure a oferta dos serviços e que eles

cheguem efetivamente até a população em situação de vulnerabilidade social, pobreza e extrema pobreza (MDS, 2015).

Para seleção das famílias beneficiárias do programa, o Governo Federal utiliza os dados coletados e armazenados através do Cadastro Único Para Programas Sociais (Cadunico) por meio de entrevista presencial feita periodicamente com o objetivo de conhecer as particularidades e as situações socioeconômicas das famílias (SENARC, 2011). Os Responsáveis Familiares do Cadastro Único, que serão os titulares do cartão do Bolsa Família, caso sejam selecionados, devem ser, preferencialmente, mulheres (BRASIL, 2004)

Como justificativa da indicação da mulher como representante familiar, responsável pela prestação de informações no cadastro e recebimento do benefício, desde os programas sociais passados:

Sob a ótica conceitual, essa opção ratifica a perspectiva já existente nesses programas, e embasada em análises empíricas sobre os gastos domiciliares, de que a transferência monetária direta à mulher reforça sua utilização em prol de toda a família (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017).

A equidade de gênero e a autonomia financeira feminina não fazem parte do esboço do Programa Bolsa Família, porém a participação das mulheres como titulares do benefício chega a quase 92% do total de beneficiários e esse fator gera um expressivo interesse em analisar quais são os impactos da titularidade feminina no programa (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017).

Essa lógica de responsabilização das mulheres, no que diz respeito dos cuidados domésticos e familiares, enquanto eleita a responder pelo não cumprimento das condicionalidades estipuladas pelo PBF, tem se tornado pauta em discussões feministas.

No caso de ações como o PBF, as preocupações quanto à pobreza são dirigidas à família. O próprio direito ao recurso transferido é tipificado em termos de benefício à família, e não a indivíduos. Como consequência, as demandas feministas por atenção prioritária à situação das mulheres vão se transformando em familismos, que, no processo de tradução político-cultural, substituíram a demanda por empoderamento das mulheres por demandas que visam ao fortalecimento da família (CARLOTO, MARIANO, 2008, p.905).

Por outro lado, uma questão presente em vários estudos que abordam esta temática, o PBF tem, sim, papel importante na geração de autonomia feminina no seio familiar.

Basicamente, o benefício, que muitas vezes é a maior ou a única fonte de renda regular, fornece às mulheres alguma segurança financeira e a percepção de que são donas de um

rendimento, possibilitando-lhes fazer escolhas de consumo não subordinadas às vontades do parceiro (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017).

Araújo (1997) considera que o impacto do Programa é causado de forma tão eficaz, não só pelo valor econômico, mas sim pela demanda abrangente de cobertura do programa. O adicional de renda que chega às pequenas cidades passa a movimentar a economia local e merece destaque. O fato do Nordeste possuir uma estrutura econômica muito mais leve que o sudeste, o bolsa família tem além de efeito social, o incremento na economia local. A padaria, a feira, o mercadinho e as lojas de confecção passam a ser acessíveis a uma nova parcela da população e, em sua maioria, do sexo feminino.

## **2.1 METODOLOGIA**

Este trabalho foi elaborado com base em aspectos qualitativos, onde se busca identificar e considerar a existência de uma relação entre o mundo e os sujeitos que estejam além da possibilidade de tradução em números. A abordagem foi escolhida pelo motivo de, neste trabalho, buscarmos compreender a reação dos fenômenos em suas subjetividades.

Trata-se de uma pesquisa de caráter explicativo, onde buscamos identificar as reações dos sujeitos em relação ao objeto do estudo.

Para coletar os dados necessários para a conclusão do trabalho, investimos em uma pesquisa bibliográfica analisando livros e artigos publicados anteriormente, realizando uma revisão do material encontrado.

## **2.2 ANÁLISE DOS RESULTADOS**

A importância do Programa Bolsa Família para a população brasileira é objeto de estudo em inúmeras vertentes científicas. Há um vasto número de publicações relacionadas ao teor e impacto econômico do benefício, sobre suas condicionalidades específicas e sobre sua operacionalidade.

As análises qualitativas resultam em conclusões que não podem ser unificadas, por conterem opiniões distintas.

Ao indicar a mulher como responsável pelo benefício, estudos feministas refletem em críticas a este fato pois há uma visão de que a mulher, vista como a mais indicada para responder questionamentos sobre o dia a dia familiar e responsabilizada de fazer cumprir as condicionalidades do programa reforça o tradicional papel de cuidadora (Molyneux, 2007; Costa, 2008; Carloto e Mariano, 2010; Carloto, 2012).

