

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS – IH  
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL – SER  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL  
MESTRADO**

**PAULA JULIANA FOLTRAN FIALHO**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SÃO LUÍS (MA) E BELÉM (PA): um estudo  
sobre a relação entre a gestão local e os efeitos do Programa na condição de  
vida das mulheres**

**Brasília  
Abril de 2007**

**PAULA JULIANA FOLTRAN FIALHO**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA EM SÃO LUÍS (MA) E BELÉM (PA): um estudo  
sobre a relação entre a gestão local e os efeitos do Programa na condição de  
vida das mulheres**

**Dissertação de Mestrado**

**Dissertação apresentada em curso de  
Pós-Graduação, da Universidade de  
Brasília, como requisito parcial para  
obtenção de título de Mestre em  
Política Social.**

**Orientadora Professora Doutora Rosa  
Helena Stein.**

**Brasília  
Abril de 2007**

**Paula Juliana Foltran Fialho**

**O Programa Bolsa Família em São Luís (MA) E Belém (PA): um estudo sobre a relação entre a gestão local e os efeitos do Programa na condição de vida das mulheres**

**Dissertação apresentada em curso de Pós-Graduação, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção de título de Mestre em Política Social.**

**Orientadora Professora Doutora Rosa Helena Stein.**

**Brasília, 10 de março de 2007-04-02**

**Banca Examinadora**

---

**Doutora Mireya Suaréz  
CEPPAC/UnB**

---

**Doutora Marlene Teixeira Rodrigues  
SER/UnB**

---

**Doutora Ivanete Boschetti  
SER/UnB (Suplente)**

*A todas as mulheres pobres do Brasil, que  
cotidianamente lutam por sua  
sobrevivência e, principalmente, pela das  
futuras gerações, aceitando a própria  
sorte, mas acreditando na (e contribuindo  
com a) transformação do mundo.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao longo da minha trajetória acadêmica, que culmina na apresentação desta dissertação de mestrado, muitos foram os que cruzaram meu caminho, trazendo-me conhecimentos, orientação, exemplos, força e inspiração.

Sempre ouço, ou leio, que é difícil lembrar-se de todos e todas que participam desta batalha, o mestrado, mas discordo: lembro-me muito bem e facilmente de cada nome, de cada rosto e de cada lição.

Em primeiro lugar e acima de tudo, agradeço à Energia Divina que a tudo criou de forma harmoniosa e, bondosamente, ofertou à humanidade a capacidade de criar e recriar sua própria história.

Agradeço com imenso carinho minha mãe, Ivone Clara Foltran, por ter apoiado minhas escolhas, muito embora as dificuldades materiais se impusessem como obstáculo às minhas realizações e às suas expectativas.

Agradeço ao meu irmão, parceiro, confidente e maior amigo, Alfredo Luiz Foltran Fialho, por acreditar em mim, e à minha irmã, Flávia Sibebe Foltran Fialho, por me fazer acreditar em mim.

Agradeço ao professor Pedro Demo, primeiro orientador e por quem reservo imensurável admiração, por ter sido maior exemplo de competência e ética, e por ter me ensinado as primeiras lições sobre pesquisa.

Agradeço à professora Rosa Helena Stein, orientadora e amiga, que com imensa paciência esteve ao meu lado nos momentos mais difíceis dessa realização. Foram inestimáveis seus conselhos e imprescindíveis seus incentivos. Sem seu constante apoio, talvez este final feliz jamais chegasse.

Agradeço à professora Mireya Suárez, orientadora da pesquisa que inspirou a idéia presente nesta dissertação, que muito bondosamente me incentivou a apresentá-la e ainda colaborou com muitas orientações.

Agradeço à professora Marlene Teixeira, pelo convite feito ainda em 2005 para participar da pesquisa encomendada pelo MDS, sem a qual meu mestrado teria tomado rumos bastante diferentes e, certamente, menos ricos em experiências.

Agradeço à Ong feminista AGENDE Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento, executora da pesquisa, tanto por ter me aceitado na equipe quanto por ter acatado com entusiasmo minha proposta de dissertação, disponibilizando com satisfação os dados que aqui utilizo.

Agradeço à equipe de pesquisa da AGENDE: Mireya Suárez, Marlene Teixeira, Rosa Helena Stein, Marlene Libardoni, Priscilla Maia, Sandra Teixeira, Simone Garcia, Ana Julieta Theodoro Cleaver e Wanderson Chaves. Colegas que dividiram em tantas reuniões todas as alegrias e frustrações decorrentes da pesquisa.

Agradeço à equipe AGENDE, que deu suporte à realização da pesquisa, organizando materiais, viagens, estadias, pagamentos, transferências, reservas, transcrições e digitalizações: Adriana Fillipini, Mateus Bezerra, Alice Libardoni, Fabiano Guimarães e Alda de Faria.

Agradeço às colegas de mestrado: Maria Lúcia Lopes, Priscilla Maia, Camille Mesquita, Priscila Almeida, Alexandra Trivelino, Marília Teves, Aparecida Velasco, Tatiana Estrela e Andrea Lagares. Nossas discussões e debates em sala de aula foram essenciais para meu aprimoramento intelectual. Com elas também dividi todas as alegrias e frustrações vivenciadas durante o mestrado.

Agradeço às minhas queridas amigas: Andrea Lagares, Alexandra Alves, Priscilla Maia; e ao meu amigo: Allan Mendes, que estiveram ao meu lado durante todo o mestrado e enxugaram tantas lágrimas, e comigo choraram muitas outras, mas que também comemoraram as conquistas e festejaram cada capítulo concluído e incentivaram os seguintes, sempre acreditando, mais que eu própria, na minha capacidade e exagerando, com críticas muito bondosas, cada uma das linhas escritas.

Agradeço, aliás, a todos e a todas que, com muita paciência e consideração, leram minhas páginas e tentaram contribuir com críticas e sugestões; principalmente ao meu querido Alexandre Alves, que resumiu suas observações a uma frase que muito

me serviu para repensar o teor e o tom de minha própria argumentação: “*está feminista demais*”. A ele também agradeço pela injeção de ânimo e confiança, essenciais na reta final, e pelo carinho a mim dedicado.

Agradeço ao amigo e colega Bruno Duarte, por ter me emprestado seu ombro e seus dados. O primeiro gesto confortou-me em momentos de dificuldade. O segundo facilitou-me a análise e o trabalho.

Agradeço aos agentes governamentais que trabalham com o Programa Bolsa Família em São Luís do Maranhão e em Belém do Pará, pela recepção calorosa e colaboração com a pesquisa.

Agradeço às mulheres beneficiárias do Programa Bolsa Família pela acolhida em suas casas e por abrirem sua intimidade de forma tão generosa. A elas também agradeço pelo exemplo de força e determinação.

Agradeço ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e ao *UK Department for International Development* por terem proporcionado esta experiência e por acreditarem na importância de projetos voltados à criação de conhecimentos nas áreas de políticas sociais e gênero.

Agradeço a CAPES por ter dado suporte aos meus estudos.

## RESUMO

No contexto de crescimento da pobreza e acirramento das desigualdades, especialmente em relação às mulheres, os programas de transferência de renda podem ser apontados como alternativas inovadoras no combate aos fenômenos. O Programa Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do país, implementado pelo Governo Federal como a principal estratégia de combate à fome e à miséria. Por uma cláusula específica que privilegia o acesso às mulheres, o Programa acaba por gerar efeitos positivos em suas vidas, que podem ser verificados nos resultados da pesquisa “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público”, executada pela AGENDÉ sob o encargo do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e apoio do UK *Department for International Development* (DFID). Tais resultados estimulam o aprofundamento do debate, podendo ser questionado: seria a transferência de renda a responsável pelas mudanças na vida das mulheres beneficiárias? Haveria outras variáveis a influenciar os impactos sentidos pelas mulheres em suas vidas? Se a resposta à primeira pergunta for afirmativa, como se explica o fato de que os impactos tenham apresentado variações distintas em cada município? Teria a gestão local, em termos de incorporação tanto política e ideológica do programa quanto da perspectiva de gênero em si, alguma relação com tal variação? Para responder a tais questionamentos, procedeu-se à análise comparada da gestão local do PBF em dois municípios brasileiros, São Luís (MA) e Belém (PA), relacionando suas características aos efeitos do Programa. A hipótese que norteou a análise, e que foi parcialmente confirmada, é a de que dependendo do nível de comprometimento da gestão, de incorporação político-ideológica e da perspectiva de gênero na operacionalização do Programa, seus efeitos sofrerão certa variação.

Palavras-chave:

1. Gestão Local; 2. Perspectiva de Gênero; 3. Transferência de Renda; 4. Assistência Social; 5. *Empoderamento* das Mulheres.

## ABSTRACT

The poverty and the inequality are increasing, especially among women. The struggle against them in Brazil has adopted a new strategy: the transference of income to the poor. The Bolsa Família Programme transfers income to poor families, giving the money to the women, whether they are family head or not. In this way, the programme aims to support the future generations to surpass the poverty situation. But, the programme also impacts positively the women's life, as demonstrated by the research "The Bolsa Família and the Struggle against Gender Inequalities", of the Brazilian Social Development Ministry and UK Department for International Development. The research took place in ten different Brazilian cities, which inspired and lifted other questions. Is the income transference the only responsible for the changes in the women's life? Or are there other aspects working in this context, such as the political view and gender perspective of each local government? This dissertation presents the comparative analysis of two local administration of the Bolsa Família: São Luís (MA) e Belém (PA). The hypothesis is that depending on the political view and gender perspective of the local government, the capacity of the programme in changing women's life will suffer variations.

Key-words:

1. Local Government; 2. Gender Perspective; 3. Transference of Income; 4. Social Assistance; 5. Empowerment of Women.

## SUMÁRIO

<b>Introdução</b>	<b>12</b>
<b>PARTE I – Referencial Teórico</b>	<b>21</b>
<b>Capítulo 1 - Gestão Local de Políticas Sociais</b>	<b>21</b>
1.1. O Desenvolvimento do Sistema de Proteção Social	21
1.2. A Descentralização do Sistema de Proteção Social	24
1.3. O Papel da Gestão Local de Políticas Sociais	31
<b>Capítulo 2 - Política Social: da inclusão marginal do feminino à perspectiva de gênero</b>	<b>35</b>
2.1. Cidadania: substantivo masculino?	35
2.2. Entendendo Gênero	41
2.3. Perspectiva de Gênero nas Políticas Sociais	47
<b>PARTE II – Contextualização do Tema</b>	<b>53</b>
<b>Capítulo 3 - Transferência de Renda e Gênero: O Programa Bolsa Família</b>	<b>53</b>
3.1. Transferência de Renda: um percurso histórico	53
3.2. O desenho institucional do Programa Bolsa Família	58
3.3. O Programa Bolsa Família e a Transversalidade de Gênero	64
3.4. Conhecendo os Contextos Locais	68
3.4.1. São Luís do Maranhão	68
3.4.2. Belém do Pará	69
<b>PARTE III – Análise dos Dados</b>	<b>72</b>
<b>Capítulo 4 - Gestão Local do Programa Bolsa Família e sua Relação com os Efeitos do Programa na Vida das Mulheres</b>	<b>72</b>
4.1. Apresentação dos dados	72
4.1.1. O perfil das beneficiárias	74
4.1.2. O perfil dos agentes governamentais	77
4.2. A gestão do Programa Bolsa Família nas localidades estudadas	78
4.2.1. A Gestão Programa Bolsa Família em São Luís	78

4.2.1.1. Cadastro Único	79
4.2.1.2. Acompanhamento das Condicionalidades	80
4.2.1.3. Infra-estrutura para gestão do PBF	81
4.2.2. A Gestão Programa Bolsa Família em Belém	82
4.2.2.1. Cadastro Único	84
4.2.2.2. Acompanhamento das Condicionalidades	85
4.2.1.3. Infra-estrutura para gestão do PBF	86
4.3. Incorporação Político-Ideológica e da Perspectiva de Gênero	87
4.3.1. O Caso de São Luís	87
4.3.2. O Caso de Belém	90
4.4. Efeitos do Programa Bolsa Família na condição de vida das mulheres – São Luís e Belém	92
<b>Conclusão</b>	<b>100</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>103</b>
<b>Anexo 1 – Questionário semi-estruturado</b>	<b>109</b>
Beneficiárias	109
Agentes Governamentais	115
<b>Anexo 2 – Roteiro para entrevistas de poder</b>	<b>120</b>
<b>Anexo 3 – Roteiro para Grupos Focais</b>	<b>123</b>

## INTRODUÇÃO

No ano de 2005, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com o apoio do *UK Department for International Development* (DFID), encomendou uma avaliação do Programa Bolsa Família (PBF) a partir de uma perspectiva de gênero. A pesquisa, intitulada “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público”, foi executada pela Ong feminista AGENDE Ações em Gênero, Desenvolvimento e Cidadania e contou com a participação de pesquisadoras da Universidade de Brasília (UnB). Dentre as pesquisadoras da UnB, havia duas professoras do Departamento de Serviço Social. Em decorrência de tal fato, em conjunto a uma real proximidade temática, duas alunas do Programa de Pós-Graduação em Política Social deste departamento foram convidadas a compor a equipe de trabalho, sendo uma delas a autora da presente dissertação de mestrado.

O trabalho de pesquisa estava previsto para ser concluído em março de 2006. No entanto, por eventos alheios à possibilidade de controle, a pesquisa acabou por estender-se até outubro do mesmo ano. A equipe formada para a execução da pesquisa era de 10 pesquisadores, dentre professoras e estudantes de mestrado ou doutorado da UnB e outros profissionais. Todos estiveram envolvidos com a pesquisa em todas suas fases. Minha ativa participação em todo o processo propiciou um envolvimento mais profundo com o tema, o que me levou a mudar tema e foco do meu estudo de mestrado.

A pesquisa de campo abrangeu 10 municípios brasileiros, sendo 04 capitais e 06 cidades interioranas: São Luís (MA); Belém (PA); Belo Horizonte (MG); Aracajú (SE); Riachão (MA); Floriano (PI); Candeias (BA); Chapada do Norte (MG); Ecoporanga (ES), e Passo do Camaragibe (AL). O objetivo da pesquisa era identificar os efeitos da inserção do PBF e do aumento da renda familiar sobre a situação e condição das mulheres que recebem o benefício. Buscou-se, ainda, comprovar a hipótese de que a administração de recursos tem o efeito de empoderamento das mulheres nas relações de conjugalidade, no que se refere aos diretos sexuais e reprodutivos, à auto-estima e a estima recíproca entre cônjuges, à diminuição de relações autoritárias e violentas entre homens e mulheres e ao

aumento da autonomia e do auto-respeito por parte das mulheres. Essa nova situação impacta também a participação das mulheres na esfera pública, propiciando, simultaneamente, o “empoderamento social”<sup>1</sup>.

A metodologia adotada foi a qualitativa, a partir de técnicas de entrevistas em profundidade, grupo focal e observação de espaço. Os instrumentos foram desenvolvidos em grupo, através de reuniões realizadas entre duas e três vezes por semana. Os primeiros encontros foram destinados a trocas de experiências e conhecimentos, com a discussão de textos relevantes ao desenvolvimento do estudo. Os encontros subseqüentes tiveram por objetivo a elaboração dos instrumentais e discussão metodológica, a fim de sintonizar as pesquisadoras quando estivessem em campo.

A equipe foi dividida em grupos menores para que procedessem às visitas aos campos. O número de pesquisadoras por município variou segundo o porte e complexidade da localidade. Acompanhando a Coordenadora de Equipe, tive a oportunidade de visitar Belo Horizonte (de 17 a 25 de Abril de 2006); São Luís (de 26 de abril a 03 de maio de 2006), e Belém (de 03 a 10 de maio de 2006). A coordenadora dos dois últimos campos foi a professora Doutora Mireya Suárez, do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC/UnB), que ainda orientou a elaboração do relatório parcial de São Luís, que esteve sob meu encargo. A experiência foi riquíssima e meu envolvimento com o tema crescia a cada campo realizado. O contato com a gestão local do PBF, bem como com as beneficiárias, permitiu que se verificassem questões além daquelas abordadas na pesquisa. Questões estas que mereceram uma investigação e análise exclusiva e a parte.

Nasceu neste contexto o projeto de pesquisa apresentado e aprovado em dezembro de 2006. A partir de então, dediquei os meses seguintes para elaborar o argumento desta dissertação. A justificativa para a proposta foi o entendimento de que as mulheres compõem um grupo que historicamente sofre discriminações. A formalização de seus direitos humanos através dos Tratados Internacionais não é suficiente para eliminar as violências (sociais, econômicas, políticas, físicas e psicológicas) contra elas perpetradas. É preciso que o Estado implante políticas

---

<sup>1</sup> SUARÉZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene; TEIXEIRA, Marlene; CLEAVER, Ana Julieta Teodoro; GARCIA, Simone; CHAVES, Wanderson. O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público. Relatório de pesquisa entregue ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Brasília: AGENDE, 2006. Publicação Interna.

sociais que objetivem a superação dos problemas enfrentados por elas, como recomendam os tratados dos quais o Brasil é signatário. A pobreza é uma das muitas questões que demandam respostas urgentes por parte do Estado e que atinge às mulheres de forma peculiar.

O PBF é o maior programa de enfrentamento à pobreza que existe hoje no Brasil. Embora não se possa afirmar que tenha sido pensado a partir de uma perspectiva de gênero, como recomenda a Declaração de Beijing para as políticas públicas, um de seus critérios acaba por gerar um impacto não previsto ou objetivado no planejamento do programa. O critério é a preferência dada à mulher no recebimento do benefício. Os efeitos são mudanças percebidas na vida especificamente das mulheres, como apontou a dita pesquisa.

