

As mulheres nos programas de transferência de renda: manutenção e mudanças nos papéis e desigualdades de gênero.

Cássia Maria Carloto

Silvana Mariano

A proposta deste paper é discutir a centralidade das mulheres nos programas de transferência de renda e questões relacionadas a indicadores de avaliação com foco na autonomia, tendo por referência o Programa Bolsa Família-Brasil. O Programa Bolsa Família (PBF) é um exemplo paradigmático de política de transferência condicionada de renda, que tem a mulher como foco prioritário para a titularidade do benefício e cumprimento das condicionalidades.

A mulher, a partir de seus papéis na esfera doméstica ou da reprodução, tem sido, portanto, a interlocutora principal dessas ações. Diante desse contexto, estudiosas feministas têm insistido que a categoria gênero não pode ser prescindida das análises sociológicas acerca das ações estatais que têm por foco a família. Esta categoria de análise contribui para a compreensão da instrumentalização dos papéis femininos nestas políticas.

Em meio à visibilidade conquistada pelo PBF, algumas pesquisas econômicas foram divulgadas sobre seu impacto para a economia familiar e até para a economia local, em algumas regiões, especialmente nas pequenas cidades. Estudos acadêmicos nas demais áreas também têm sido produzidos a respeito dos impactos deste programa. Há, portanto, um intenso debate sobre as políticas públicas quanto à sua capacidade de enfrentamento ou redução da pobreza, ao atendimento às famílias e ao papel desempenhado pelo Estado. Porém, pouco se debatem os efeitos dessas questões para a vida das mulheres e para as relações de gênero, especialmente quando se trata das avaliações dos próprios órgãos executores.

Ao ser incluída no PBF, a mulher é tomada como representante do grupo familiar, vale dizer, o grupo familiar é materializado simbolicamente pela presença da mulher. Esta, por sua vez, é percebida tão somente por meio de seus ‘papéis femininos’ que vinculam, sobretudo, o ser mulher ao ser mãe, com uma identidade centrada na figura de cuidadora, especialmente das crianças e adolescentes, dadas as preocupações do PBF com esses grupos de idade.

O papel social de cuidadora pode até, em algumas situações, ser desempenhado por outra mulher, como, por exemplo, a avó ou tia da criança ou adolescente. Contudo, seguirá sendo um ‘papel feminino’. Logo, o cuidado preserva, no âmbito do PBF, seu caráter

vinculado aos papéis de gênero. Assim, tanto a maternidade (relacionada à procriação e/ou ao papel social de mãe), quanto a maternagem (o cuidado da criança e adolescente desempenhado por outra mulher, geralmente com vínculo de parentesco, porém sem se designar como mãe da mesma) são funções focalizadas pelo PBF.

As atividades reprodutivas das mulheres pobres aparecem como recurso aditivo dos programas de combate à pobreza, de modo a tornar mais eficientes os impactos produzidos pela transferência condicionada de renda. As condicionalidades, relacionadas à saúde e à educação, exigidas notadamente das mulheres, facilitam a ação da política na tarefa de mobilizar as mulheres para o cumprimento das obrigações, as quais são primordialmente consideradas 'femininas'.

Ocorre no PBF uma estratégia semelhante à encontrada em ações estatais junto às organizações populares de mulheres, pelo menos desde a década de 1980. Nessas ações são fomentadas as demandas que focalizam as necessidades das mulheres, como é o caso dos tradicionais projetos de geração de renda com trabalhos manuais. Essas demandas correspondem às necessidades práticas, visando minimizar as dificuldades das mulheres dentro do padrão das relações de gênero, sem atacar diretamente a questão da subordinação feminina e sem alterar, portanto, o padrão das relações sociais de gênero.

As necessidades das mulheres, nesses casos, são interpretadas em relação à situação de pobreza, sem levar em consideração a situação de subordinação feminina. Por fim a ênfase na autonomia é focada na família, considerando-se muitas vezes que a titularidade do benefício pelas mulheres é um indicador de autonomia, o que merece maiores reflexões já que temos constatado em pesquisas anteriores que o que ocorre é o aumento de responsabilidade das mulheres no âmbito familiar e em relação as condicionalidades.

Nessa perspectiva em que medida esses programas estão contribuindo para a autonomia, o empoderamento, a emancipação, o exercício da cidadania, termos estes constantemente empregados nos documentos oficiais, nas falas das/os técnicas/os? As avaliações comumente feitas sobre os resultados na vida das mulheres a partir da inserção nos programas de transferência de renda têm enfatizado a conquista da auto-estima, o exercício de cidadania, tendo como indicador a titularidade de um cartão de banco que possibilita um maior poder para mulher, no uso e aplicação dos recursos recebidos. Mulheres que nem sequer tinham documentos, passam a ter um cartão de banco.