Há, entre as beneficiárias e o Estado uma concordância sobre a indicação da mulher como responsável pelo benefício e cumprimento das exigências por ser a mais capacitada a informar a situação familiar que lhe circunda, resultando numa carga ainda maior que a existente de trabalho doméstico:

A exigência de contrapartidas nas áreas de saúde e educação geraria o aumento da responsabilidade com os filhos e a elevação do tempo gasto pela mulher nas atividades de cuidado. Em outras palavras, essa instrumentalização produziria sobrecarga de tarefas, a partir do reforço do etos da maternidade responsável. Ainda, teria o efeito de corresponsabilizar a mulher pelo combate à pobreza intergeracional, na medida em que caberia a ela acompanhar as agendas das condicionalidades definidas por tais programas (Gomes, 2011; Carloto, 2012; Santos, 2014). Para Carloto (2012), as condicionalidades de educação demandariam grande alocação de tempo para levar e buscar os filhos em lugares distantes de moradia, enquanto as de saúde requereriam idas, vindas e esperas pelos serviços de saúde, tal como a necessidade de adequação aos horários de funcionamento destes serviços (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017).

Gomes (2011) e Carloto (2012), tecem ainda críticas à falta de uma maior dedicação do programa em oferecer meios de escolha das mulheres que são beneficiárias do programa a partir da emancipação pessoal. Enquanto os jovens são incentivados a continuar estudando, não se é vista, embora esteja presente na legislação do programa, uma maior abordagem que ofereça capacitação profissional e apoio na geração de habilidades que possibilitem ampliar suas escolhas sociais, uma maior dedicação a um trabalho produtivo que gere independência e uma futura saída do programa.

Ainda sobre o reforço do papel de cuidadora a partir da responsabilização da mulher no programa:

Situando o PBF neste debate a partir da abordagem crítica em referência nesta seção, é como se a titularidade feminina trouxesse a mulher a um programa social no qual ela não é o foco, e sem o objetivo de redução das assimetrias entre homens e mulheres de forma fundamental. O uso seria, no caso, instrumental: o Estado objetiva potencializar a política pública a partir do papel tradicional feminino na família. Desta forma, apesar de não incorporar explicitamente uma perspectiva de gênero em seu desenho, no sentido de ter como objetivo a autonomia das mulheres, por exemplo, o PBF (ao dar preferência às mulheres na titularidade do cartão como forma de ampliar a eficácia do programa) embutiria e fortaleceria um viés de gênero (BARTHOLO; PASSOS; FONTOURA, 2017).

De outro lado, as pesquisas qualitativas indicam um potencial gerador de autonomia financeira para a mulher no benefício. Em suma, o recebimento regular do benefício oferece às responsáveis a segurança de uma renda regular e a percepção de poder a partir da administração do benefício, o que possibilita escolhas, investimentos e decisões que não estão ligadas à figura masculina no ambiente familiar. (Libardoni, 2008; Pires, 2012; Morton, 2013; Rego e Pinzani, 2014; Santos, 2014).

Ainda neste raciocínio, há uma sensação de liberdade nas mulheres que recebem o benefício que as afastam do poder de dominação masculina nas relações familiares que, por muitas vezes, as aprisionam e causam limitações em suas decisões. Há uma predominância de informações sobre a perspectiva de mudança de vida, de decisões sobre relações conjugais insatisfatórias e indesejáveis e geração de um sentimento de liberdade que reflete na autoestima, na confiança e em um maior interesse no futuro. Há uma importância na percepção de que os reflexos do programa na vida dessas pessoas não dizem respeito apenas ao teor econômico, mas também em reflexos psicológicos e sociais bem mais complexos.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As políticas públicas são instrumentos extremamente necessários para a sociedade. Em um contexto de desigualdade, é através das políticas públicas que o Estado consegue se aproximar, entender e amenizar ou resolver problemáticas existentes em seu território. A importância da existência dessas políticas não exclui a necessidade de estudo sobre suas diversas formas de impacto e das respostas dos sujeitos à quem elas se direcionam.

Essa pesquisa se propôs, como objetivo, a revisar a literatura já existente no âmbito do Programa Bolsa Família e seus impactos nas relações de gênero ao indicar a preferência feminina para a administração da responsabilidade pelo benefício.