Seria a simples transferência de renda a responsável por essas mudanças? Ou haveria outras variáveis a influenciar os efeitos sentidos pelas mulheres em suas vidas? Teria a gestão local alguma relação com os efeitos sentidos em cada município? Responder a essas questões é de crucial importância tanto para o desenvolvimento de futuras políticas que adotem realmente a transversalidade de gênero quanto para o aperfeiçoamento do PBF. Este talvez esteja caminhando para transformar-se em uma política com perspectiva de gênero, ou seja, que adote como pressuposto a existência de diferenças sociais culturalmente construídas que se refletem nos resultados alcançados pelas políticas públicas (GUZMÁN, 2000). Para responder a essas questões, propus a comparação entre duas gestões locais do PBF a fim de se estabelecer uma relação entre suas características e os efeitos do Programa na vida das mulheres beneficiadas. Adotou-se, portanto, o Método Comparativo.

Antes de explicá-lo e demonstrar como foi feito seu uso, porém, faz-se necessária uma explicação de como se chegou aos dados a que tive acesso no processo de comparação. Tal explanação é necessária à medida que para que a comparação feita tenha legitimidade e para que os leitores possam compreender a análise, é preciso que os dados comparados e analisados sejam contextualizados dentro de uma metodologia de investigação. Ou seja, é preciso que se explicita de onde vieram, tendo em vista que o tipo de método de coleta influencia os dados em si.

A pesquisa “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o

acesso das mulheres ao espaço público” propôs-se qualitativa. Esta, como explica Minayo (2003), preocupa-se com um nível de realidade que não pode ser quantificável, como é o caso da problemática investigada. Para que se alcançassem os objetivos então estabelecidos, foi preciso o uso de uma abordagem metodológica capaz de chegar ao espaço mais profundo das relações sociais. Ou seja, àquilo com que trabalha a pesquisa qualitativa: um universo de significados, aspirações, crenças, valores e atitudes (MINAYO, 2003).

As técnicas qualitativas utilizadas foram: a entrevista em profundidade, o grupo focal e a observação de espaço. A entrevista em profundidade, feita a partir de questionários semi-estruturados e abertos, é uma técnica através da qual é possível obter dados objetivos e subjetivos (NETO, 2003). Esta técnica oferece a possibilidade de um diálogo intensamente correspondido entre entrevistador e informante, capaz de fazer emergir a subjetividade do entrevistado. Já a observação de espaço pode ser apontada como uma estratégia complementar à entrevista. Diz respeito, literalmente, à observação dos espaços da pesquisa, ou seja, o cenário físico onde ocorrem os demais contatos. O objetivo é obter informações geralmente não obtidas via entrevista, bem como sistematizar as impressões dos pesquisadores.

O grupo focal envereda pelo mesmo caminho ao fazer emergir, através do debate, a subjetividade de seus participantes, mas contextualizada por uma experiência objetiva comum. Assim, é possível captar processos e conteúdos cognitivos, emocionais, ideológicos, representacionais, mais coletivos (GATTI, 2003). No caso da pesquisa em questão, a experiência comum, foco dos grupos realizados, era o pertencimento ao Programa Bolsa Família.

A observação de espaço foi realizada no decorrer da pesquisa de campo. Para facilitar a coleta dos dados, foi mantido um diário de campo, no qual foram anotadas as observações feitas, bem como informações obtidas em conversas eventualmente travadas com qualquer pessoa. As entrevistas em profundidade foram realizadas com os seguintes atores: (a) beneficiárias do PBF; (b) o gestor(a) do programa no município; (c) Secretários Municipais de Saúde, Educação e Assistência Social; (d) profissionais envolvidos com a execução do programa, como assistentes sociais dos Centros de Referência da Assistência Social ou outros órgãos que exerciam funções similares e responsáveis pelo cadastramento; (e) representantes do Conselho responsável pelo Controle Democrático do programa;

(f) representantes da sociedade civil organizada, como líderes comunitários envolvidos de alguma forma com o programa; (g) representantes de organizações sociais que eventualmente colaborem com o programa .

As entrevistas com beneficiárias foram realizadas em suas casas. A estratégia adotada para se chegar a elas foi o contato anterior com o órgão gestor do programa. Buscaram-se informações referentes aos bairros de maior concentração de beneficiárias e que, portanto, tinham maior probabilidade de cobrir a heterogeneidade do grupo a que se quis investigar. Através do Cadastro Único, buscaram-se, aleatoriamente, alguns endereços de beneficiárias nos referidos bairros. A partir destes endereços, – devido à dificuldade que foi tanto encontrar os endereços em si, como às beneficiárias ainda residentes no mesmo local – foram selecionadas outras casas onde pessoas nas ruas indicavam como residência de beneficiárias. As mulheres foram convidadas a participarem da entrevista e avisadas da necessidade de gravação, e foram respeitadas tanto no direito de não receberem a pesquisadora, quanto no direito de não permitirem a gravação.

Em relação aos agentes governamentais envolvidos direta ou indiretamente com a gestão do programa, as entrevistas foram agendadas antes da chegada em campo, a fim de se maximizar o tempo de estadia nos locais, estivemos e média apenas 10 dias em cada município. A partir das entrevistas realizadas com os agentes governamentais, outros informantes-chave foram buscados e entrevistados.

Para a formação dos grupos focais, a ajuda dos gestores foi mais uma vez acionada. Por intermédio do Cadastro Único foi identificado aleatoriamente um número entre 10 e 15 mulheres para formarem cada um dos grupos focais que se realizou em cada município. Em São Luís foram realizados 04 grupos focais e em Belém, 03. No contato telefônico anterior ao campo foi solicitada a ajuda para a formação dos grupos de forma que já estivessem agendados antes da chegada das pesquisadoras às cidades.

Dados secundários foram utilizados como subsídio para o tratamento dos dados coletados na pesquisa de campo. Tais dados foram buscados na base do IBGE. Foi elaborado um relatório prévio sobre o perfil demográfico dos municípios

estudados<sup>2</sup>. Este relatório foi fonte de informações sobre os municípios estudados, e será recorrido novamente, para efeito da análise comparada. Os relatórios parciais produzidos no âmbito da referida pesquisa serão, igualmente, fontes de informação, bem como o relatório final da pesquisa.

Com esses dados em mãos, procedeu-se à análise comparada das duas já mencionadas gestões locais do PBF: São Luís (MA) e Belém (PA). Dentre as muitas experiências estudadas e que poderiam compor o duo comparado, optou-se por duas das quais pude conhecer mais de perto, pois assim ter-se-ia mais subsídios para a análise. Além disso, e principalmente, porque as duas localidades possuem características que melhor se encaixam naquilo que o método comparativo diz ser passível de comparação. O contexto socioeconômico e cultural das duas localidades precisa ser minimamente semelhante, para que se controlem outras variáveis. Diferenças na organização econômica, por exemplo, poderiam explicar diferenças nas mudanças sentidas por beneficiárias de cada localidade. Assim, comparar duas gestões locais de um programa federal implica definir municípios que, embora possam apresentar divergências em relação à gestão, apresentem semelhanças em relação ao contexto socioeconômico e cultural. Os dois critérios foram respeitados.

O Método Comparado, como explica Giovanni Sartori (1997), é uma importante estratégia de controle de generalizações. O PBF é um programa federal, com direção única e gestão descentralizada. As muitas realidades dos muitos municípios brasileiros devem ser levadas em consideração quando se fala em “resultados obtidos por programas sociais”, mesmo quando estes são planejados pelo poder central e apenas implantados localmente. Assim, embora seja comum se generalizar os efeitos do PBF, uma análise comparada é capaz de fazer uma aproximação mais fiel à realidade estudada.

Alguns critérios devem ser respeitados no âmbito do método comparativo. O primeiro deles é o gênero daquilo que se compara. Não é possível comparar duas ou mais coisas de gênero ou classe diferente (SARTORI, 1997). No caso desta dissertação, tal critério foi facilmente respeitado porque a comparação foi feita entre duas gestões, ou seja, o objeto é só um: a gestão local do PBF, mas de duas

---

<sup>2</sup> DUARTE, Bruno. O Perfil Demográfico dos Municípios Analisados no Âmbito do Projeto: O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público. Brasília: AGENDE, 2005. mimeo.

localidades distintas. Além de o objeto ser só um, considerou-se regiões com características similares, como foi explicado anteriormente. Essa é uma forma de isolar outras variáveis que poderiam alterar o resultado obtido por cada gestão. Assim, torna-se mais fácil e seguro estabelecer relações entre gestão local e os efeitos do Programa. Outro critério é o temporal. Quando se compara duas coisas que existem em tempos distintos, o próprio tempo se torna uma variável (SARTORI, 1997). Quando o tempo de existência é o mesmo, as duas ou mais coisas a serem comparadas sofrem a mesma pressão do tempo em questão, o que elimina, ou relativiza, sua importância e “tempo” deixa de ser mais uma variável. As gestões locais estudadas – São Luís (MA) e Belém (PA) – pertencem ao mesmo período histórico.

Ao comparar as duas gestões, procurou-se as diferenças e semelhanças de cada experiência. Ainda segundo Sartori (1997), as duas operações são complementares, pois para se encontrar uma semelhança é preciso isolá-la de tudo o que não é semelhante. A semelhança é extraída da dessemelhança (SARTORI, 1997). O mesmo foi feito em termos de efeitos do Programa na vida das mulheres percebidos na pesquisa de campo e descritos tanto nos relatórios parciais, quanto no geral. Estando destacadas as diferenças e semelhanças de cada experiência, o esforço desempenhado consistiu em estabelecer as relações que coubessem e explicassem os diferentes resultados alcançados pelas gestões locais do PBF.

Para fundamentar teoricamente a dissertação, buscou-se desenvolver três conceitos principais em torno dos quais se desenvolveu a argumentação, quais sejam: Gestão Local, Perspectiva de Gênero e Transferência de Renda. Cada um desses conceitos envolve a compreensão de outros, de forma que os capítulos desta dissertação foram dedicados a apresentar e discutir os significados e imbricações de cada um.

No capítulo 1, “Gestão Local de Políticas Sociais”, foram apresentados os conceitos e princípios que perfazem a idéia de federalismo, sobretudo o de descentralização político-administrativa das políticas sociais. O foco foi dado às competências da Gestão Local/Municipal, bem como às implicações de sua ação na efetividade das políticas sociais. Partiu-se do princípio de que, no Brasil, foi com a retomada das bases federativas do Estado, a partir do processo de redemocratização, que os municípios, como prevê a Constituição Federal de 1988, passam a gozar de certa autonomia, além de assumir responsabilidades junto à

execução de políticas sociais. A descentralização promovida pela referida Constituição está na base deste processo que representa a assunção do município como executor de papel fundamental na gestão de políticas sociais.

O capítulo 2, “Políticas Sociais: da inclusão marginal do feminino à perspectiva de gênero”, dedicou-se a uma breve descrição do caminho percorrido pela teoria feminista desde as primeiras propostas do que mais tarde viria a ser conhecido como “gênero” até a adoção de tal perspectiva na elaboração e implementação de políticas públicas. No primeiro momento discuti a base da crítica feminista às ciências sociais, qual seja: a inclusão marginal do sujeito feminino nas teorias e conceitos que embasam a ação política e, conseqüentemente, a desigualdade entre mulheres e homens no acesso a direitos de todas as ordens. Em seguida, tentou-se demonstrar como, a partir de tal crítica, a categoria “gênero” foi desenvolvida e adotada na atualidade por algumas políticas públicas sob a idéia da Perspectiva de Gênero.

No Capítulo 3, “Transferência de Renda e Gênero: O Programa Bolsa Família”, contextualizou-se o PBF a partir das perspectivas teóricas sinalizadas nos capítulos anteriores, além de introduzir uma discussão sobre Transferência de Renda. Para tanto, descreveu-se sucintamente o desenho oficial do Programa, contrastando suas características com os conceitos de Gestão Local, de Gênero e, conclusivamente, de Transferência de Renda. Ainda neste capítulo, foram apresentadas ao final as características dos contextos locais de São Luís do Maranhão e Belém do Pará, para que o capítulo de análise de dados pudesse dedicar-se exclusivamente a isso, já tendo todo o referencial teórico e prático esclarecidos.

O Capítulo 4, “Gestão Local do Programa Bolsa Família e sua Relação com os Efeitos do Programa na Vida das Mulheres Beneficiárias”, dedicou-se à análise dos dados e ao desenvolvimento da hipótese central desta dissertação, a de que o Programa pode acarretar efeitos diferenciados na condição de vida das mulheres beneficiárias a depender do nível de comprometimento da gestão e incorporação político-ideológica do mesmo, bem como da incorporação da perspectiva de gênero na sua operacionalização. Como será visto, tal hipótese foi apenas parcialmente confirmada, pois apesar das diferenças na apropriação do Programa pelos municípios, a maior parte dos efeitos percebidos foi similar nas duas experiências.

Espera-se que este trabalho possa contribuir para os campos de política social e estudos feministas e de gênero. O compromisso maior é com os direitos humanos, sociais, econômicos e culturais, especialmente os das mulheres. Neste sentido, todo esforço volta-se à expectativa de que a presente dissertação possa, por um lado, servir de subsídio ao desenvolvimento de ações que visem à garantia de direitos a partir de uma perspectiva que considere as desigualdades (e diferenças) de gênero e, por outro lado, suscitar o interesse pelo tema, para que outros trabalhos e pesquisas sejam desenvolvidos com o mesmo intuito e compromisso.

## PARTE I – REFERENCIAL TEÓRICO

### CAPÍTULO 1

#### Gestão Local de Políticas Sociais

O Estado brasileiro adota um sistema político federativo, no qual a nação é formada pela reunião de entidades autônomas e soberanas dentro de seu próprio domínio, embora compartilhem as competências constitucionais com o Estado central. Neste tipo de sistema de governo, a Proteção Social possui uma forma peculiar de organização. O presente capítulo se propõe a analisar os conceitos e princípios que perfazem a idéia de federalismo, focando as competências da Gestão Local/Municipal, bem como suas implicações para a efetividade das políticas sociais.

#### 1.1. O Desenvolvimento do Sistema de Proteção Social

Foi a partir da Constituição Federal de 1988 que o princípio da descentralização político-administrativa passou a ser uma referência para a organização e gestão das políticas sociais no Brasil. Antes, porém, a centralização financeira e administrativa eram uma das características marcantes do sistema de proteção social brasileiro (ARRETCHE, 2000). Vale destacar alguns pontos do percurso da política social no país a fim de se compreender os significados históricos, políticos e sociais que assumem o princípio da descentralização e o papel dos municípios na gestão das referidas políticas sociais.

O Estado que intervém nas relações sociais e econômicas, estabelecendo limites à ação do mercado, criando normas que regem a relação capital e trabalho, e planejando e executando ações voltadas à correção das disparidades causadas pelo mercado é conhecido como Estado social de direito. Sendo estas as características básicas, o Estado social vai se desenvolver de maneiras específicas segundo o contexto histórico de cada país em que se estabelece, e é comumente identificado pela denominação de *Welfare State*, muito embora cada país tenha adotado uma nomenclatura específica para os respectivos casos (BOSCHETTI, 2003), refletindo distintos sistemas de proteção social.

Dois modelos podem ser colocados como base de organização dos referidos sistemas: o *bismarckiano* e o *beveridgiano*. No primeiro, o modelo ocupacional, o acesso à renda está condicionado a uma contribuição direta e anterior (STEIN, 2005), organizado em forma de “seguro social”. O segundo, de bem-estar universalista, possibilita ao cidadão o acesso às políticas de seguro e assistência social (idem). Apesar da distinção, verifica-se que em geral os países adotaram uma forma de proteção social que incorpora características de ambos os modelos (BOSCHETTI, 2003). Ou seja, o seguro social, contributivo e destinado àqueles inseridos no mercado formal de trabalho, e a assistência social, não-contributiva e destinada àqueles considerados inaptos ao mercado de trabalho.

No Brasil a proteção social corresponde a um amplo leque de políticas que abrangem as áreas de Segurança Pública, Habitação, Transporte, Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social. Estas três últimas estão organizadas dentro do sistema de Seguridade Social. Vê-se, portanto, que há aqui também uma composição de características daqueles dois modelos, porém, com prevalência do *bismarckiano*. O sistema brasileiro foi sendo desenvolvido ao longo do século XX, mas é na década de 1930, como apontam tanto Carvalho (2002) quanto Draibe (1990), que se estabelece o marco divisório para os direitos sociais no Brasil, quando tem início o seu processo de institucionalização e expansão.

No período entre 1930 e 1937 o Brasil foi governado por Getúlio Vargas, que tinha como bandeira a organização das relações entre capital e trabalho (COUTO, 2006). Para tanto, estimulou um sistema corporativo através da legislação de sindicalização, base das primeiras leis trabalhistas e da criação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), seguidas, em 1933, pela criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), representando a conformação inicial de um sistema de proteção social conservador ou meritocrático-particularista (COUTO, 2006). A estratégia governamental era legalista: buscava na força da lei um meio de atuação autoritária e centralizadora.

A Constituição Federal de 1934 já anuncia alguns direitos sociais, tais como: a legislação trabalhista; a proibição de diferença salarial para o mesmo trabalho; salário mínimo; férias remuneradas; indenização por dispensa do trabalho por causa injusta; proteção à maternidade e à infância, etc. (COUTO, 2006). Percebe-se que se tratam, basicamente, de direitos relacionados ao trabalho, mas que ainda assim representam o início do processo de expansão dos direitos sociais. A referida

Constituição vigorou apenas até 1937, quando do Golpe de Estado de Vargas, implanta a primeira ditadura, que perdura até 1945. Segundo Couto (2006) a partir de então passa a vigorar uma Constituição de cunho fascista que diferia da anterior no tocante ao poder do governo central. Este passa a estender ou a reduzir direitos sociais arbitrariamente. Ainda segundo esta autora, o perfil das políticas sociais no período 1937-1945 foi autoritário e de centralização técnico-burocrático, pois emanavam do poder central e sustentavam-se em medidas antidemocráticas.