A possibilidade de inclusão, via o acesso ao consumo mínimo necessário para a sobrevivência imediata da família, é um indicador simplista para afirmarmos que as mulheres tornam-se cidadãs. É preciso não só explicitar a concepção de autonomia como definir indicadores de avaliação no âmbito e limites de projetos e programas de

transferência de renda. Autonomia, empoderamento e cidadania como objetivos das políticas dirigidas às famílias e que têm as mulheres como principais interlocutoras encerram uma série de questões a serem debatidas no plano cultural, social e econômico e abre um amplo espaço para a busca de alternativas em que deveriam estar presentes distintas vozes.

É necessário o desenvolvimento de indicadores que tenham uma perspectiva de gênero. E no caso das mulheres pobres e negras é necessário um refinamento desses indicadores. Por exemplo, o acesso à renda ou trabalho pode ser diferenciado para as mulheres negras mesmo entre o conjunto das mulheres pobres. As mulheres pobres são tomadas como uma categoria universal. É necessário considerar, tendo por eixo gênero, classe e raça, o fator geracional, o território e sua localização (centro, periferia, zona rural), entre outros aspectos. Esse refinamento implica uma dimensão qualitativa dos indicadores e não só descritiva/quantitativa, principalmente quando a diretriz do programa é a centralidade na família.

Cidadania, empoderamento e autonomia

A centralidade na mulher-mãe reforça estereótipos sobre a condição feminina dentro de um viés biologicista que coloca como predisposições naturais a função de boa cuidadora no âmbito privado/doméstico. É o que se espera dela, que seja uma “boa mulher”, merecendo ser castigada quando não cumpre o que lhe é destinado socialmente.

Há que se distinguir como aponta Aguirre (2006) os cuidados domésticos dos cuidados familiares. A autora comenta que é importante considerar as atividades de cuidado separadamente do trabalho doméstico porque definem um campo de problemas de investigação e de intervenção social com seus atores, suas instituições, suas formas relacionais, um campo que se situa na intersecção entre as famílias e as políticas sociais.

Para Aguirre (idem, pg. 294):

Em términos generales, podemos concebir el cuidado como una actividad femenina generalmente no remunerada, sin reconocimiento ni valoración social. Comprende tanto el cuidado material como el cuidado inmaterial que implica un vínculo afectivo, emotivo, sentimental. Está basado en lo relacional y no es solamente un obligación jurídica establecida por la ley. En esse sentido Arlie Russel Hochschild (1990) indica que: El cuidado es el resultado de muchos pequeños actos que no se pueden considerar que sean completamente naturales o sin esfuerzo... Así ponemos en el cuidado mucho más que naturaleza, se pone sentimientos, acciones, conocimiento y tiempo.

Há um reforço, portanto, a partir de um enfoque familista, de que a responsabilidade pelo bem estar da família corresponde às mulheres nas redes de parentesco. Aguirre comenta (ibidem) que os pressupostos ideológicos do regime familista são a centralidade da instituição do matrimônio legal e uma rígida divisão sexual do trabalho.

Nessa perspectiva em que medida esses programas estão contribuindo para a autonomia, o empoderamento, a emancipação, o exercício da cidadania, termos estes constantemente empregados nos documentos oficiais, nas falas das/os técnicas/os? É necessário primeiro refletir sobre a banalização e os equívocos quanto ao uso desses termos e o quanto eles podem ser atingidos enquanto objetivos, nos limites da formação social capitalista e nos limites muito mais rígidos das possibilidades que programas e projetos focalizados podem alcançar.

A relação das mulheres com a cidadania e com o Estado passa pela associação dessas à maternidade, como já apontamos. Enquanto os homens adentram o espaço público com o *status* de indivíduo, cidadão e trabalhador (todas qualidades da esfera pública), as mulheres freqüentemente se incluem a partir de questões do mundo doméstico, questões essas associadas às tarefas de reprodução, o que afirma seu estatuto político em razão das funções maternas e de cuidado. O direito social, expresso no sistema de proteção social, também caracteriza o modo ambíguo de conceber a cidadania das mulheres. As misturas entre público e privado, entre direito e favor, entre direito e obrigação e a fixação da mulher à maternidade definem os contornos desta cidadania fragilizada e sexuada.