Ao fim desta pesquisa, pudemos identificar a necessidade da ampliação dos estudos das relações de gênero dentro dos programas de transferência de renda e políticas públicas sociais que sejam direcionadas, principalmente, às mulheres.

Havendo opiniões diversas e, por vezes, conflitantes, as pesquisas feitas regionalmente podem resultar em dados diferentes que poderão servir de base para novos estudos e novas

conclusões, levando em consideração a carga cultural que cada região carrega no que diz respeito às relações sociais e de gênero. No que se obteve, em resumo, sobre o Programa Bolsa Família, as pesquisas se dividem entre uma vertente da crítica feminista que a mulher, responsabilizada pelos deveres de quem detém o benefício, reforça o discurso da mulher como cuidadora e detentora das responsabilidades domésticas e, de outro lado, pesquisas que apontam um crescimento na autonomia feminina em relação às decisões, administração e participação nas discussões financeiras no ambiente doméstico que, tradicionalmente, eram responsabilidade masculina.

O inegável é que o Programa Bolsa Família não pode ser usado como uma possível solução para conflitos de gênero. Este trabalho identificou diferentes formas de impacto nessas relações a partir dele, mas não se deve descartar a necessidade da idealização de novas políticas públicas que sejam capazes de enfraquecer as visões tradicionais do masculino como aquele que provém o sustento para seu lar e detém o poder das decisões e da mulher enquanto cuidadora das questões familiares e domésticas a fim de, cada vez mais, proporcionar uma sociedade com maior tendência à igualdade nas relações de gênero.

#### 4 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Dossiê Nordeste I – Herança de diferenciação e futuro de fragmentação**. In: SciELO -Estudos Avançados, São Paulo, v. 11,n. 29,abril/1997. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141997000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141997000100002&lng=en&nrm=iso)

BARTHOLO, Letícia; PASSOS, Luana; FONTOURA, Natália. Bolsa Família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?. **Cad. Pagu**, Campinas, n. 55, e195525, 2019. disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-83332019000100514&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-83332019000100514&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. [S. l.], 9 jan. 2004.

COHN, Amélia. **Cartas ao presidente Lula: Bolsa Família e direitos sociais.** Pensamento Brasileiro, Rio de Janeiro, 2012

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos Demográficos.** Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/pesquisa\\_google.shtm?cx=0097910](http://www.ibge.gov.br/home/pesquisa/pesquisa_google.shtm?cx=0097910). Acesso em: 21 de julho de 2020.

IBGE. Canais cidades@: Rio Grande do Norte, José da Penha. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.html>. Acesso em: 21 de julho de 2020.

LIBARDONI, M. **O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero.** International Policy Centre for Inclusive-Growth, 2008. Disponível em: . Acesso em: 10 dez. 2016.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis, Rio de Janeiro: vozes. ed. 32, 2012.

MOLYNEUX, M. Change and continuity in social protection in Latin America mothers at the service of the state? **United Nations Research Institute for Social Development, 2007.**

MORTON, G. Acesso à permanência: diferenças econômicas e práticas de gênero em domicílios que recebem Bolsa Família no sertão baiano. **Revista Política e Trabalho**, João Pessoa, v. 38, p. 43-67, 2013.

PIRES, A. Orçamento familiar e gênero: percepções do Programa Bolsa Família. **Cadernos de Pesquisa**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 145, p. 130-161, 2012.

PONTES, Reinaldo Nobre. **A Evolução do Combate à Pobreza no Brasil e o Papel do Fome Zero**. Fome Zero: Textos Fundamentais. Frei Betto (Org.). Rio de Janeiro. Garamond. p. 35-46. 2004.

QUEIROZ FILHO, Florêncio de; SILVA, Jairo Bezerra. **A IMPORTÂNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NA COMPOSIÇÃO DA RENDA DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS NO BAIRRO MANOEL DEODATO NO MUNICÍPIO DE PAU DOS FERROS – RN**, 2018. In: Sustentabilidade, Políticas Públicas e Interdisciplinaridade no Semiárido [recurso eletrônico] / Organização: SILVA, Jairo Bezerra; ALVES, Larissa da Silva Ferreira; SILVA, Manoel Mariano Neto da. – Dados eletrônicos. – Natal, CCHLA, 2018.

REGO, W.; PINZANI, A. **Vozes do Bolsa Família**: autonomia, dinheiro e cidadania. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2014. 249 p.

SAGI. **Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>. Acesso em: 29 de julho de 2020.