Apesar de ter suas primeiras aparições em décadas anteriores, é na década de 1930 em diante que os direitos sociais são mais expressivos e passam a incorporar o *status* de cidadania, o que é demonstrado pelo fato de estarem garantidos constitucionalmente. Importante reparar que esse período é um marco também na Europa e Estados Unidos, pois representa o momento em que, depois de uma crise profunda do capitalismo organizado por um Estado liberal, iniciam-se as reformas sociais que objetivam tanto a restauração do capitalismo quanto o alcance da justiça social. Nos países de capitalismo avançado, porém, a natureza dos direitos que começam a ser incorporados às legislações nacionais extrapola os limites das relações trabalhistas, garantindo-se também a assistência social. Inicia-se, assim, a institucionalização do chamado Estado de Bem-Estar Social que, no Brasil, ainda é incipiente.

O processo de nacionalização das políticas sociais, com sua centralização por parte do poder federal iniciou, igualmente, na década de 1930. Os principais alvos eram a saúde e a educação. As duas décadas posteriores seguiram os padrões então lançados, isto é, forte centralização da gestão e políticas de cunho seletivo, heterogêneo e fragmentado. Contraditoriamente, foi durante o período não-democrático brasileiro que o sistema mais se expandiu, ou seja, nas décadas de 1960 e 1970, em plena ditadura militar. Organizou-se um sistema nacional centralizado de políticas públicas ou estatalmente reguladas, que abrangiam a educação, saúde, assistência social, previdência social e habitação (Draibe, 1990). Todo o arcabouço de direitos estava lançado já nesse período, mas sua organização e gestão centralizadas constituíam uma barreira para seu desempenho com qualidade, eficiência e eficácia, deixando grande parte da população desprotegida ou dependente de políticas sociais incapazes de modificar a estratificação social.

Thereza Lobo (1995) lembra ainda que no período anterior à constituinte, a organização das políticas sociais se encontrava em uma situação de desordem e

confusão, principalmente devido à aprovação de regulamentações ambíguas e centralistas. A Constituição de 1969 concentrou o poder, bem como os recursos financeiros nas mãos do governo federal, impedindo aos estados e municípios a executarem serviços sociais com autonomia (LOBO, 1995). A consequência lógica expressava-se na ineficácia das políticas e na incapacidade de atender às reais necessidades dos cidadãos.

Junqueira et al (1997, p.10) reforçam tal análise ao afirmarem que:

“O Estado intervencionista no Brasil, centralizado e autoritário, com programas sociais atentos a interesses particulares, comprometeu a eficácia dos seus gastos sociais e não beneficiou os mais necessitados”

Era urgente que se pensassem alternativas, o que vai ocorrer a partir de meados da década de 1970, com a emergência de movimentos sociais, e que marcaria, posteriormente, a Constituição de 1988.

## 1.2. A Descentralização do Sistema de Proteção Social

A década de 1980 caracterizou-se por reivindicações voltadas a reformas administrativas e políticas (Draibe, 1990). As grandes crises enfrentadas nas décadas de 70 e 80 pelos países onde o *Welfare State* já era uma realidade institucionalizada também foram sentidas no Brasil. A crise brasileira, ainda segundo Draibe, foi marcada pela fragilidade do financiamento e organização das políticas sociais, bem como pela enorme dívida social que o país possuía, provocando o surgimento de diversos movimentos sociais e de trabalhadores, cuja mobilização e pressão fez com que alguns municípios de tradição oposicionista elegeassem os primeiros governos, já em 1982, e passassem a adotar medidas no sentido de superar as crises sociais. Dentre as medidas adotadas pelas novas administrações incluía-se a busca de alternativas de baixo custo, o incentivo a participação popular e a integração de ações frente a populações específicas (Draibe, 1990).

Talvez o referido período possa ser uma referência para o início de mudanças mais amplas no que diz respeito ao processo de tomada de posição em relação à política social. Desencadeou-se um movimento em direção à constituição de um

padrão de Estado social no Brasil, cujas características podem ser identificadas na reorganização das políticas sociais, com base nas seguintes diretrizes, como ressalta Draibe (idem): 1) descentralização; 2) municipalização; 3) integração de serviços e bens sociais; 4) participação popular; 5) desburocratização; 6) desinstitucionalização. Tais diretrizes passam a se constituir numa exigência da Constituição de 1988, na organização das políticas sociais, o que, por sua vez, apontou uma tendência no sentido de que o Estado social brasileiro poderia vir a configurar-se da seguinte forma: 1) de caráter redistributivo; 2) com maior responsabilidade estatal; 3) ampliação e extensão dos direitos sociais; 4) universalização e expansão da cobertura; 5) afrouxamento do vínculo contributivo; 6) concepção da seguridade social; 7) definição de patamares mínimos; 8) maior comprometimento do Estado e da sociedade civil com o financiamento de todo o sistema.

De tais princípios e diretrizes, a descentralização pode ser destacada, aparentemente, como a mais promissora. Muitos autores associam diretamente um regime descentralizado a um ambiente mais propício à democracia, à participação popular, ao controle democrático, à expansão e universalização da cobertura e a uma maior eficácia da gestão e efetividade das próprias políticas sociais. Entretanto, a descentralização é apontada por alguns como sendo, também, uma estratégia utilizada para a reversão do quadro de dificuldades causadas pela crise, cujas conseqüências imediatas são sentidas e enfrentadas pelo sistema de proteção social no Brasil, como argumenta Stein (1997a). Essa perspectiva, na análise da autora, pode integrar o elenco de medidas para a redução do gasto público e transferência de responsabilidades para o âmbito local.

Palma e Rufián (1989) explicam que seria errôneo entender que um regime centralizado é necessariamente antidemocrático. Da mesma forma, não há garantias de que um regime descentralizado seja só por este fato, democrático. No entanto, ainda segundo esses autores, a descentralização pode contribuir para a democratização, pois favorece outras formas de participação da sociedade civil devido à generalização do sufrágio universal, isto é, os cidadãos e cidadãs elegem não só o governo central, mas também seus representantes locais (PALMA & RUFÍAN, 1989). A descentralização pode favorecer a ampliação do espaço público.

Considerando as distintas possibilidades é que STEIN (1997a, p. 192) ressalta o caráter contraditório da descentralização, a identificando como um instrumento de ação política, que

“pode atender a diferentes interesses – desde à construção de uma nova cidadania (cidadania ativa ou participativa) ou à reestruturação da hegemonia do poder central. O caráter contraditório da descentralização não a coloca irremediavelmente a serviço do sistema e, por isso, pode ser constituir num instrumento importante para estimular a participação social e, conseqüentemente, a democratização, na formulação, acompanhamento e controle de políticas públicas.”

Explicitando melhor o termo, com base na literatura especializada no tema, define-se descentralização, de forma geral, como a redistribuição de poder e de recursos para o seu efetivo exercício (PALMA & RUFÍÁN, 1989; SILVA, 1995; PEREIRA, 1996; STEIN, 1997a, 1997b; OLIVEIRA & BIASOTO, 1999; ARRETCHE, 2000). Tratar o conceito de forma mais precisa, no entanto, é tarefa complexa. O termo assumirá diferentes conotações de acordo com as inclinações político-ideológicas de quem o define. Outro fator a influenciar no entendimento do termo é a interpretação que se faz sobre o contexto que o origina. De um modo geral, cada país, de acordo com sua conjuntura específica, levou seus respectivos governos (ou a sociedade) a direcionarem o Estado a uma reforma descentralizadora.

Nos países desenvolvidos, o “esgotamento” do *Welfare State* pode ser apontado como o estopim que impulsionou a busca pela descentralização. Esta forma de organização do Estado teria ocasionado a expansão de um grande aparato burocrático para a gestão das políticas sociais, gerando uma acentuada centralização das decisões e comprometimento de sua eficácia (JUNQUEIRA et al, 1997). Vale ressaltar, ainda segundo esses autores, que tal interpretação é de cunho neoliberal, que busca legitimar uma reforma de Estado voltada a reduzi-lo em tamanho e responsabilidade. Nesse caso, a descentralização é implementada com ênfase na transferência de responsabilidade do plano público ao privado.

Já nos países em desenvolvimento, especialmente na América Latina, a experiência com regimes ditatoriais imprimiu ao movimento de descentralização um

caráter de reação à ordem vigente. Os governos autoritários se caracterizavam, como visto no caso brasileiro, por um alto grau de centralização político-administrativo e exclusão social. A descentralização despontava como uma possibilidade de democratização do poder (JUNQUEIRA et al, 1997). Associou-se, assim, democracia e descentralização. Ou seja, esta seria implantada com ênfase na redistribuição de poder decisório entre os entes federativos, incrementando-se consideravelmente o papel a ser desempenhado pelas instâncias subnacionais, especialmente os municípios. Conforme Stein (1997a) o termo descentralização estaria vinculado, no contexto brasileiro, à idéia de fortalecimento da esfera local. Ao contrário do entendimento neoliberal, a relação que se estabeleceria entre Sociedade Civil e Estado em uma gestão descentralizada não seria o de transferência de responsabilidades, mas sim a promoção do controle social e da participação dos cidadãos.

Entretanto, o movimento de descentralização desencadeado no Brasil não seguiu somente orientações progressistas. Uma perspectiva neoliberal já era colocada via influência de organismos internacionais de financiamento (JUNQUEIRA et al, 1997), que orientavam à diminuição de gastos. Assim, ainda segundo esses autores, a descentralização brasileira visava à eficácia em termos estritamente econômicos e à democratização e à participação, em termos políticos. Nossa experiência é, portanto, contraditória e complexa, o que vai refletir no planejamento e na execução de políticas sociais no país nas décadas subseqüentes à aprovação da Constituição Federal de 1988.

No Brasil, em época autoritária e marcada pela ditadura militar, os governantes eram escolhidos por meio do voto indireto. Sua autonomia política era solapada, já que seu poder não emanava do povo e estava atrelado à cúpula militar. Não havia, portanto, as características essenciais que determinam um sistema federativo. Arretche (2000) argumenta que naquela época os governos estaduais e municipais não gozavam, tampouco, de autonomia fiscal, devido à reforma tributária que ocorrera na década de 1960. Os principais tributos estavam nas mãos do governo federal, que detinha também o poder de decisão sobre os encaminhamentos dos recursos transferidos aos estados e municípios (ARRETCHÉ, 2000).

Conforme explica Arretche (2000) a descentralização, sendo um processo de institucionalização do plano local como instância dotada de condições técnicas para

a gestão de políticas sociais, abrange dois níveis: o estadual e o municipal. Fala-se em estadualização quando a descentralização é referente ao incremento da autonomia e do poder do estado. Seguindo a mesma lógica, portanto, municipalização é a interpretação dada à descentralização do poder político e administrativo ao âmbito municipal. Pereira (1996) acrescenta que o conceito de municipalização pressupõe que o município – dotado de autonomia relativa na elaboração, execução e gestão de políticas – tenha mais condições de atender com eficiência, qualidade e agilidade às demandas sociais da população local.

A descentralização pode acontecer tanto em Estados unitários quanto em Estado federativos. Palma e Rufián (1989) explicam que unidade e centralização são dois termos distintos e que se referem a situações não necessariamente contraditórias. Unidade é a igualdade de leis e direitos de todos os cidadãos de um mesmo Estado. Já a centralização está relacionada às questões de interesse nacional resolvidas pelo governo central. Nessa perspectiva, um Estado unitário pode ser descentralizado (idem). No Estado federativo, por sua vez, podem co-existir políticas centralizadas e descentralizadas, inclusive, um mesmo programa pode ser centralizado e descentralizado em diferentes termos. No caso brasileiro, como já foi dito, o Estado é federativo, o que traz conseqüências ao modo como a proteção social vai se reestruturar pós-ditadura, bem como ao desenvolvimento posterior das políticas sociais.

Foi ao longo dos anos 1980 que as bases do Estado federativo brasileiro foram sendo retomadas no Brasil graças à redemocratização e descentralização fiscal estabelecida pela Constituição de 1988, que veio a alterar as relações intergovernamentais, com o restabelecimento da soberania e autoridade das unidades da federação (ARRETCHE, idem). Almeida (1996) explica Federalismo como sendo um sistema de governo tipicamente não-centralizado. A autora continua (idem, p. 18):

“Por serem estruturas não-centralizadas, os sistemas federais moldam formas peculiares de relações intergovernamentais, constitutivamente competitivas e cooperativas, e modalidades de interação necessariamente baseadas na negociação entre instâncias de governo”

Ou seja, a negociação política entre as esferas de governo faz parte intrínseca desse tipo de sistema.

A autora distingue dois tipos de federalismo: o federalismo centralizado – no qual os governos estaduais e locais são transformados em agentes administrativos do governo federal, que possui primazia decisória e de recursos – e o federalismo cooperativo – no qual há diversos graus de intervenção do poder federal e caracteriza-se por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento. Os dois tipos podem coexistir no mesmo país, sendo que cada um representa o tipo de relacionamento estabelecido entre as instâncias de governo no contexto das diversas políticas sociais. Para Arretche (idem), em Estados onde o regime político é federativo, os estados e os municípios são dotados de uma autonomia política e fiscal que implica em funções de gestão de políticas públicas. Esse processo, porém, não ocorre de forma direta e simples.

A descentralização promovida pela Constituição de 1988 teve grande ênfase financeira. Garantiu-se às esferas subnacionais acesso a recursos antes concentrados nas mãos do governo federal. Não houve, porém, como apontam muitos autores (AFONSO & AFFONSO, 1995; OLIVEIRA & BIASOTO, 1999; ARRETCHÉ, 2000; SOUZA, 2002), um planejamento pactuado entre as instâncias de governo para que tal redistribuição de recursos fosse acompanhada, também, de uma redistribuição de competências.

Tal descentralização, contudo, propiciou o aumento do poder relativo dos governos e das sociedades locais (SOUZA, 2002). A autora explica que a descentralização política aumentou o poder de governadores e prefeitos graças ao papel que desempenham nas coalizões, quer apoiando ou vetando políticas centrais. Esse fato influencia o formato das relações intergovernamentais e forçam o governo federal a negociar com estados e municípios questões de interesse nacional. Mas o incremento do poder dos governos subnacionais não significa a diminuição do central. Aliás, a disputa por poder tornou-se ainda mais acirrada e complexa. Conflitos intergovernamentais são intrínsecos à lógica de funcionamento de um sistema federativo, pois, como argumenta Arretche (2000, p. 47):

“cada nível de governo pretende transferir à outra administração a maior parte dos custos políticos e financeiros da gestão de políticas

sociais, e reservar a si a maior parte dos benefícios dela derivados. Assim, a gestão local de políticas sociais acaba tornando-se objeto de barganha política”

Receou-se que mesmo com menos recursos a União seguisse sozinha na oferta de serviços. Paralelamente, observava-se que à medida que os recursos eram transferidos aos estados e municípios, o poder central retirava-se de cena de muitas políticas. Contudo, contrariando as pessimistas expectativas, algumas medidas foram sendo tomadas e impulsionaram a redistribuição de competências. Cada vez mais, o poder local vem assumindo a gestão de políticas públicas e destinando recursos ao social (OLIVEIRA & BIASOTO, 1999). Além de incentivos fiscais e financeiros, o desenho institucional das políticas sociais é apontado por alguns como o fator mais importante para que a descentralização se efetive (SOUZA, 2004). O problema é que, como argumentam Oliveira e Biasoto (1999), os municípios brasileiros são muito heterogêneos em termos de potencial de arrecadação própria, o que pode comprometer a cobertura, a universalização e a qualidade da política social.

Quando o desenho institucional prevê mecanismos de recompensas e sanções no caso de os governos locais aderirem ou não às políticas sociais, o sucesso na descentralização e, conseqüentemente, na universalização das mesmas, é mais facilmente alcançado. Esse é o caso, por exemplo, das políticas de educação e saúde no Brasil, como demonstra Arretche (2000). Já as políticas de habitação, saneamento e assistência social ilustram o caminho oposto: a não adoção de mecanismos institucionais capazes de incentivar governos locais a assumirem sua gestão (ARRETCHÉ, 2000). Muito embora outras medidas tenham sido tomadas, como a elaboração de legislações específicas, o desenho institucional dessas políticas não contemplou, como aponta Souza (2004, p. 35) “nem a injeção de recursos novos, que é o caso da saúde, nem a possibilidade de perda relativa de recursos, que é o caso da educação”.

Arretche (2003) trabalha a hipótese de que embora os governos locais tenham assumido a gestão das políticas públicas, não há nenhuma garantia intrínseca a essa posição de que o acesso passe a ser universal. A qualidade da ação dos governos locais está, outrossim, ligada aos incentivos e controles a ela destinadas. O comprometimento dos governos locais (e nacionais) não depende

exclusivamente, mas em grande medida, dos incentivos que recebe. O que garante tais incentivos? Em primeiro lugar, o desenho institucional da política, conforme Arretche (2003, p. 335):

“São as regras institucionais de uma política pública – isto é, regras do processo decisório, mecanismos de controle e punição, arenas institucionalizadas de representação de interesses, etc. – que propiciam os incentivos ao comportamento dos governos locais”

A Constituição de 1988 reconheceu a autonomia dos estados e municípios como entes federativos, mas não há qualquer garantia intrínseca a isso de que os governos locais irão adotar ações inteiramente voltadas às necessidades dos cidadãos. O grau de comprometimento destes com os problemas locais dependerá em grande medida de diversos fatores, tanto externos quanto internos. Fatores externos estão relacionados aos incentivos que os municípios receberiam do estado ou da União para assumir certas responsabilidades, bem como a definição legal de competências. Já os fatores internos ligam-se à pressão local, ao comprometimento ético-político da própria gestão local, e, mais uma vez, à obrigatoriedade legal para com certos serviços, que podem estar garantidos nas Leis Orgânicas Municipais. Inclusive, o controle democrático pode partir de tais garantias para reivindicar sua materialização.