Saraceno (1995, pg. 207) comenta que as mulheres foram excluídas da cidadania não só pelas diferenças em relação aos “iguais” – os homens – mas também por causa dos interesses da comunidade familiar:

Como observam muitos cientistas e filósofos da política, especialmente norte-americanos, a diferença (em relação aos homens-cidadãos) foi política e simbolicamente construída com a noção de cidadania, de tal modo que a sua exclusão aparece na própria origem dessa noção. As dificuldades da posterior inclusão, portanto, não seriam tanto ou apenas um fenômeno de atraso ou resistência, mas indícios daquela oposição constitutiva, que construiu as mulheres com não cidadãs – ou melhor, como não capazes de cidadania -, porque (ao mesmo tempo) as construía como esposas e mães de cidadãos, ou seja: ao mesmo tempo como sujeitos eminentemente familiares e responsáveis pela unidade familiar.

As avaliações comumente feitas sobre os resultados na vida das mulheres a partir da inserção nos programas de transferência de renda têm enfatizado a conquista da auto-estima, o exercício de cidadania, tendo como indicador a titularidade de um cartão de banco que possibilita um maior poder para mulher, no uso e aplicação dos recursos recebidos. Mulheres que nem sequer tinham documentos, passam a ter um cartão de banco. A possibilidade de inclusão, via o acesso ao consumo mínimo necessário para a sobrevivência imediata da família, é um indicador simplista para afirmarmos que as mulheres tornam-se cidadãs.

Como apontado por Soares (2003) e Lavinias (1997) é uma cidadania fragilizada, incompleta e atrelada mais às necessidades do arranjo familiar do que a das mulheres enquanto sujeitos. Atreladas à falácia de cidadania há também o uso equivocado do ponto de vista teórico e político de objetivos tais como resgate de auto-estima, autonomia e empoderamento. Os programas permitem, quando muito, o acesso, limitado, ao consumo de bens voltados à sobrevivência cotidiana como alimentos, vestuário e outros, como é caso da compra de móveis e eletrodomésticos possibilitados pelos planos com longas prestações.

A concepção de cidadania fragilizada parte de uma reflexão crítica sobre as separações entre o público e o privado, a divisão sexual do trabalho. Compartilha a idéia que as relações de gênero têm forjado uma divisão de papéis e uma simbologia cultural que restringem a atuação das mulheres à unidade familiar, naturalizando aí sua atuação. Com essa manutenção oferece-se ainda a elas, e só a elas, “um modelo de cidadania social, de cidadania no mundo do trabalho e no mundo da política cujas referências não lhes permitem ainda uma relativa autonomia em relação à família” (SOARES, 2003, p.91). Sua cidadania é restringida e pautada na passividade.

Soares (idem) exemplifica comentando como, por exemplo, a inclusão no sufrágio universal ou a entrada no mercado de trabalho não substituem nem abandonam, mas, ao contrário, absorvem, recuperam, reintroduzem as dimensões assimétricas culturais e simbólicas entre os sexos. “Assim a construção da cidadania deve ser vista como permeada, pela simbologia de gênero, com suas referências na divisão social entre os sexos e as características atribuídas a homens e mulheres na unidade familiar”. É preciso destacar que, todavia, o sufrágio universal e a inserção no mercado de trabalho são conquistas.

A questão da auto-estima torna-se um indicador sempre muito valorizado, sobretudo por parte das gestoras e executoras dos programas de transferência

condicionada de renda. Mas é preciso tomar cuidado, pois estamos lidando com mulheres que por sua condição de gênero e classe articulado à raça/etnia, têm uma percepção de si muito marcada pela subalternidade, e sem espaços de sociabilidade e fala. Por isso, quando é proporcionado a elas um espaço de fala e convivência fora do âmbito doméstico-familiar, este realmente se torna muito significativo e potencializador, o que não pode ser desvalorizado, mas também não deve ser superestimado, como se fosse o grande impulsionador de mudanças estratégicas na vida dessas mulheres. E aqui falamos enquanto conjunto, pois também há uma tendência em dar grande destaque, por meio de exemplos localizados, às falas de mulheres sobre isso.

Além da auto-estima, tem se afirmado também que a titularidade nos benefícios de transferência de renda empoderam a mulher. Em sua origem, nos movimentos sociais feministas, o termo era usado para chamar a atenção para as relações de poder e do poder como relação social. As relações de poder podem tanto significar dominação, como também desafio e resistência. O termo vincula-se conforme Leon (2000), com uma nova noção de poder, baseada em relações sociais mais democráticas e de poder compartilhado. É um poder em que as relações entre homens e mulheres permitem integrar o micro e o macro, o privado e o público, o produtivo e o reprodutivo, o local e o global.