### 1.3. O Papel da Gestão Local de Políticas Sociais

Houve nos anos 1980 grande expectativa em torno da descentralização das políticas sociais. Esperava-se que tal ação produzisse avanços em termos democráticos, eficácia na gestão e efetividade dos serviços prestados. Na verdade, acreditava-se que devido às dimensões físicas, geográficas e demográficas do Brasil, além da grande diversidade cultural e das profundas desigualdades regionais, uma gestão centralizada seria ineficiente e ineficaz. A implementação de políticas públicas realmente capazes de garantir o acesso universal aos direitos sociais dependeria de uma ampla articulação entre as esferas de governo e uma maior participação dos municípios.

A municipalização representaria a radicalização da democracia e da cidadania, sendo uma forma de gestão que possibilitaria maior controle social e mais condições de atendimento às demandas específicas de cada localidade (MOURA, 1998). É preciso, no entanto, estar atento ao fato de que a realidade é complexa e num país como o Brasil, em que as desigualdades regionais abarcam fatores culturais, climáticos, sociais, econômicos e políticos, a descentralização não garante automaticamente que aqueles objetivos democráticos sejam materializados. As tradicionais práticas de governo local, como o clientelismo e o coronelismo, são características a serem levadas em consideração.

A autonomia municipal, portanto, para que torne possível práticas associativas e participativas locais, no sentido de concretizar a democracia e a cidadania, não deveria, como afirma Pereira (1996), “desvincular-se do planejamento central e nem ser praticada contra ele” (p. 79). Ou seja, é necessária uma articulação entre as esferas de governo no sentido de promover uma gestão mais eficiente e com maior qualidade da política social. O desenvolvimento deve ser o objetivo em torno do qual cada instância federativa desempenhará suas competências de forma pactuada e cooperativa.

Porém, muito embora descentralização não resulte automaticamente em democratização ou na efetividade das políticas sociais, argumenta-se que ela é condição essencial para que as organizações que articulam os interesses dos excluídos possam fazer ouvir a sua voz, buscando garantir igualdade de acesso e, ao mesmo tempo, viabilizar a articulação e implementação de políticas de desenvolvimento de modo a aumentar a equidade, fortalecendo as unidades regionais e sub-regionais e permitindo aos líderes políticos a apreensão dos problemas e prioridades do desenvolvimento (RONDINELLI apud JUNQUEIRA et al, 1997). Em um sistema centralizado, a população tem menor possibilidade tanto de controlar as ações do Estado quanto de reivindicar ações voltadas às suas necessidades mais prementes. Assim, a gestão local tem uma importância fundamental a ser destacada, qual seja: a sua proximidade com a população e a possibilidade efetiva de participação popular no processo de tomada de decisão quanto aos rumos da política social para o atendimento de suas necessidades.

O dever municipal, segundo a Constituição de 1988, é o de “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local” (art. 30, inciso V). Tendo em vista que a prestação de

tais serviços garante direitos sociais, o poder local tem papel preponderante na consolidação da cidadania. Mas universalizar os direitos sociais não é tarefa exclusiva do nível local. Implica também ação articulada entre as diferentes esferas da federação. Constitui, portanto, em uma das peças das engrenagens que fazem funcionar a proteção social no Brasil.

Junqueira et al (1997) explicam que o país se estrutura a partir de três níveis: federal, estadual e municipal. Essa estrutura, por sua vez, é setorializada, ou seja, cada setor da proteção social tem sua própria organização. Os três níveis de governo se organizam setorialmente: o federal através dos ministérios; o estadual através das secretarias de estado; e os municípios, por suas respectivas secretarias. Esta estrutura demonstra o alto grau de descentralização administrativa alcançada pelo país. O problema é que uma organização setorializada pode vir a acarretar em uma atenção fragmentada aos problemas sociais (JUNQUEIRA et al, 1997). Cada setor pode intervir isoladamente sobre uma determinada questão considerada sua área de competência, sem que se leve em consideração a inter-relação entre os diversos setores.

A setorialidade, porém, não pode ser tida como responsável pela ineficiência das políticas sociais. É importante que se identifique os diversos setores que envolvem os direitos da população. É necessário compreender as partes que formam o todo, para então, rearticular as partes visando uma atenção integral. É nesse sentido que se defende uma integração dos dois eixos que conformam a estrutura administrativa das políticas sociais: descentralização e intersetorialidade (JUNQUEIRA, et al, 1997). Entende-se intersetorialidade como a articulação das ações setoriais, num movimento de duplo sentido: por um lado o reconhecimento de que é preciso identificar as várias áreas que conformam a cidadania; por outro, o reconhecimento de que tais áreas se inter-relacionam e se influenciam mutuamente.

Palma (1985) argumenta que do ponto de vista conceitual, a intersetorialidade supera a segmentação na formulação de políticas sociais. Uma situação-problema deve ser enfrentada com políticas planejadas a partir de uma perspectiva que integre as diversas áreas que influenciam a questão. Levar a cabo a intersetorialidade, no entanto, não depende apenas de um desenho institucional favorável (com a implantação de Comissões Intergestoras, por exemplo). Mais do que isso, é preciso levar em consideração, como explica o autor que existe uma

mentalidade setorial enraizada, cuja superação depende também de capacitação e formação.

O exercício de intersectorialidade pode envolver, além das gestões setoriais dentro dos municípios, as gestões dos três níveis de governo. Isto é, além de mexer com a estrutura horizontal da gestão local, interfere na estrutura vertical do sistema nacional de proteção social (PALMA & RUFÍÁN, 1989). Assim, um programa ainda que emanado do governo federal, ou seja, um programa centralizado em termo de regras e financiamento, pode, a partir de uma prática intersectorial, ter uma implementação descentralizada em termos administrativos.

Nesse caso, os municípios podem assumir o papel de garantidores do funcionamento de programas ou serviços sociais. Sua proximidade com a população lhe permite administrar com mais eficiência. Porém, vale ressaltar, esta não é uma relação automática e inevitável. Muitos fatores, como já explicitado, estão envolvidos na questão da participação do governo local na implementação de programas federais. São fatores de diversas ordens, dos quais já enfatizamos os político-ideológicos e os constitucionais. Mas essas características não apresentam somente este tipo de influência.

Na verdade, os aspectos políticos e ideológicos, além de capacidade técnica do município e outros fatores também estão relacionados com a eficácia das políticas sociais. Talvez a sensibilidade local para com um problema específico a ser enfrentado pode ser mais um fator a ser considerado. Como exemplo, pode-se pensar em um programa voltado à população feminina, que para ser efetivo necessita a compreensão dos gestores para questões de gênero. É o que será discutido no capítulo seguinte.

## CAPÍTULO 2

### Políticas Sociais: da inclusão marginal do feminino à perspectiva de gênero

Indicadores sociais discriminados por sexo e raça demonstram claramente que homens e mulheres, brancos e negros, não partilham de uma situação similar no que diz respeito ao acesso a bens e serviços sociais, oportunidades de emprego e renda<sup>3</sup>. Os direitos sociais ditos “para todos” não se estendem igualmente por toda população. Determinados grupos sociais encontram barreiras de diversas ordens para desfrutarem das conquistas sociais. A novidade do século XXI é o reconhecimento das especificidades das ditas minorias sociais. Isso repercute positivamente na área das políticas sociais, que cada vez mais buscam tanto substituir a idéia do cidadão genérico pela idéia de diversidade de cidadãos, quanto implementar ações específicas com o objetivo de corrigir as disparidades atuais causadas pelas históricas discriminações.

O objetivo deste capítulo é discutir a Perspectiva de Gênero na gestão de políticas públicas. Para tanto, far-se-á uma breve descrição do caminho percorrido pela teoria feminista desde as primeiras propostas do que mais tarde viria a ser conhecido como “gênero” até a adoção de tal perspectiva na elaboração e implementação de políticas públicas. No primeiro momento discutirei a base da crítica feminista às ciências sociais, qual seja: a inclusão marginal do sujeito feminino nas teorias e conceitos que embasam a ação política e, conseqüentemente, a desigualdade de acesso a direitos de todas as ordens. Em seguida, demonstrarei como, a partir de tal crítica, a categoria “gênero” foi desenvolvida e adotada na atualidade por algumas políticas públicas sob a idéia da Perspectiva de Gênero.

#### 2.1. Cidadania: substantivo masculino?

O sujeito feminino é tratado marginal e desigualmente pelas principais teorias e conceitos das ciências sociais. A mulher está incluída em tais elaborações, mas de

---

<sup>3</sup> Ver: IBGE, PNAD, 2005. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2005/default.shtm>

uma forma que propicia sua invisibilização. Sendo aqueles a base científica que legitima leis e normas que organizam as relações sociais, aquele é desconsiderado no momento crucial em que se estabelecem as regras que regerão o jogo do qual fazem parte. A teoria feminista, bem como outras teorias não-positivistas, vem clamando que um ponto essencial na construção do conhecimento, é que o pensamento é portador das características sociais do pensador (FARGANIS, 1997). Ou seja, as vivências particulares mediatizadas por experiências específicas a cada grupo (trabalhadores, mulheres, escravos) influenciam diretamente a maneira como tais sujeitos interpretam o mundo.

A política social conta hoje com um amplo leque de conceitos e teorias que fundamentam sua elaboração e aplicação prática. As ciências sociais são a fonte que subsidia teoricamente a política social e, portanto, a depender do tipo de conhecimento que se faz hegemônico naquelas, esta pode tomar uma ou outra direção. A partir deste pressuposto, teóricas feministas vêm tentando demonstrar que a invisibilização do sujeito feminino das teorias sociais, o que representaria a exclusão de suas especificidades na formulação de políticas públicas que se querem neutras.

Uma forma simples de se definir Política Social é dizer que ela é toda ação do Estado voltada ao atendimento das necessidades sociais básicas dos cidadãos, através de garantias concernentes à assistência social, saúde, educação, segurança, habitação, justiça, lazer, etc. Analisando mais de perto esta curta definição, verifica-se que se buscou subsídio em outros conceitos a que se devem explicitar, quais sejam: o que é este Estado que deve desenvolver ações? Quem são esses cidadãos? O que é necessidade social básica? E a assistência social, a saúde, a educação? O que são?

A política social é uma construção moderna justamente por depender de categorias que somente foram desenvolvidas, ou atingiram um grau de desenvolvimento teórico mínimo, no século XX. Estado social de direito, direitos sociais e cidadania formam a base para as formulações das ações da Política Social. Entender seus significados teóricos e históricos é essencial para compreender o alcance das Políticas Sociais que atualmente são implementadas, por exemplo, no Brasil.

O Estado moderno nasce em um momento em que as forças produtivas não mais poderiam se organizar como então se organizavam. Atendendo aos interesses

de uma classe em ascensão – a burguesia – e apoiado sob uma filosofia igualmente burguesa e falocêntrica, desenvolve-se uma nova forma de organização social. As bases teórico-filosóficas da Revolução Burguesa compreendiam um amplo leque de questões e juntamente ao despontar do capitalismo, idéias tais como cidadania, direito, soberania, democracia, igualdade e liberdade passam a ser o foco das atenções intelectuais.

Carlos Nelson Coutinho (1997) lembra que cidadania e democracia são conceitos processuais, o que quer dizer que os contextos históricos lhes imprimem novas determinações. Acrescentaria, ainda, que os interesses sociais em jogo, bem como o poder dos que teorizam, também imprimem outras determinações, como por exemplo, o modo como são incluídas as mulheres. Ou seja, não existe uma idéia fechada sobre o que possa ser democracia ou cidadania (ou cidadão). Os acontecimentos históricos, protagonizados por indivíduos ou grupos sociais, conferem às idéias, novos sentidos. Cidadania e democracia vêm sendo inventadas e reinventadas a cada geração.

O mesmo autor ainda tece importante argumentação em relação à idéia do direito. Longe de ser algo natural ou inato, como pretendiam os *jus naturalistas*, o direito é uma conquista humana histórica. As pessoas não nascem com direitos, mas adquirem direitos, conquistam direitos. Na verdade, o direito, segundo Coutinho, tem sua primeira expressão sob forma de “expectativa de direitos” (COUTINHO, 1997). Existem inúmeras evidências empíricas que reforçam tal argumento. O caso dos direitos das mulheres é paradigmático. Praticamente todos os direitos concebidos como naturais dos homens, somente foram a elas estendidos depois de pressões dos movimentos feministas e de mulheres.

É importante compreender este sentido de direitos porque estes são a base da própria cidadania tal qual compreendida pelas feministas. Theodore H. Marshall (1967) analisa o desenvolvimento do conceito desde sua primeira aparição, quando do surgimento do Estado moderno, até meados do século XX. Adotando a definição de Alfred Marshall de cidadania – ou seja, um *status* concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade tornando-os iguais – T. H. Marshall a situa dentro de um processo contínuo no qual diferentes elementos, segundo o contexto histórico, estão mais proeminentes. Os elementos da cidadania seriam: os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais. Acrescentaria, como veremos mais

adiante, os chamados direitos de terceira geração, que englobam os direitos a autodeterminação.

O Estado moderno surge, como explica Marshall (1967), em um momento em que as classes sociais eram instituições de desigualdade, ou seja, o pertencimento a uma ou outra classe era o que determinava seu *status*. Assim, não existia uma só regra e um só código de deveres e direitos para todos os que viviam em um mesmo território. O primeiro passo da cidadania foi dado com a instituição dos direitos civis, que abrangiam o direito a propriedade, liberdade e justiça (MARSHALL, 1967). Como dito anteriormente, o fundamento ideológico dessa transformação era basicamente burguês e masculino. O Estado que nasce então é um Estado de direito, pois passam a existir regras e códigos de direitos e deveres comuns a “todos” aqueles que viviam no mesmo território. O destaque dado insinua que na verdade “todos” englobam apenas os indivíduos, ou seja, aqueles que possuíam propriedade em suas pessoas (PATEMAN, 1998). Apenas os homens brancos e burgueses eram considerados indivíduos.

A metáfora do Contrato Original que cria a Sociedade Civil moderna pressupõe – como contam os contratualistas clássicos (ressalvadas as devidas diferenças entre cada um) – um estado de natureza no qual os homens eram livres, mas viviam na insegurança. Conta o contratualismo que homens livres procederam a um contrato no qual abriram mão de sua liberdade natural por uma liberdade civil resguardada, protegida e regulada pelo Estado (HOBBS, 1996; LOCKE, 2002; ROUSSEAU, 2003). Nasce, assim, o Estado Moderno de Direito e a Sociedade Civil. Os homens livres a que se referem os clássicos não dizem respeito à humanidade, mas tão somente aos homens brancos.

Um fato importante da teoria contratualista, e que tem sido negligenciado nas análises posteriores, é que no estado de natureza descrito pelos clássicos os homens primitivos eram diferenciados sexualmente e que, tirando Hobbes, todos eles consideravam que as diferenças de racionalidade derivam de diferenças sexuais naturais (PATEMAN, 1998). Para esses autores, somente os homens possuíam os atributos da racionalidade e da liberdade, essenciais para se efetuar um contrato. Portanto, as mulheres não participaram desse tão famoso pacto, por não possuírem razão e liberdade, não sendo, conseqüentemente, “indivíduos”. Porém, as mulheres fizeram parte do pacto original, não como contratantes, mas como objetos do contrato.

Carole Pateman (1998) argumenta que a história do Contrato Original é contada de forma incompleta. O foco recai sobre o Contrato Social, quando este é apenas 50% do pacto, composto também por um Contrato Sexual. A história do pacto social tenta explicar a origem do poder político e sua legitimidade. Os contratualistas argumentam que com a instituição do poder político, o patriarcado é extinto. Porém, esquece-se a segunda parte do contrato, que se relaciona ao fato de as mulheres não terem dele participado como contratantes, mas como objetos. Os homens transformam sua liberdade natural em civil, e asseguram seu direito natural sobre as mulheres transformando-o na segurança do direito patriarcal civil (PATEMAN, 1998). A autora explica que o patriarcado não é apenas o exercício do poder do pai (homem) sobre o filho. Essa é uma interpretação curta levada pela literalidade da palavra. Na verdade, o patriarcado abrange o exercício do poder do homem (marido) sobre a mulher (esposa) (idem). A evidência que subsidia tal argumento é o fato de o poder do pai sobre o filho ser exercido através da subjugação feminina. Ou seja, antes de pai, o homem é marido, pois a certeza da paternidade pressupõe a subordinação da mulher ao homem.

Portanto, há que se levar em consideração que o contrato original cria, simultaneamente, a liberdade e a dominação. A partir deste binômio, Pateman (1998) desenvolve o conceito de “lei do direito sexual masculino”, ou seja, o livre acesso masculino aos corpos das mulheres. Este direito é exercido na esfera privada e, como os teóricos clássicos consideravam tal esfera politicamente irrelevante, ficou esquecido das análises. Acontece, como argumenta Pateman, que as duas esferas são interdependentes. A Sociedade Civil é constituída pelos dois domínios, porém o interesse recai somente sobre público, porque a dicotomia “natureza–civil” permanece pós-contrato sob a forma “privado–público”. Como as mulheres não participaram do contrato (como contratantes), seu estado de natureza foi apenas transportado para o domínio privado subjugado pelo domínio civil, masculino e público (idem).

Muito embora haja essa separação entre Público e Privado, a unicidade da Sociedade Civil é mantida. Portanto, o patriarcado não está circunscrito ao privado. “O contrato original cria a Sociedade Civil Patriarcal em sua totalidade”, o que quer dizer que os homens têm livre acesso às duas esferas e o “mandato da lei do direito sexual masculino rege os dois domínios” (idem). Em outras palavras, o patriarcado civil estabelece uma ordem social que pressupõe o direito masculino, sendo que o

direito feminino se encontra nele subsumido. Assim, leis e direitos alcançam as mulheres, mas desigualmente.

Tendo isso em mente, é possível seguir a análise do conceito de cidadania em Marshall, agora sob um olhar crítico-feminista. Os direitos civis conferiam uma igualdade formal regida por uma lei unitária que se estendia a todos (os homens brancos). Quando os direitos civis foram garantidos, os direitos políticos apesar de existentes, não estavam ligados ao *status*, mas tinham uma base econômica. Todos aqueles que tinham propriedade, tornavam-se aptos para exercer os direitos políticos (MARSHALL, 1967). Dessa forma, o desenvolvimento dos direitos políticos se configurou mais como o consentimento de direitos já existentes a novas camadas da população, passando, assim, a se tornar um direito de cidadania, baseado no *status*.

Nesse primeiro período da cidadania, o Estado que regia as relações sociais era um Estado liberal, pois baseado em uma filosofia individualista, como bem lembra José Pisón (1998). O autor explica ainda que o papel deste Estado era o de salvaguardar os direitos individuais, limitando-se a estabelecer regras para reger as relações entre os indivíduos. Não havia uma preocupação formal com as situações reais e concretas da sociedade. Assim, as desigualdades que antes eram institucionalizadas pela existência de diferentes ordens sociais a que as pessoas podiam fazer parte, passam a se desenvolver pelo próprio funcionamento da nova estrutura social. E as desigualdades naturais entre os sexos são legitimadas na ordem civil pelo contrato original (social e sexual). A idéia de cidadania não pode alterar as desigualdades sociais porque ela está assentada nas liberdades civis, inclusive a liberdade de se auto-sustentar, de modo que aquele que não o consegue, é o único responsável (MARSHALL, 1967). Também não pode alterar as desigualdades entre homens e mulheres, porque a mulher não possui o pressuposto da civilidade.

Note-se que a grande barreira para o exercício dos direitos civis não eram os direitos civis em si, mas a falta de direitos sociais. E no caso das mulheres, o seu não reconhecimento como sujeito. Os direitos políticos tinham barreiras semelhantes, de modo que alternativas foram forjadas para que “todos” pudessem exercê-los de forma igualitária: voto secreto e limitação dos orçamentos de campanhas eleitorais são dois exemplos (*idem*). Quanto à maioria dos direitos civis,

as transformações deveriam ser mais profundas e exigiram a introdução de mais um elemento: os direitos sociais.

No fim do século XIX, movimentos contestatórios começaram a tomar lugar. As acentuadas desigualdades e a crescente pobreza foi o cenário para que se começasse a pensar em alternativas para que as condições materiais de vida fossem garantidas e, conseqüentemente, o igual exercício dos demais direitos. Muito embora as mulheres trabalhadoras participassem de tais movimentações, não é possível dizer que a conquista de direitos sociais neste momento representasse uma ascensão feminina ao *status* de cidadãos. O fundamento ideológico destas contestações (basicamente masculinas) era o da justiça social, que abraçava os direitos econômicos, sociais e culturais (PISÓN, 1998). Este autor lembra que o desenvolvimento dos direitos sociais é resultante de um conjunto de situações, tendo os movimentos sociais um papel central. E segue argumentando que sua discussão somente foi possível quando se reconheceu as funções sociais que realizavam boa parte das instituições econômicas, políticas e jurídicas.

Os direitos sociais imprimiram uma característica determinante ao conceito de cidadania, pois ao contrário da era dos direitos civis e políticos, a era em que o predomínio é dos direitos sociais não permite a existência da igualdade formal e desigualdade real (MARSHALL, 1967). Mas isso não representou para as mulheres a possibilidade de superação das desigualdades reais que vivenciavam, pois estas tinham uma raiz anterior à ordem capitalista. Muito embora, aquela incompatibilidade forjasse uma nova forma de organização social e chegando-se a um novo estágio do desenvolvimento do Estado moderno: o Estado social de direito, isso não foi suficiente para alterar o lugar da mulher na sociedade. Com reconhecimento dos direitos sociais, as desigualdades passam a ser compreendidas como injustas, mas é preciso estar atento a que tipo de desigualdade se fala.

## 2.2. Entendendo Gênero

A primeira grande preocupação de mulheres intelectuais feministas foi a de fazer uma distinção entre sexo e comportamento. O seu objetivo maior era o de demonstrar que a posição inferior da mulher dentro da sociedade não era natural e, portanto, imutável. Uma ideologia de libertação motivou os estudos dessas mulheres que possuíam o projeto ético-político de apresentar uma saída para a situação de

opressão das mulheres, elevando-as ao *status* de igualdade em relação aos homens. Delimitar uma cisão entre o que era naturalmente dado e o que era socialmente construído no comportamento humano representava o pressuposto básico para que se pudesse questionar a posição social da mulher e oferecer alternativas de superação.

Os estudos feministas, seguindo essa lógica, ofereceram diversos caminhos de interpretação sobre as relações entre os sexos, porém não existe consenso a respeito do que gera ou como nascem as distinções entre mulheres e homens. O princípio básico que norteia os estudos feministas é o de que sexo e comportamento são dois conceitos distintos, onde o primeiro não determina o segundo, e este não é mais do que o resultado do processo de socialização pelo qual passam todos os indivíduos que vivem em sociedade.

Nas culturas ocidentais, após o desenvolvimento das ciências médicas, sobretudo a área de anatomia, e ascensão do iluminismo, a crença que o comportamento diferenciado de mulheres e homens era fruto da sua própria constituição física firmou-se. Entendia-se que a mulher por possuir uma determinada genitália apresenta características como: paciência, doçura, fragilidade, emoção e passividade, o que lhe conferiria maior propensão ao trabalho na esfera privada ou doméstica, cuidado com as crianças e subalternidade ao homem. Este por sua vez teria, por sua genitália, características como: força, agressividade, liderança e bom raciocínio, o que lhe conferiria habilidades suficientes para o trabalho na esfera pública. Foi exatamente a não aceitação de tal ordem que levou feministas a iniciarem estudos que contrariassem o determinismo biológico, revelando os verdadeiros motivos da distinção de comportamentos e que comprovassem a não naturalidade da subalternidade feminina nas relações sociais.

O primeiro e mais importante resultado dos primeiros estudos feministas foi o surgimento do conceito de gênero, que desvincula definitivamente comportamento de sexo. Assim sendo, sexo é agora apenas o conjunto de características que determinam se um indivíduo é “macho” ou “fêmea”, biologicamente falando. Temperamento, não mais determinado pelas genitálias, é definido como sendo o comportamento dos indivíduos fruto do condicionamento social (MEAD, 1988).

Quem primeiramente fez esta diferenciação foi a antropóloga Margaret Mead no livro *Sexo e Temperamento* (1988). Suas idéias se basearam em um estudo realizado a partir da observação do comportamento dos membros – tanto femininos

quanto masculinos – de três tribos. Nas duas primeiras, Mead (1988) constatou uma não diferenciação entre o comportamento de mulheres e homens, ou seja, pessoas dos dois sexos apresentavam comportamentos iguais. Na última tribo, homens e mulheres apresentavam comportamentos invertidos em relação ao padrão ocidental. Dessas observações, Mead (1988) pode inferir que os diferentes padrões de comportamento apresentados pelas pessoas não são condicionados pela estrutura física ou pela biologia, mas simplesmente pela socialização pela qual passam.

Ao analisar as três tribos, a antropóloga procurou demonstrar que a natureza humana é altamente maleável pelas influências culturais da comunidade na qual se encontra inserido. As diferenças entre as pessoas da mesma cultura são explicadas como diferentes respostas dadas aos padrões culturais de socialização, ou seja, não se elimina as tendências individuais. Mead (1988) explica ainda que a atividade de caça desempenhada pelo homem reforçou as características de força e agressividade, enquanto que a atividade de cuidado dos filhos menores desempenhado pelas mulheres reforçou as características de doçura e sensibilidade. Esses padrões são automaticamente propagados pelos membros da sociedade no processo de culturação e assim se determinam os papéis sociais. Com os padrões estabelecidos, um menino teria, durante sua educação, suas características “masculinas” reforçadas e as “femininas” reprimidas.

Note-se que apesar de apresentar uma diferença entre o que é naturalmente dado e socialmente construído, Mead (1988) ainda não abandona a idéia de que as atividades tidas como masculinas e as atividades tidas como femininas colaboram com o processo de socialização. Para ela, devido à caça, os homens teriam características de fragilidade reprimidas, e as mulheres teriam características de agressividade reprimidas devido à atividade doméstica. No entanto, a autora cai em um funcionalismo ao projetar as conseqüências como causas. Sua argumentação não explica porque os homens eram levados à caça enquanto as mulheres eram levadas ao ambiente doméstico, o que acaba por naturalizar a divisão sexual do trabalho.

Seu trabalho foi duramente criticado e, em diversas ocasiões, questionado quanto ao valor científico das observações. Os críticos alegam a inexistência de tais tribos e que tudo não passa de especulações da autora, mas independente da existência ou não de tais tribos, a diferenciação apresentada por ela escandalizou a comunidade científica ao negar o determinismo biológico, que representava toda a

justificativa para as divisões sexuais dos papéis e permitia a imutabilidade da estrutura social. A posição da mulher dentro da organização social não é mais natural, portanto é passível de mudança.

Porém, existe ainda uma lacuna que as teóricas feministas procuram preencher: se os comportamentos são moldados pela socialização ou pelo condicionamento social, o que explica o fato de a subalternidade feminina ser universal? Em quase todas as sociedades conhecidas as mulheres ocupam posição com *status* inferior à posição ocupada pelo homem. Uma interessante explicação se baseia na oposição entre natureza e cultura, que coloca mulheres e homens em pólos opostos.

Michelle Rosaldo, Louise Lamphere e Sherry Ortner (1979) propõem que deve existir um fato que seja comum a todas as mulheres e que as coloque em uma posição dentro da sociedade universalmente considerada com *status* inferior ao do homem. Segue o questionamento: o que poderia haver de comum em todas as sociedades que seria a chave da inferioridade universal das mulheres?

As autoras argumentam que em todas as sociedades há o desejo de se controlar a natureza através do desenvolvimento da cultura. Podem-se encontrar alguns exemplos que reforçam este argumento, como por exemplo, os rituais realizados em tribos indígenas, que serviriam para acalmar os deuses, impedindo catástrofes naturais, como grandes tormentas, erupções vulcânicas e etc. Também a invenção de métodos anticoncepcionais nas culturas ocidentais, como forma de controlar algo considerado então extremamente natural: a reprodução humana. O ponto fundamental que as estudiosas procuram demonstrar é o fato de as mulheres serem universalmente associadas à natureza e os homens à cultura, o que gera a subjugação feminina em detrimento da emancipação masculina.

Ortner (1979) procura a explicação no próprio corpo da mulher e o fenômeno que ela aponta como responsável por tal associação é a gestação/lactação. Em todos os cantos do mundo a mulher é a responsável pela produção da vida. Os homens, por não estarem diretamente ligados à reprodução da espécie, estão mais livres ou são condicionados a produzirem outras coisas, como a ciência e a tecnologia. A mulher produz o natural, o homem o cultural. Sendo desejo humano a subjugação da natureza pela cultura, a mulher é subjugada pelo homem por estar mais próxima daquela.

Porém, não é a simples associação da mulher à natureza que explica completamente sua posição inferior em relação ao homem. Por que a proximidade da mulher à esfera natural a coloca em posição inferior? A mulher estaria presa às suas funções reprodutivas. É ela quem produz o alimento “necessário” à sobrevivência do recém-nascido, portanto foi atribuída a ela a responsabilidade do cuidado e educação das crianças. Tal função é realizada na esfera privada ou doméstica, assim se atribuiu também à mulher todo trabalho doméstico. Ao homem resta a esfera pública.

As diferentes atribuições sociais dos homens e das mulheres também lhes conferem diferenças de comportamentos. O homem – cultural e público – deve reprimir sentimentos de fraqueza, medo e qualquer tipo de sensibilidade. Ele deve ser líder, forte e racional. A mulher – natural e doméstica – deve transparecer sensibilidade, paciência e docilidade, pois essas são as características necessárias à boa realização de suas tarefas no lar. Ela deve ser dependente, fraca e sensível. A divisão dos papéis sociais é responsável pela maneira pela qual serão educados os meninos e as meninas, sempre de modo diferente, onde os primeiros aprendem a dominar emoções e as segundas, a demonstrá-las, como também afirmava Mead (1988).

A explicação trazida pela autora serve como contraponto ao que Mead (1988) argumentava em relação ao papel desempenhado pelas atividades femininas e masculinas (caça e cuidado doméstico) no processo de socialização. A divisão sexual do trabalho não é natural, mas condicionado à interpretação humana do corpo feminino.

Poder-se-ia argumentar que a ligação da mulher ao universo natural a poria em uma condição de superioridade e não o contrário, já que a valorização das coisas percebidas pelos seres humanos depende igualmente da cultura. Isto é, mesmo a natureza somente existe enquanto aspecto percebido e interpretado culturalmente pelas mulheres e pelos homens. Porém, a evolução humana sempre foi medida a partir de sua capacidade de transcender o que faz parte da natureza, transformando-a segundo seus propósitos (ORTNER, 1979).

Existem outras correntes feministas que criticam as teorias que procuram explicar a subalternidade feminina universal através de características comuns universais, sobretudo quando estas características são encontradas no próprio corpo da mulher. Linda Nicholson elaborou uma dessas críticas em Interpretando o Gênero

(2000). No artigo, Nicholson lembra que gênero surge como uma categoria conceitual que procura eliminar as bases do determinismo biológico e sustenta a idéia de que o comportamento diferenciado dos membros de cada sexo é fruto do condicionamento social. A autora irá argumentar, no entanto, que ao mesmo tempo em que esses estudos minam a influência do biológico, também a invocam.

As feministas apóiam-se na argumentação de que durante a infância meninas e meninos são educados diferentemente. Homens são condicionados ou socializados a terem um comportamento mais racional, personalidade forte, características de líder. As mulheres passam por um processo inverso, onde aprendem a serem meigas, carinhosas, com personalidade fraca e dependente. Assim se elimina o biodeterminismo. Contudo, ao responderem o porquê de as mulheres serem as “escolhidas” para estarem em posição inferior ou inferiorizada, buscam novamente a influência da biologia.

As explicações dadas a esses questionamentos estão ligadas ao que Nicholson (2000) chama de “noção porta-casaco da identidade”. Essa noção ilustra o papel do sexo no desenvolvimento do gênero. As mulheres seriam um cabide de chapéus, onde obviamente se penduram chapéus, e os homens seriam um cabide de casacos, onde, seguindo a mesma lógica, se penduram apenas casacos. Dessa forma não se elimina a influência do corpo na formação da personalidade. Pelo contrário, as genitálias masculina ou feminina seriam o fundamento para essa diferenciação. A isso Nicholson (2000) chama fundacionalismo biológico, o tipo de genitália determina ou dita a forma de socialização pela qual passará aquele indivíduo.

A crítica da autora se pauta no fato de que, apesar de atraente, a noção de fundacionalismo biológico é um obstáculo para a compreensão das diferenças entre mulheres e entre homens. Procurando no corpo o fundamento para as diferenças de gênero, exclui-se das análises e deixa-se de compreender, por exemplo, os homossexuais. Esse grupo não possui o corpo feminino, que determinaria seu tipo de socialização e, em consequência, “seu comportamento feminino”, porém suas características comportamentais são as características socialmente imputadas às mulheres. O fundacionalismo biológico não é capaz de dizer por que esse tipo de inversão ocorre. Quando um estudo associa o gênero à constituição física, ele passa a ser incapaz de explicar “aqueles que fogem a regra” (NICHOLSON, 2000, p. 13).

Explicar os comportamentos de gênero a partir de pontos comuns que ligam as mulheres das diversas culturas levaria automaticamente ao fundacionalismo biológico, porque a única semelhança entre todas as mulheres se encontra em seu corpo, mais especificamente em sua genitália e capacidade reprodutiva. Segundo Nicholson (2000), porém, esse é um reducionismo que se deve evitar, pois existem variáveis externas as quais não se pode deixar de considerar. A mulher africana e a mulher latino-americana possuem o mesmo corpo, mas estão inseridas em contextos completamente distintos e que irão determinar comportamentos e necessidades também distintos. Assim, Nicholson (2000) defende a substituição do termo mulher, onde este não mais será genérico, virá sempre acompanhado da especificidade do grupo que designará. Portanto, propostas sobre mulheres significam propostas sobre mulheres em um contexto específico. Dessa forma os estudos feministas serão capazes de compreender tanto as semelhanças quanto às diferenças entre as mulheres e serem um aporte teórico para propostas de políticas sociais que visem o fim da discriminação sexual.

A busca incessante por uma explicação social para as diferenças de gênero fez com que as feministas dessem tanta atenção às semelhanças, que se esqueceram das diferenças entre as mulheres. Isso cria uma tendência negativa à exclusão da diferença entre as mulheres dos estudos de gênero. Torna-se, portanto, problemática a elaboração de políticas de inclusão feminina, porque o não reconhecimento das diferenças existentes entre mulheres de distintas culturas, classes ou etnias é fator fundante para a não eficácia da luta contra a discriminação sexual.

### 2.3. Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas

No campo dos direitos das mulheres, é inegável a contribuição dos estudos de gênero. Alguns pontos de tal contribuição, contudo, merecem destaque. Em primeiro lugar, esses estudos derrubaram qualquer argumento capaz de sustentar a naturalidade da posição ocupada pelas mulheres na sociedade. Como consequência, os movimentos de mulheres e feministas legitimam suas reivindicações, e conseguem incorporar à agenda política suas demandas específicas. Em segundo lugar, e isso acontece também no interior dos movimentos sociais em geral, possibilitou que se percebessem as desigualdades como fruto de

um padrão de organização social que ignora a existência das diferenças. Portanto, há que se considerar as diferenças, tanto biológicas quanto sociais, para se democratizar o acesso aos direitos.