Leon (2000) chama a atenção - e isso nos interessa particularmente quando pensamos como o termo tem sido usado nas avaliações sobre os resultados dos benefícios da assistência na vida das mulheres - para o fato de que a sensação de empoderamento pode ser uma mera ilusão se não se conecta com um contexto e relaciona-se com ações coletivas dentro de um processo político. A autora reforça a importância de reconhecer as percepções individuais, mas não chega ao extremo de reduzir o empoderamento a uma psicologia cognitiva que ignora o histórico e o político. Assinala que o empoderamento inclui tanto a mudança individual como a ação coletiva. Ao ter em conta o processo histórico que cria a carência de poder, faz-se evidente a necessidade de alterar as estruturas sociais vigentes.

A discussão sobre autonomia, tida como um dos grandes objetivos das ações sociofamiliares, é pouco explicitada em seu entendimento e concepção. A autonomia, na perspectiva feminista, pressupõe as mulheres como sujeitos de direitos; é uma dimensão complexa cuja aquisição implica o desenvolvimento de processos de transformação em vários níveis. Pressupõe emancipação política que implica no acesso a direitos políticos básicos e na autodeterminação.

É necessário não só explicitar a concepção de autonomia como definir indicadores de avaliação no âmbito e limites de projetos e programas de assistência social. Autonomia, empoderamento e cidadania como objetivos das políticas dirigidas às famílias e que têm as mulheres como principais interlocutoras encerram uma série de questões a serem debatidas no plano cultural, social e econômico e abre um amplo espaço para a busca de alternativas em que deveriam estar presentes distintas vozes (AGUIRRE, 2006).

Marques (2007) se contrapondo a concepção de autonomia em bases liberais adota uma concepção de autonomia individual que “ressalta as capacidades que os indivíduos possuem de avaliar criticamente suas posições e as dos outros, de sustentar seus interesses e justificá-los reciprocamente com razões e argumentos próprios (apud Warren,2001).

A autora constrói uma argumentação sobre autonomia tentando desvinculá-las da prévia garantia de direitos e de condições materiais como condição imprescindível. Comenta:

No contexto brasileiro, todavia, é complicado pensarmos como pessoas em condição de extrema pobreza podem criar e aproveitar oportunidades de elaborar publicamente seus anseios e necessidades de modo a influenciar na configuração das políticas que melhor contemplem suas demandas. Essas pessoas, por sofrerem constrangimentos institucionais, comunicativos e materiais, teriam suas chances reduzidas de influenciar decisões sobre normas, políticas e direitos (2007 p.2).

Nos interessa os argumentos de Marques pois considera que para a construção de uma autonomia política é preciso que o Estado modifique suas estruturas institucionais e que os cidadãos lutem para participar dos processos de construção de seus direitos e das normas que os vinculam. Isso permite pensar nas/os beneficiários dos programas de transferência de renda como sujeitos que podem atuar na esfera pública e privada para efetivação de direitos.

É necessário o desenvolvimento de indicadores que tenham indicadores uma perspectiva de gênero. E no caso das mulheres pobres e negras é necessário um refinamento desses indicadores. Por exemplo, o acesso à renda ou trabalho que gere renda pode ser diferenciado para as mulheres negras mesmo entre o conjunto das mulheres pobres. As mulheres pobres são tomadas como uma categoria universal. É necessário considerar, tendo por eixo gênero, classe e raça, o fator geracional, o

território e sua localização (centro, periferia, zona rural), entre outros aspectos. Esse refinamento implica uma dimensão qualitativa dos indicadores e não só descritiva/quantitativa, principalmente quando a diretriz do programa é a centralidade na família.

Se os marcos teóricos para a discussão de autonomia e empoderamento das mulheres beneficiárias dos programas de transferência de renda não são suficientemente explicitados isso dificulta a construção de indicadores de avaliação na perspectiva de gênero.

Segundo Cavenaghi (2007) os sistemas de indicadores¹ do Programa Bolsa Família voltados a gênero e raça ainda são inadequados. Para a autora

questão do monitoramento do programa BF, até o momento não deu destaque às questões de gênero e cor/raça, principalmente naquilo que está definido no PPA. Mostra-se se aqui a necessidade de definição de indicadores de gênero e cor/raça, apresentando ao final algumas sugestões, como exemplo de indicadores que seriam bastante informativos e que permitem acompanhar as perspectivas de gênero e cor/raça (CAVENAGHI, p. 47)

Cavenaghi comenta que para o monitoramento, seria necessária a determinação de público-alvo bem definido para o programa e, para isto, estes conceitos deveriam estar padronizados. Outra questão que deveria, segundo a autora, ser analisada no programa Bolsa Família é o papel dado à mulher dentro do escopo deste programa.