Na verdade, o reconhecimento das diferenças faz parte de um contexto em que uma nova geração de direitos se desenvolve. Muito embora não haja consenso quanto a isso, alguns autores defendem que na virada do século XXI a sociedade passa por mudanças que a levam à era pós-industrial, ou pós-moderna, em que a luta é pelo direito a ser diferente, configurando o que se tem chamado de direitos de terceira geração ou direitos a autodeterminação.

O processo de globalização faz parte deste arsenal de transformações que imprimiram à sociedade uma nova lógica. A globalização não pode ser tida como um processo recente, pois o capitalismo em sua essência já é um projeto global que apenas esperava as possibilidades materiais para expandir seu alcance. Boaventura de Sousa Santos defende essa mesma idéia e ainda explica que o melhor termo para o processo seria “globalizações”, pois a hegemônica ou econômica é apenas mais uma dentre as tantas que se operam (SANTOS, 2003).

A globalização hegemônica ou econômica é aquela, ainda segundo Santos, de cunho neoliberal. Sua proposta é conhecida: enxugamento do aparelho estatal, tornando-o mais eficiente, eficaz e governável, através de privatizações, de transferência de responsabilidades sociais à sociedade civil, da liberalização do mercado e da flexibilização das relações trabalhistas. Contudo, as mesmas condições materiais que possibilitaram tal globalização, colocando os Estados-Nações de todo mundo em contato, propiciou que os cidadãos, cidadãs e militantes de movimentos sociais nos quatro cantos do globo também se encontrassem. Este segundo movimento é o que Santos chama de globalização contra-hegemônica.

Uma característica importante que foi trazida pelas globalizações diz respeito ao reconhecimento das diferenças. Enquanto a democracia e a cidadania modernas eram fundadas pela igualdade, ou seja, todos aqueles que viviam sob o domínio de um mesmo Estado soberano eram iguais perante a lei, como foi analisado na primeira parte deste capítulo, o maior valor da pós-modernidade é a diferença. As globalizações proporcionaram a visualização da diversidade que existe no mundo, demonstrando que outras formas de organização política, econômica e social são possíveis.

Cada minoria étnico-racial, sexual e de gênero reconheceu seu próprio valor como indivíduo, reivindicando seu direito a ser diferente. Diante das lutas travadas por movimentos sociais, muitos não se reconheciam nas pautas e agendas de representação e passaram a se organizar em grupos cada vez mais específicos e capilarizados. Isso ocorre porque a diferença passou a ser o princípio básico da identidade.

Isso é algo que ocorre nos movimentos sociais em geral, mas tem sua expressão dentro do movimento feminista e de mulheres, tanto no mundo, quanto no Brasil. Desde o século XIX há manifestações isoladas de mulheres que lutavam por direitos, mas somente no século XX é que o Brasil vai presenciar movimentos organizados de mulheres e movimentos feministas (PINTO, 2003). Em “Uma História do Feminismo no Brasil”, Céli Regina Jardim Pinto demonstra como o feminismo passou de esporádicas manifestações individuais que reivindicavam, sobretudo, direitos políticos, para um grande movimento organizado incluindo em sua pauta os direitos sexuais e reprodutivos, além dos políticos, civis e sociais.

Segundo Pinto, foi na década de 1980 que o movimento feminista brasileiro incorporou as temáticas da violência e da saúde. É também nesta década e em torno destas mesmas questões que surgiram as primeiras organizações autônomas de mulheres. Tais organizações atuavam na prestação de serviços e atendimento às mulheres vítimas de violência. Isso propiciou às feministas se encontrarem com um mundo totalmente diverso do seu, pois a mulher atendida “era aquela que não era feminista, aquela que não tinha cultura, aquela que não tinha condições econômicas” (PINTO, 2003). O que ocorre neste momento é a concretização do que já vinha ocorrendo desde as décadas precedentes no movimento feminista: a crise de representação e a crise de identidade. A experiência com o atendimento às mulheres vítimas de violência fez as feministas perceberem as diferenças entre as mulheres e assumirem isso como parte de sua luta.

Os tratados internacionais<sup>4</sup> referentes aos direitos das mulheres representam o resultado concreto das lutas feministas e de mulheres, e estão de acordo com a atual tendência à mundialização das lutas sociais. Eles são quatro: Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher

---

<sup>4</sup> “Tratado Internacional” é o termo genérico pelo qual são chamados os Pactos e as Convenções Internacionais. Por sua vez, os Pactos e Convenções são acordos internacionais celebrados por escrito entre Estados e regidos pelo Direito Internacional. Cada Estado tem total liberdade para aceitar ou não os termos dos tratados, mas a partir do momento que os aceita, assume obrigações no plano internacional (PANDJIARJAIN, 2001).

(CEDAW), ratificada pela Brasil em 1984; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), ratificada pelo Brasil em 1995; Plataformas de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher em Beijing, assinada pelo Brasil em 1995; e o Protocolo Facultativo à CEDAW, ratificado pelo Brasil em 2002. A ratificação desses tratados por parte do Estado brasileiro o obriga a cumprir com suas recomendações, através de políticas públicas, adaptação da legislação interna e outras ações que visem os objetivos estabelecidos pelos tratados.

Em termos gerais, os tratados internacionais dos direitos das mulheres enfatizam a importância de ações que concretizem a cidadania das mulheres, assegurando-lhes acesso aos seus direitos. Na verdade, a base dessa preocupação é o reconhecimento de que a igualdade formal, ou seja, aquela impressa na redação neutra em termos de gênero, da política ou da lei, é insuficiente para assegurar que as mulheres usufruam os mesmos direitos que os homens. Isso porque, como explica Dairiam (2001, p. 79),

“ao estabelecer uma política para ‘pessoas’, implicitamente incluindo as mulheres e os homens, mesmo que não exclua as mulheres por si mesmo, pode resultar em uma discriminação de fato contra as mulheres”.

Nesse caso, ao planejar suas ações e políticas, o Estado e seus agentes devem considerar a categoria gênero para que tais diferenças não sejam camufladas pelos padrões de tratamento das normas sociais, que são essencialmente masculinos. O resultado esperado é que as mulheres sejam positivamente e igualmente alcançadas pelas políticas públicas. Muito embora os estudos de gênero possam ser considerados maduros em termos gerais, a adoção de sua perspectiva dentro dos estudos de gestão pública é ainda recente. Há poucos estudos e publicações sobre o tema, porém sua importância clama por novas investidas, o que justifica a proposta desta dissertação.

Em poucas palavras, a adoção da perspectiva de gênero pelas políticas públicas envolve dois níveis: primeiro, o pressuposto de que embora existam um sujeito masculino e outro feminino, o masculino é a referência universalizadora, e segundo, a conclusão lógica de que isso se constitui a matriz de informação para os

“fazedores” de políticas públicas (BANDEIRA, 2005). Assim, o conceito de gênero inviabiliza o pressuposto da neutralidade das ações políticas e exige a reformulação das mesmas.

Suárez et al (2002) explicam que a adoção da perspectiva de gênero implica considerar a diferença de sexo/gênero e as desigualdades entre homens e mulheres. Vale ressaltar que não se trata apenas de reconhecer o fato de homens e mulheres serem diferentes, embora seja um passo importante. Trata-se, porém, de compreender que em tais diferenças estão inscritas desigualdades que devem ser combatidas (SUÁREZ et al, 2002). A perspectiva de gênero deve estar presente desde a elaboração até a execução dos programas sociais, se estes quiserem ser efetivos em termos de desmonte das desigualdades de gênero.

A perspectiva de gênero vem sendo adotada pelas políticas públicas brasileiras sob duas formas: **políticas de gênero** – que dizem respeito às políticas específicas para as mulheres – e **gênero nas políticas públicas** – que diz respeito à transversalidade de gênero (BANDEIRA, 2005). Em outras palavras, as políticas de gênero têm como público-alvo as mulheres e visam atender uma demanda específica de sua condição de ser feminino. A transversalidade de gênero diz respeito à incorporação da perspectiva de gênero na elaboração e gestão de políticas públicas que não visem necessariamente atender demandas específicas das mulheres, mas que consideram as assimetrias nas relações entre homens e mulheres.

A proposta de transversalidade de gênero não inclui apenas a elaboração de políticas públicas. Na verdade, é necessário que o olhar de gênero esteja presente em todos os momentos que envolvem uma política pública. Do planejamento à implementação, as relações que se estabelecem entre os sexos deve estar problematizada e devidamente considerada. Daí a importância de se prestar atenção, no caso brasileiro, a todos os agentes que estão envolvidos com uma política pública.

Como visto no capítulo anterior, as políticas públicas no país se organizam pelos princípios da municipalização e descentralização. Caberia à esfera federal a coordenação e a elaboração das normas gerais. Às esferas municipais e estaduais caberia a coordenação e execução dos programas (BOSCHETTI, 2001). Assim, elaboração e implementação podem não ser realizadas pelos mesmos agentes e diferentes perspectivas podem vir a influenciar os resultados de um programa. Há

estudos, inclusive, que defendem que o impacto de programas que beneficiam mulheres, por exemplo, será tanto maior no campo das desigualdades de gênero quanto mais profundamente adotar uma perspectiva de gênero (SUÁREZ et al; 2002).

A partir da perspectiva teórica apresentada neste capítulo e no anterior, seguir-se-á à análise do Programa Bolsa Família, com o objetivo de problematizar sua proposta e a forma como está organizado. O objetivo é evidenciar a importância da gestão local e o modo como a perspectiva de gênero é por ele adotada, passo essencial para a análise posterior, que diz respeito à relação que se estabelece entre as gestões do PBF em dois municípios brasileiros e os efeitos que alcança o programa na vida das mulheres nas respectivas localidades.

## PARTE II – CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

### CAPÍTULO 3

#### Transferência de Renda e Gênero: O Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família (PBF), um programa federal de Transferência de Renda, foi implantado no Brasil no ano de 2004<sup>5</sup>. Seus objetivos são: promover o acesso à rede de serviços públicos; combater a fome; estimular o desenvolvimento das famílias beneficiárias; combater a pobreza, e promover a intersetorialidade das ações sociais (MDS, 2005). O presente capítulo apresenta o Programa, contextualizando-o a partir do referencial teórico apresentado nos capítulos anteriores.

#### 3.1. Transferência de Renda: um percurso histórico

A pobreza é o contraste de um mundo que logrou alcançar um desenvolvimento econômico e tecnológico que assustaria os maiores visionários dos séculos XVIII e XIX, mas falhou em distribuir eqüitativamente esta riqueza entre todos os países e, em seu interior, entre todas as pessoas. A política social brasileira, embora fundamentada teoricamente por ideais de igualdade e justiça social, e objetivando a erradicação da pobreza, nunca conseguiu superar, na prática, o conservadorismo, mostrando-se residuais e incapazes de alterar significativamente os índices de pobreza. Esperar o bolo crescer para então dividi-lo é a máxima que resume o pensamento que prevaleceu (ou prevalece) na política brasileira. Isso gerou importante característica da pobreza no Brasil: ela resulta não da incapacidade em produzir, mas da falta de justiça redistributiva (URANI, 1998). Ou seja, o combate à pobreza passa pela superação da desigualdade social.

É visível a necessidade de refrear esse processo visando a resgatar a justiça social como base da relação entre Estado e sociedade civil. Os resultados têm sido

---

<sup>5</sup> Esta data diz respeito ao lançamento oficial do Programa Bolsa Família, porém, desde 2003, o governo federal já vinha realizando ações no sentido de unificar os programas de transferência de renda existentes no país, o que leva alguns a indicarem 2003 como o ano de implantação do Programa. No referido ano foi lançado o Cartão Alimentação, uma das ações vinculadas ao Fome Zero, principal bandeira social do Governo Lula.

devastadores, sobretudo na área social, desde que o processo de globalização atingiu seu ápice com a financeirização da economia. Maiores ainda quando, em uma tentativa de superar as crises iniciais resultantes não da intervenção estatal, mas, tão somente, da perda de seu poder real frente aos acontecimentos que invadiam suas fronteiras, instalou-se o modelo econômico neoliberal.

Uma das propostas atuais que se coloca como a porta de saída para tal crise é a política de transferência de renda. Atual, no sentido de estar ganhando evidência na contemporaneidade, porém antiga em termos de existência. Na França, por exemplo, como analisa Boschetti (1997), a Renda Mínima de Inserção, implantada em 1988 constituiu uma proposta inovadora no campo das políticas sociais, assim como o fizeram diversos países europeus que passaram a enfrentar elevados índices de desemprego. Uma alternativa à crise que se instalou nos distintos países, já na década de 1980, e à qual o sistema de proteção social francês foi incapaz de superar (BOSCHETTI, 1997). Incapaz porque o denominado *Welfare State*, compreendido comumente como aquele no qual o Estado é identificado por sua responsabilidade de reprodução da força de trabalho e pela efetiva garantia de direitos, tem como pressuposto o pleno emprego, que no final dos anos 1980 passa a ser questionado. Diante do fenômeno de desemprego estrutural, fica evidente a incapacidade do referido Estado em incorporar os “novos pobres”, expulsos pela reestruturação produtiva, como também de atender àqueles que estão fora tanto do alcance dos seguros quanto da assistência social.

Neste sentido, a política de transferência de renda é proposta com vistas a atender ao novo contexto, ou seja, de emergência de uma “nova pobreza”, se considerarmos a realidade de países industrializados, como também o agravamento da pobreza e das desigualdades nos países em desenvolvimento e, em questão, o caso brasileiro. Como foi dito no capítulo 1, o sistema de proteção social brasileiro mescla características de seguro e assistência social. A convivência das duas vertentes num só modelo ocasionou uma dicotomia no interior da seguridade social. De um lado o seguro devido aos aptos ao trabalho, de outro, a assistência social aos inaptos (FALEIROS, 1997; BOSCHETTI, 1997; STEIN, 2005; SPOSATI, 2006). Para estar assegurado é preciso contribuição prévia, enquanto para ser assistido é preciso estar enquadrado no restrito universo dos inaptos ao trabalho. Acontece que com a reviravolta no contexto capitalista mundial, ocasionando o que alguns chegam a caracterizar como “o fim do trabalho” (GORZ, 1996; ANTUNES, 2002), torna-se

evidente que não só os inaptos ao trabalho necessitam de proteção social. Há aqueles que se tornaram invisíveis, inúteis ao capital e que, por isso, não encontram seu caminho para o mercado de trabalho. São os que Castel (1998) chama “os supranumerários”. Estes não se enquadram sequer nos quesitos do seguro assim como nos da assistência social tal qual concebida tradicionalmente.

É neste contexto que a garantia de uma Renda Mínima universal encontra, na atualidade, uma de suas justificativas. Garantir renda é garantir algum nível de funcionalidade para que as pessoas possam exercer direitos elementares de cidadania (LAVINAS, 2003). A introdução de uma renda incondicional deve ser vista, portanto, não como um desmantelamento, mas sim como a consolidação do *Welfare State* (SCHERER, 1997). Vale ressaltar que o termo “renda incondicional” refere-se à transferência monetária universal, independente de condições como, por exemplo, o trabalho. A transferência de renda, porém, não existe somente nesta modalidade. Muitos programas desta natureza têm sido implantados em diversos países, porém sob a modalidade condicional. Isto é, além de não ser universal, mas focado nas famílias mais pobres, condicionam o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades, tais como: frequência escolar e vacinação obrigatória.

A pobreza limita, pelas condições de privação, a liberdade das pessoas, isolando-as socialmente. Até mesmo o acesso e o exercício dos direitos sociais vêm-se prejudicados ou impedidos, como, por exemplo, não possuir condições para pagar pelo transporte e ficar impedido de ir a um hospital ou a um posto de saúde. Ou mesmo desconhecer a existência de instâncias aonde proceder a denúncias pela falta de atendimento público de um direito, como por exemplo, à educação ou saúde. Assim, os programas de transferência direta ou condicionada de renda podem ser vistos como mecanismos capazes de garantir as capacidades das pessoas para que possam exercer seus direitos sociais, civis e políticos de maneira plena. Sobretudo quando prevêem mecanismos de capacitação cidadã junto à população beneficiária.

Estudos mostram que uma criança nascida em domicílio pobre tem maior probabilidade de permanecer pobre quando adulta (CURY, 1998). O isolamento social em que vive, definido tanto pelo limitado acesso à (e participação na) esfera pública, quanto por uma falta de referência política na esfera privada, torna-se uma barreira de difícil superação. Entende-se que o acesso à (e a participação na) esfera pública inclui a possibilidade de ter seus direitos sociais garantidos via serviços

públicos, ou seja, ir à escola, consultar-se em um posto de saúde ou hospital, praticar esportes em localidades comunitárias, etc.

Essa liberdade é também limitada pela dimensão simbólica da pobreza. Prevalece hoje o mesmo pensamento conservador do século XVI quando das primeiras *Poor Laws*, que associavam o fenômeno a características individuais. Isto é, cada um seria o único responsável por sua própria situação, sendo a pobreza um sinal de fraqueza de caráter. Contribui para a estigmatização do pobre o modo como é concebida a assistência dentro do universo maior da proteção social. A dicotomia inaptos/aptos ao trabalho por si já coloca aqueles que necessitam da assistência social em um patamar de inferioridade. Criam-se significados e estereótipos aos grupos que precisam da assistência social, como se formassem uma massa homogênea de pensamento e comportamento, ao que Yazbeck (2006) chama de classes subalternas. Delas espera-se muito pouco além da preguiça e da marginalidade, o que cria uma barreira além da própria pobreza. A falta de precisão teórica da assistência social, igualmente, abre caminho para que esta seja alvo de preconceitos (PEREIRA, 1996), corroborando com a estigmatização tanto dos provedores quanto dos destinatários de suas ações.

No caso de programas de transferência de renda, a estigmatização é ainda maior. À ética capitalista e à ética do trabalho é absolutamente inaceitável que alguém aufera renda sem empenhar-se. O pensamento conservador entende, assim como entendia há dois séculos, que o pobre tem uma pré-disposição à preguiça e à desonestidade. Assim, transferir renda seria incentivar a dependência e a vagabundagem. O problema real nunca seria resolvido já que aquele que recebe incondicionalmente uma renda jamais se esforçaria para mudar sua situação, como se o determinante (único) da pobreza fosse a indisposição do pobre ao trabalho. Talvez seja este o motivo que melhor explique por que no Brasil todas as experiências de transferência de renda que existem (ou existiram) vincule o recebimento do benefício ao cumprimento de condicionalidades. Este assunto será mais bem discutido no item seguinte deste capítulo.

Quando recorremos à história, constatamos que a experiência vivida hoje no Brasil já não é tão nova, pois a primeira proposta de renda mínima data de 1525 e foi implantada na cidade de Ipres, na Bélgica (SUPLICY, 2004). Depois dessa experiência, muitas outras foram implantadas ou sugeridas ao redor do mundo. Eduardo Suplicy, um dos maiores defensores da Renda Mínima de Cidadania no

Brasil, faz um estudo sobre os principais argumentos em favor da política e mostra que muitos pensadores – desde cientistas sociais e filósofos até religiosos e teólogos – defendem (ou defenderam) o direito de todas as pessoas nascidas em certa comunidade (país, estado ou cidade), participarem da riqueza nela produzida.

Desde 1991, quando Eduardo Suplicy apresentou ao Senado um projeto de garantia de renda mínima, até hoje, muitas experiências foram vividas em diversos municípios brasileiros, até que se chegasse ao atual programa federal de transferência condicionada de renda, o Programa Bolsa Família. Apesar da aprovação por unanimidade, o Projeto de Renda Mínima não ganhou espaço na agenda política do país, devido principalmente à retomada do crescimento a partir de 1993 e da estabilização dos preços a partir de 1994 (LOBATO, 1998). Porém, durante os anos 1990, iniciativas locais de transferência de renda foram implantadas, tais como o pioneiro Bolsa Familiar para Educação, no Distrito Federal em 1995.

Nenhum dos programas, no entanto, seguiu as idéias defendidas por Suplicy, tampouco o formato por ele proposto em seu projeto de 1991. As proposições subseqüentes não se definiam pela universalidade, como direito de todos. A transferência monetária não se colocou como direito de cidadania, no sentido de ser devida a todos incondicionalmente. Aliás, não é o reconhecimento de sua cidadania que lhe dá livre acesso ao Programa, mas seu reconhecimento como necessitado, assim como toda a política de assistência social (SPOSATI, 2006), como bem define a Constituição de 1988. Além da comprovação da necessidade, os programas de transferência de renda condicionavam a continuidade do recebimento do benefício ao cumprimento de duas exigências principais: frequência escolar mínima e vacinação obrigatória das crianças.

As experiências municipais e estaduais inspiraram o governo federal a lançar quatro programas de abrangência nacional: o Bolsa Escola Federal, de 2001 e gerido pelo Ministério da Educação; o Bolsa Alimentação, também de 2001 e gerido pelo Ministério da Saúde; o Auxílio Gás, que não cobrava condicionalidades, mas se limitava à subsidiar a compra de gás de cozinha; e o caçula Cartão Alimentação, criado nos primeiros dias do Governo Lula em 2003, sendo a face mais visível do conjunto de ações que então compunham o Programa Fome Zero<sup>6</sup>. Pouco mais

---

<sup>6</sup> Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia) Acesso em 26/09/2006

tarde, em janeiro de 2004, o governo federal lançou Programa Bolsa Família (PBF), que unifica os quatro programas federais de transferência de renda.

### 3.2. O desenho institucional do Programa Bolsa Família<sup>7</sup>

O Programa Bolsa Família foi criado pela Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, que foi convertida na Lei nº 10.836 de 09 de Janeiro de 2004, regulamentada pelo Decreto nº 5.209 de 17 de Setembro de 2004. É um programa de transferência de renda destinado a famílias cuja renda *per capita* seja igual ou inferior a R\$ 120,00, sendo que aquelas famílias com renda igual ou inferior a R\$ 60,00 *per capita* têm uma inserção diferenciada no Programa<sup>8</sup>.

A entrada ao Programa se dá pela prévia inscrição no Cadastro Único, uma base nacional de dados socioeconômicos das famílias de baixa renda, isto é, daquelas famílias que possuem renda *per capita* de até meio salário mínimo. A partir das informações geradas pelo Cadastro, as famílias que atendam ao perfil do PBF podem ser incluídas.

Os benefícios variam de R\$ 15,00 a R\$ 95,00, segundo as características familiares: número de filhos de 0 a 07 anos; renda *per capita*; número de gestante e nutrizes. O quadro abaixo resume o cálculo dos benefícios:

Critério de Elegibilidade		Ocorrência de crianças / adolescentes 0-15 anos, gestantes e nutrizes	Quantidade e Tipo de Benefícios	Valores do Benefício (R\$)
Situação das Famílias	Renda Mensal <i>per capita</i>			
Situação de Pobreza	De R\$ 60,01 a	1 Membro	(1) Variável	15,00
		2 Membros	(2) Variável	30,00

<sup>7</sup> As informações contidas neste item foram extraídas do sitio oficial do Programa Bolsa Família: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia) Acesso em 03/03/2007.

<sup>8</sup> À época da pesquisa de campo, os valores eram de R\$ 100,00 e R\$ 50,00, respectivamente.

	R\$ 120,00	3 ou + Membros	(3) Variável	45,00
Situação de Extrema Pobreza	Até R\$ 60,00	Sem ocorrência	Básico	50,00
		1 Membro	Básico + (1) Variável	65,00
		2 Membros	Básico + (2) Variável	80,00
		3 ou + Membros	Básico + (3) Variável	95,00

Fonte: [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia) Acesso em 28/03/07

O objetivo do PBF é o combate à fome e à pobreza. Para tanto, além da transferência de renda, busca criar um círculo virtuoso entre as várias políticas sociais, a partir do estabelecimento de condicionalidades nas áreas de saúde e educação, as quais fazem parte do universo de direitos sociais. No caso da educação, as famílias têm obrigação de manter crianças e adolescentes de 06 a 15 anos com frequência de no mínimo 85% das aulas por mês. As condicionalidades na área da saúde são – para famílias com crianças de até 07 anos – manter atualizada a vacinação e a medição de peso; e – para famílias com gestantes ou nutrizes – pré-natal, acompanhamento do puerpério e participação em atividades educativas sobre amamentação e alimentação saudável.

Muito embora o argumento oficial para o estabelecimento das condicionalidades seja o de se criar um círculo virtuoso de políticas sociais, talvez este não seja o único motivo. O governo federal renunciou as duas principais características da Renda Mínima proposta por Suplicy: a universalidade e a incondicionalidade. Ambas as características determinariam um programa regido pela ética da cidadania, isto é, todos os cidadãos teriam acesso a uma parcela da riqueza produzida no país.

O PBF é regido por uma “ética de ajuda”<sup>9</sup>, isto é, aqueles que estão espoliados de todos seus direitos, inclusive o de estar no mercado de trabalho, terão acesso ao benefício, e somente enquanto viverem a mesma situação. Mas ainda que seja voltado aos mais empobrecidos, vincula a continuidade do recebimento ao cumprimento de condições. A grande contradição é que a exigência consiste exatamente em que as famílias acessem continuamente os serviços sociais que garantem outros direitos: a educação e a saúde. Acontece que tais serviços são deveres do Estado e fazem parte do universo de direitos os quais os mais pobres não conseguem ter acesso, seja pela inexistência, seja pela ausência ou reduzida qualidade, seja pelo isolamento social que vivenciam. As condicionalidades invertem o foco da responsabilidade pelos agravos sociais causados pelo não-exercício do direito à educação e à saúde. Em outras palavras, problemas sociais são gerados quando crianças não freqüentam a escola e não têm sua saúde cuidada. Impor às famílias como condição para se ter direito à transferência de renda a obrigatoriedade de estudar e tratar-se em postos de saúde é dizer: os serviços existem e tem qualidade, cabe a vocês acessarem ou não. A realidade desmente tal afirmação.

A única condição para se ter direito é ser cidadão. Portanto, as condicionalidades, ainda que tenham efetivamente aumentado o número de crianças nas escolas (o mesmo não se pode dizer sobre saúde, já que o controle e o acompanhamento desta condição são dificultados), relegam os beneficiários do Programa a uma categoria secundária de cidadãos. Corroborando com isso, enquanto todas as crianças têm direito a estarem ausentes em 25% das aulas, para as crianças do Programa a porcentagem cai para 15%. Ou seja, para se ter um direito, renuncia-se outro. Tal exigência é um indicativo de que o Programa busca sim, através das condicionalidades, uma contrapartida das famílias ao benefício. Que outro fundamento teria tal esforço senão a ética do trabalho?

O círculo virtuoso seria ainda acrescido dos programas complementares a que devem ter acesso privilegiado as famílias beneficiárias do PBF. São programas sociais de todas as áreas: desde educação e saúde até geração de renda e

---

<sup>9</sup> Estou chamando neste trabalho “ética de ajuda” uma ideologia que justificaria a assistência social não pela ótica do direito de cidadania, mas pela ótica do direito outorgado por uma cidadania. Ou seja, é a cidadania das classes mais altas que justificaria uma política de assistência social voltada às “classes subalternas”, de cidadãos de segunda categoria. É como se, enquanto cidadão, não se pudesse permitir a existência de pessoas em situação tão degradante, então se procede à assistência social, mas há que se pedir contrapartida para não estimular a marginalidade e a preguiça.

trabalho, que visem o desenvolvimento social das famílias pobres brasileiras, em especial aquelas beneficiadas pelo PBF. Na verdade, a idéia de se criar este círculo virtuoso é positiva na medida em que reconhece que o desenvolvimento social de uma família não depende de determinação única: ou renda, ou saúde, ou educação; mas tão somente da conjunção de diversas áreas. Neste sentido, é positivo inserir as famílias em outros programas e serviços sociais. O método empregado, porém, pode ser contestado. De fato, a superação da pobreza passa por esta integração de ações, porém as condicionalidades podem ter criado um círculo vicioso que pressiona as famílias: querem cumprir, mas não conseguem fazê-lo tendo em vista a ausência ou precariedade de serviços. Este é, inclusive, um dado encontrado na pesquisa: “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero<sup>10</sup>”.

Um aspecto importante a ser considerado sobre as políticas públicas no país é que estas se organizam pelo princípio da descentralização, com comando único em cada esfera, caracterizado pela responsabilização dos municípios na provisão de serviços sociais. Caberia à esfera federal a coordenação e a elaboração das normas gerais. Às esferas municipais e estaduais caberia a coordenação e execução dos programas (BOSCHETTI, 2001). No caso do PBF, um programa de assistência social, o governo federal tem a prerrogativa de elaborar as normas gerais e garantir o financiamento. Os benefícios, por exemplo, são repassados diretamente às famílias.

A execução do programa, porém, envolve mais que a transferência monetária. Assim, cabe aos municípios identificar os segmentos que se enquadram no perfil do programa possibilitando sua inclusão, além de proceder ao cadastramento das famílias pobres e desenvolvimento das ações complementares ao PBF. É com a gestão local que os beneficiários têm contato, portanto sua atuação é de suma importância. A integração de ações (que foi prevista pelo desenho oficial do Programa ser realizada através das condicionalidades e dos Programas Complementares) depende diretamente da maneira como o PBF é incorporado pela

---

<sup>10</sup> SUARÉZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene; TEIXEIRA, Marlene; CLEAVER, Ana Julieta Teodoro; GARCIA, Simone; CHAVES, Wanderson. O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público. Relatório de pesquisa entregue ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Brasília: AGENDE, 2006. Publicação Interna.

gestão local. Aquele terá uma característica em cada município, dependendo não só do contexto sócio-econômico e cultural, bem como de sua incorporação.

O gestor do Programa no âmbito federal é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. É através da Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC) que as ações do PBF são executadas. Cabe à SENARC:

- *Elaborar as normas e regulamentos do PBF;*
- *Gerir o Cadastro Único dos Programas Sociais;*
- *Fiscalizar a gestão local do PBF;*
- *Promover melhorias e incentivar a utilização do Sistema de Gestão de Benefícios por parte dos gestores municipais, coordenadores estaduais, membros das Instâncias de Controle Social e integrantes da Rede Pública de Fiscalização do PBF, com vistas à eficiência, eficácia e transparência das ações de gestão de benefícios;*
- *Promover o intercâmbio das boas práticas entre os gestores municipais do PBF e a sua divulgação em nível nacional;*
- *Realizar atividades de gestão de benefícios;*
- *Promover ações de capacitação dos agentes responsáveis pelas atividades de gestão de benefícios e dos membros das instâncias de controle social, em parceria com os demais entes federativos (MDS)<sup>11</sup>.*

Os executores locais do PBF são os municípios. Ao assinarem o Termo de Adesão, os municípios devem indicar um órgão local como gestor do Programa e formalizar a instância de Controle Social. Neste último caso, tanto é possível criar uma instância específica de controle, quanto atribuir tal função a uma já existente. Ao gestor municipal, segundo informações do Programa/MDS, cabe:

- *Verificar, periodicamente, se as famílias do PBF e dos Programas Remanescentes atendem aos critérios de elegibilidade traçados pelos respectivos programas, utilizando para isso técnicas de amostragem estatística, de modo a adequar os benefícios financeiros à realidade das famílias;*

---

<sup>11</sup> Retirado, literalmente, de [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia) Acesso em 03/03/2007.

- *Realizar o credenciamento dos funcionários da prefeitura e dos integrantes da instância de controle social municipal ao SIBEC, bem como capacitar os usuários;*
- *Atender aos pleitos de informações e de esclarecimentos da Rede Pública de Fiscalização;*
- *Divulgar as informações relativas aos benefícios do PBF e dos Programas Remanescentes aos demais órgãos públicos locais e à sociedade civil organizada;*
- *Manter a SENARC informada sobre os casos de deficiências ou irregularidades identificadas na prestação dos serviços de competência do Agente Operador ou de sua rede credenciada na localidade (correspondente bancário, agentes lotéricos etc.)<sup>12</sup>.*

Percebe-se que as funções definidas para a gestão municipal levam em consideração a proximidade desta com a população. No cumprimento de suas responsabilidades dentro do PBF, a gestão local acaba por materializar um contato direto com um grupo marginalizado de cidadãos. Pode-se dizer que isto possibilite ao município melhor conhecer sua pobreza e seus problemas sociais. É nesta relação que a gestão local se vê como protagonista privilegiada no planejamento e execução das políticas sociais públicas, responsável por colocar em movimento as engrenagens do desejado “círculo virtuoso”.

Embora seja função da esfera federal gerir o Cadastro Único, são os municípios que procedem ao cadastramento das famílias pobres. Uma a uma, as famílias são atendidas por pessoas ligadas ao serviço público municipal: servidores da prefeitura, incluindo aqueles das secretarias, dos Centros de Referência da Assistência Social, dos postos de saúde e das escolas<sup>13</sup>. Este contato inédito com tantas famílias empobrecidas pode ser uma experiência decisiva para o desenvolvimento de uma consciência política, como sinalizado por alguns agentes governamentais contatados pela pesquisa, em referência como um momento de profunda aprendizagem sobre a realidade social do município, por parte deles

---

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> De fato, em cada localidade o cadastramento é feito por órgãos diferentes a depender da dinâmica e da estrutura de gestão estabelecida pelo município. Nos casos analisados, São Luís (MA) e Belém (PA), há marcantes diferenças nos procedimentos adotados, como se verá mais adiante neste capítulo.

próprios, e de exercício da cidadania, por parte da população pobre. Vejamos, então, se a compreensão da pobreza trazida pela própria dinâmica do Programa se estende a aspectos tal qual a desigualdade de gênero.

### 3.3. O Programa Bolsa Família e a Transversalidade de Gênero

O PBF privilegia a mulher como titular para o recebimento do benefício. Tal escolha é justificada por seu papel central na organização e direcionamento dos recursos disponíveis para o atendimento das necessidades de sua família. Baseia-se nas diferenças de gênero: as mulheres, em seu papel de mãe, cuidam dos filhos e da família. O dinheiro ao chegar a mãos femininas é redistribuído para todo o grupo doméstico. É o que Medeiros (2000) chama filtro redistributivo. A família realocaria os recursos recebidos de programas estatais à medida que o bem-estar de seus membros é alterado (MEDEIROS, 2000), sendo que à mulher destina-se um papel essencial nesse processo.

O PBF integra uma política que objetiva dar condições às famílias para que suas futuras gerações superem a pobreza. Tal objetivo justificaria, inclusive, a vinculação do benefício ao cumprimento de condicionalidades. Não se vislumbra, no entanto, qualquer referência à situação de pobreza específica das mulheres. Contudo, o Programa, ao elegê-las como receptoras preferenciais do benefício, pode estar impactando positivamente suas vidas. É o que revelou a citada pesquisa “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero”.

Percebeu-se a legitimidade da escolha da mulher como titular preferencial do benefício. A figura masculina está ausente em 46% dos grupos domésticos visitados (SUARÉZ et al, 2006). E mesmo nos lares em que estão presentes, os homens não desempenham um papel central no cuidado da família e das crianças, sobretudo no que se refere ao Programa. É a mulher quem decide o destino do dinheiro recebido e cuida para que as condicionalidades sejam cumpridas, como sinalizam Suárez et al (2006, p. 07):

Sozinhas ou acompanhadas, a feminilidade das mulheres entrevistadas se firma na maternagem, entendida como o desempenho do papel maternal de cuidar de crianças, seja na qualidade de mãe, seja na de mãe substituta.