Em duas situações a mulher é colocada como agente direto do benefício. Por um lado, como explicitado na lei, o pagamento do benefício deve ir preferencialmente para a mulher, ou como chamada no programa, a responsável legal pelo benefício¹¹. Também a mulher é foco do programa quando está grávida ou é nutriz, desde “*que esteja amamentando seu filho com até 6 (seis) meses de idade para o qual o leite materno seja o principal alimento*”. Claramente, um projeto de monitoramento do BF deveria estar acompanhado de indicadores que fossem capazes de informar se as mulheres estão sendo atendidas na forma como prevista nos objetivos do programa. De outro lado, este tipo de intervenção requer processos de avaliação de impactos e resultados não esperados que possam estar afetando de maneira negativa a vida das mulheres (CAVENAGHI, p. 49)

Ainda segundo a autora citada, escolher a mulher como a responsável legal do benefício pode realmente ter um resultado positivo de melhor aproveitamento dos recursos financeiros transferidos. Também, pode causar impacto positivo no empoderamento das mulheres que estão em situações de pobreza bastante acentuadas. “Por outro lado, este mecanismo pode causar conflitos familiares intensos e agravar

¹ Sistema Nacional de Indicadores de Gênero (SNIG); Radar Social do IPEA; PNUD; Social Watch.

ainda mais o cenários de doméstica contra a mulher, assim como perpetuar os papéis femininos na responsabilidade da reprodução familiar” (p. 49).

Como avaliar esses efeitos positivos e negativos a partir da inserção das mulheres no Programa Bolsa Família como titulares preferenciais no recebimento do recurso e em que medidas esses efeitos contribuem para a construção de autonomia e empoderamento na perspectiva já apontada.

Estas indagações, segundo Cavenaghi (2007) somente podem ter uma resposta se a avaliação do programa, com o propósito explícito de mensurar estes aspectos, for desenhada e implementada ao longo da execução do programa. Para a autora as avaliações feitas até o momento não têm condições de afirmar com clareza se os impactos no empoderamento das mulheres são positivos em todos os aspectos. Comenta que, segundo os resultados da primeira onda da pesquisa de avaliação em âmbito Nacional do BF, onde comparando-se os grupos de casos e de controles (beneficiárias e não-beneficiárias), se afirma que as beneficiárias têm maior poder de barganha no entanto, a partir da síntese do relatório publicado não se tem maiores informações da dimensão deste maior “poder de barganha”.

Sistemas de indicadores, são importantes instrumentos para o desenho de políticas públicas que possibilitam traçar ações e intervenções para redução das desigualdades de gênero e raça e redesenhar as ações que tem por foco as mulheres e sua autonomia.

Referencias bibliográficas

- AGUIRRE, Rosário. Los cuidados familiares como problema público e objeto de políticas.
- CAVENAGHI, Suzana. Monitaramento e Avaliação de Políticas Públicas e a Redução das Desigualdades Sociais. In: CAVENAGUI, S. (org.) Gênero e raça no ciclo orçamentário e controle social: Indicadores de Gênero e Raça no P.P.A. 2008-2011. Centro Feminista de Estudos e Assessoria-CFEMEA, 2007.
- LAVINAS Lena. Gênero, Cidadania e Políticas Urbanas. In: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- LEON, Magdalena. Empoderamiento: Relaciones de las mujeres con el poder. *Revista Estudos Feministas*, CFH-CCE-UFSC. v.8, n.2, p.279-281, 2000.
- MARQUES, Ângela. C.S. A construção da autonomia individual e política: um desafio para as beneficiárias do Programa Bolsa Família. PBH. Políticas Sociais, Edição nº 18. Portal PBH.gov.br
- MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Proteção básica do Sistema Único de Assistência Social. Orientações técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social. Versão preliminar. Brasília, junho/2006a. (75 pág.)
- _____. Orientações para o acompanhamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Versão preliminar. Brasília, junho/2006. (164 pág.)

SARACENO, Chiara. *Sociologia da Família*. Lisboa: Editorial Estampa, Lda., 1997.

SOARES, Vera. A construção da cidadania fragilizada da mulher. In: EMILIO, M., TEIXEIRA, M., NOBRE M., GODINHO, T., (Orgs). *Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para a política pública*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.