Em uma perspectiva feminista, pode-se dizer que o Programa reforça os papéis tradicionais de gênero, sobrecarregando a mulher em sua dupla jornada. Mais uma tarefa seria adicionada ao cotidiano feminino: a de cumprir as condições do PBF. No entanto, é preciso levar em consideração a realidade das beneficiárias do Programa. A mulher que recebe o benefício é aquela com a qual já se depararam as feministas da década de 1980 que organizaram os primeiros serviços de atendimento a vítimas de violência: é “aquela que não era feminista, aquela que não tinha cultura, aquela que não tinha condições econômicas” (PINTO, 2003, p. 81). Ou seja, é aquela que desempenha, dentro da família, o papel de cuidadora, ou a maternagem.

Assim, a referida pesquisa pôde constatar que o Bolsa Família impacta sim a vida dessas mulheres, mas não no sentido feminista de emancipação feminina ou superação dos papéis tradicionais de gênero. De fato, a certeza da renda colocou a mulher no âmbito doméstico em situação de vantagem em relação aos outros membros familiares, cujos empregos ou salários são incertos (idem, 2006). Tal vantagem diz respeito a um aumento do poder de barganha e de um poder simbólico: a família passa a respeitá-la mais. Porém, essa mudança qualitativa na vida das mulheres na esfera privada não se estende à pública, o que relativiza os efeitos do Programa em termos de emancipação e empoderamento.

Foi possível identificar, como argumentado no Relatório Final (idem, 2006), três principais efeitos do Programa na condição social das mulheres, que serão mais bem discutidos no capítulo 4, referente à análise dos dados. Por ora, basta citá-los. O primeiro a ser destacado diz respeito à certeza e à regularidade do benefício que incrementaram a vida das mulheres como consumidoras: o cartão do PBF garante crédito na praça. Assim, tanto em grandes lojas populares quanto em pequenos armazéns locais, as beneficiárias passaram a poder comprar a prazo ou “fiado”. Mais uma vez vale lembrar que isso não tem sido suficiente, por exemplo, para romper o isolamento social<sup>14</sup> em que vivem as beneficiárias do Programa. Isto é, muito embora o cartão lhes garanta crédito, seu prestígio social não é significativamente alterado.

---

<sup>14</sup> A pesquisa avaliou os impactos do PBF na vida das mulheres em termos de sua capacidade em romper o isolamento social em que vivem as beneficiárias. Isolamento social refere-se à ausência da mulher na esfera pública, ou sua restrita presença na mesma. Em geral, as atividades desempenhadas pelas mulheres no âmbito público são extensões da domesticidade. A marginalidade dos bairros onde vivem, bem como o pequeno número de atividades de sociabilidade e não participação política, definem o isolamento social (SUARÉZ et al, 2006).

Um segundo efeito materializa-se no espaço doméstico. O benefício afirmou a autoridade dessas mulheres (SUARÉZ et al, 2006) dentro de casa. Como dito anteriormente, não houve uma reviravolta nas relações de gênero que se operam na esfera privada, no entanto, a nova autoridade feminina é percebida na possibilidade de escolha gerada pelo benefício. As mulheres, apoiadas na autoridade de serem as titulares do benefício, escolhem o destino do dinheiro, sem necessidade de autorização masculina. O poder exercido sobre a renda é usado como instrumento de barganha nas negociações domésticas. Além do mais, em muitos depoimentos, as mulheres afirmam estarem sendo mais respeitadas pelos familiares. Porém, é perante os maridos ou companheiros, que o aumento da autoridade é mais significativo: rompe-se a dependência das mulheres em relação aos homens para o exercício da maternagem. Isto é, há um fortalecimento da identidade feminina, pois o benefício provê as condições para que aquelas que, “por orientação cultural e subjetividade individual”, estão em posição adequada para o cuidado das crianças (idem).

E por fim, o terceiro efeito apontado pelo relatório da pesquisa é a criação do sentimento de pertencimento a uma cidadania. Para incluírem suas famílias no Cadastro Único, as mulheres necessitam de documentos tais como a Carteira de Identidade e a Certidão de Nascimento. Ao buscarem suas documentações, as mulheres percebem que fazem parte de um espaço social mais amplo que a casa ou o bairro (idem). Isso muda sua percepção sobre o que significa ser cidadã.

A perspectiva de gênero está presente no desenho oficial do PBF. O sujeito masculino não é a referência universalizante. Se assim o fosse, possivelmente o Programa não alcançaria os resultados apresentados pelos dados oficiais, como melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias<sup>15</sup>. A redistribuição dos benefícios trazidos pelo Programa passa pelas mãos das mulheres e o reconhecimento do papel por elas desempenhado no espaço doméstico é o próprio reconhecimento das diferenças de gênero.

Como explicado no segundo capítulo desta dissertação, a adoção da perspectiva de gênero implica considerar a diferença de sexo/gênero e as desigualdades entre homens e mulheres. Sendo que não se trata só de reconhecer o fato de homens e mulheres serem diferentes, embora seja um passo importante.

---

<sup>15</sup> [www.mds.gov.br/bolsafamilia](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia) Acesso em 06/03/07.

Trata-se, sim, de compreender que em tais diferenças estão inscritas desigualdades que devem ser combatidas. O PBF claramente não considera a condição peculiar feminina. O que acontece é uma percepção astuciosa da realidade dos lares pobres e a utilização desta constatação como estratégia para se alcançar resultados mais eficazes.

Observando esses três fatos – a não utilização do masculino como referência universalizante; o direcionamento do benefício a mãos femininas, e a não-consideração da condição peculiar das mulheres – percebe-se a dialética da questão. Não é possível afirmar que o Programa adote uma perspectiva de gênero, mas também não é possível afirmar o contrário. O fato é que, independente de uma intencionalidade anterior, uma feliz coincidência fez com que o PBF se tornasse um programa com transversalidade de gênero. E mesmo perpetuando ou legitimando certas diferenças entre homens e mulheres, impactou positivamente a vida das beneficiárias.

Porém, não só da transferência monetária se faz o PBF. Há outras ações envolvidas, ou melhor, que devem ser efetivadas pela gestão local no âmbito do Programa. As ações complementares podem ser de todas as ordens. E o modo como elas serão desenvolvidas, planejadas e executadas depende diretamente de diversos fatores, dentre os quais se destacam dois: a incorporação político-ideológica e a adoção da perspectiva de gênero pela gestão local. Essas duas características são importantes porque determinam, por um lado, o nível e o tipo de comprometimento que a prefeitura municipal terá para com os beneficiários do PBF e, por outro lado, o modo como tal comprometimento será direcionado/administrado: se com ou sem respeito/preocupação com as desigualdades de gênero.

Encontra-se aqui a justificativa para o não aprofundamento na questão sobre se o PBF, em termos de desenho oficial traçado pelo governo federal, adota ou não a perspectiva de gênero. É na gestão local que a consideração desta questão faz-se indispensável, pois é no seu município que as mulheres beneficiárias vivenciarão todo o Programa: cadastramento, retirada do cartão, recebimento do benefício, cumprimento e fiscalização das condicionalidades e, não menos importante, acesso às ações complementares.

### 3.4. Conhecendo os Contextos Locais

#### 3.4.1. São Luís do Maranhão<sup>16</sup>

O município de São Luís, capital do estado do Maranhão, localiza-se na ilha de Upaon-Açu, conhecida como ilha de São Luís. Nessa mesma ilha ainda estão localizados outros três municípios: São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa. A capital maranhense contava em 2000 com uma população de 870 mil habitantes, estimando-se que deve alcançar a marca de 1 milhão de habitantes ao final do ano 2005 (DUARTE, 2005). Destes, por volta de 837.584 dos ludovicenses vivem na zona urbana, enquanto os 32.444 restantes vivem na zona rural.

Tal dado, em conjunto com o fato de se tratar de uma capital, pode explicar a organização econômica do município. A administração pública é um importante empregador. São Luís conta com um extenso comércio varejista e, embora seja uma cidade com elevados índices de pobreza, abriga grandes shoppings. O turismo, ainda que relevante, não é a principal atividade econômica da cidade. Este se reflete grandemente na comercialização de artesanatos típicos. Essas atividades se localizam geograficamente em bairros de classe alta e média, como Ponta da Areia, São Francisco, Renascença e o próprio centro histórico. A pequena zona rural é responsável basicamente pela agricultura de subsistência. Existe uma expressiva atividade pesqueira e portuária, distantes do centro, mas igualmente distantes dos bairros pobres, onde se concentram as beneficiárias do Programa, a saber Cidade Olímpica, Cidade Operária, Coroadinho, Vila Embratel, Vila Sarney, Liberdade e Anjo da Guarda. A siderurgia pode ser apontada como de grande importância. Embora não se tenha dados sobre isso, a quantidade de indústrias siderúrgicas que foram observadas em campo pode ser um indicativo de seu peso na economia local.

A população ludovicense autodenomina-se não branca em 68,5% das vezes (idem). Esse é um dado relevante, principalmente quando o quesito raça/cor é considerado para analisar os diferenciais de escolaridade, ocupação e desemprego, bem como o perfil das beneficiárias. Quase 90% das mulheres entrevistadas na pesquisa autodenominaram-se não brancas. O município apresenta índices elevados de escolaridade, estando acima da média nacional:

---

<sup>16</sup> Texto transcrito do original: FOLTRAN, Paula. Todos Contra Um: a força do Programa Bolsa Família em São Luís do Maranhão. Brasília: AGENDE, 2006. mimeo.

7,88 anos de estudo. O mesmo se reflete entre as beneficiárias entrevistadas: grande parte delas chegou ao ensino médio, o que pode ser um indicativo de que o tipo de qualificação exigida pelo mercado de trabalho ludovicense extrapole a educação básica. Vale ressaltar que independentemente de gênero, os não brancos estudam menos. Apesar de estar acima da média nacional no que se refere à educação, São Luís apresenta elevadíssimo índice de desemprego aberto. Neste campo, a variável gênero sobrepõe-se à raça/cor: enquanto 26,6% das mulheres não brancas se encontram em desemprego aberto, 15,9% dos homens brancos estão na mesma situação. A informalidade repete a ordem mulheres não brancas, mulheres brancas, homens não brancos e homens brancos – 37,2%, 25,2%, 22,5% e 18,3% respectivamente. Tendo em vista que o Programa atende preferencialmente as mulheres, pode-se dizer que o programa abranja a população mais vulnerável do município.

Tais dados são visíveis no município e palpáveis nas entrevistas. Observou-se uma cidade empobrecida, mesmo no centro histórico que, embora tombado, apresenta construções mal conservadas. Os dados do Censo de 2000 corroboram tais observações, apontando que 62,4% da população urbana vivem em moradias inadequadas. Na área rural o mesmo dado chega a 99,6%. Acredita-se que a concentração de residências inadequadas esteja nos bairros onde vivem as beneficiárias do Programa. Na realização das visitas durante a pesquisa foi possível observar habitações extremamente inadequadas, ruas sem asfalto e esgoto a céu aberto. Parte das entrevistadas cita, inclusive, a coleta diária de água em poços artesianos como atividade cotidiana. Aqueles bairros são distantes do centro histórico, onde se encontram os aparelhos governamentais responsáveis pelo Bolsa Família. Talvez essa situação de privação possa ser apontada como uma das responsáveis por uma atitude desafiadora encontrada na população ludovicense. Há certa revolta tanto no discurso quanto em na postura daquelas que foram entrevistadas que, muito embora agradeçam a ajuda recebida, lêem sua situação como resultante do descaso governamental.

#### 3.4.2. Belém do Pará

Belém é a capital do estado do Pará. É a maior cidade da Região Norte e contava, em 2000, com 1,3 milhão de habitantes. Destes, 68,2% se

autodenominavam não-brancos, legitimando a fama do município de ser a Cidade Morena.

Assim como no passado, quando Belém era a capital do Estado do Grão-Pará, que também agregava o Maranhão, a atividade pesqueira, o cultivo e o extrativismo vegetal e mineral têm hoje grande expressão na economia. Porém, somam-se a tais atividades, o turismo, o setor de serviços e a indústria.

A média de anos de estudos em Belém (7,76 anos) era também mais elevada que a média nacional (6,3), bem como a população alfabetizada (95,3% contra 87,7%). Também em Belém os não-brancos estudam menos, sejam eles mulheres ou homens. A média de anos de estudos entre os não-brancos é de 7,4 anos, enquanto que entre os brancos é de 8,73.

Já no que concerne ao mercado de trabalho, os dados desagregados por raça/cor e gênero apresentam grandes disparidades. A taxa de desemprego aberto da cidade é de 18,9%, caindo para 16,7% entre os brancos e subindo para 19,9 entre os não-brancos. São as mulheres (22,3%), sobretudo as mulheres não-brancas (23,6%) que apresentam os maiores índices de desemprego aberto. A mesma ordem de exclusão se repete na incidência do emprego informal: homens brancos (19,4%); homens não-brancos (23,1%); mulheres brancas (26,0%); mulheres não-brancas (33,6%).

No tocante às moradias, mais de 2/3 da população belenense residia em domicílios considerados inadequados. Embora a cobertura de energia fosse, também em Belém, quase total, uma boa parcela da população (24,8%), não tinha acesso à água canalizada. A pobreza atingia, em 2000, 18% dos domicílios belenenses, mais que de brasileiros (16,5%). A indigência atinge 11,5% deles.

O município conta com aproximadamente 71 bairros. Menos de 30, porém, têm, entre suas moradoras, beneficiárias do PBF. Dentre tais bairros, destacam-se, pelo elevado número de mulheres que integram o Programa: Guamá, Tapanã, Jurunas, Terra Firme, Barreiro, Bengui, Cabanagem, Carneiros, Sacramento, Marco, Icoaraci e Pratinha. Guamá, Tapanã e Jurunas são os principais em termos de concentração de beneficiárias (CHAVES, 2006).

A impressão do contexto local de Belém pode ser compreendida nas palavras de Chaves (2006, p. 2) por ocasião da visita de campo<sup>17</sup>:

O medo da violência, extensivo à população beneficiária como um todo, expressa uma importante dimensão do que significa viver em Belém. O trânsito pela cidade e, especialmente no interior de alguns bairros, é desaconselhado, ora pelo temor das muitas gangues de jovens em atividade, ora pela vergonha de que existam, sejam moradores dos bairros ou não. Todas essas dinâmicas evidenciam a grande marginalidade desses bairros e de seus moradores, seja em termos econômicos, sociais, políticos, territoriais ou tantos outros.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Participaram da Pesquisa de Campo no município de Belém do Pará: a professora Dra. Mireya Suárez (coordenadora do campo), Wanderson Chaves (então aluno do Programa de Pós-Graduação do CEPACC/UnB) e Paula Foltran (autora da presente dissertação).

<sup>18</sup> CHAVES, Wanderson. Sob a ordem e a caridade: o Programa Bolsa Família em Belém. Relatório Parcial, In: SUARÉZ et al. **O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público**. Relatório de pesquisa entregue ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Brasília: AGENDE, 2006. Publicação Interna.

## PARTE III – ANÁLISE DOS DADOS

### CAPÍTULO 4

#### **Gestão Local do Programa Bolsa Família e sua Relação com os Efeitos do Programa na Vida das Mulheres**

Quando da execução da pesquisa o “Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero”, algumas questões nos inquietaram. Considerávamos que, muito embora o PBF tivesse um desenho oficial definido pelo governo federal, encontraríamos em cada município um programa distinto do outro, com características específicas. Tanto o papel desempenhado pela gestão local, como a própria dinâmica da implantação de um programa da abrangência do PBF em regiões com tamanhas desigualdades como as brasileiras, já no início do trabalho, nos permitia inferir que conheceríamos 10 diferentes Bolsas-Família. A pesquisa de campo confirmou tal inferência e, ainda, despertou outras tantas indagações. Pode o mesmo programa implantado em municípios diferentes e com características de gestão distintas ter efeitos diversos em relação ao público-alvo? Qual relação se estabelece entre gestão local e os efeitos do programa?

Foi buscando responder a tais questões que esta dissertação se propôs à análise comparada dos dados levantados no âmbito da referida pesquisa nos municípios de São Luís (MA) e Belém (PA). A hipótese que norteou a análise e que, como se demonstrará ao longo da argumentação, foi parcialmente comprovada, é a de que o Programa pode acarretar efeitos diferenciados na condição de vida das mulheres beneficiárias a depender do nível de comprometimento da gestão, do tipo de incorporação político-ideológica e da perspectiva de gênero na sua operacionalização.

#### 4.1. Apresentação dos dados

Os dados a serem analisados, como explicitado na introdução deste trabalho, têm como fonte informações contidas no acervo da AGENDE Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento, a Ong feminista executora da referida pesquisa.

No município de Belém, estado do Pará, foram contatadas 58 pessoas no período de 03 a 09 de maio de 2006, das quais 49 são beneficiárias do PBF. Dentre estas, 15 passaram pela entrevista semi-estruturada e as demais 34 dividiram-se entre 03 grupos focais.

No âmbito da gestão local, foram entrevistadas: (a) a diretora do Departamento de Assistência Social Básica e Especial da Fundação Papa João XXIII; (b) a Presidente do Conselho do PBF; (c) a coordenadora de Programas de Proteção Básica; (d) uma assistente social de um Centro de Referência da Assistência Social (CRAS); (e) a coordenadora do Bolsa Família; (f) a Presidente da Fundação Papa João XXIII; (g) uma técnica de atendimento do Bolsa Família; (h) um assistente administrativo da Coordenação do Bolsa Família, e (i) o Prefeito da cidade.

Já no município de São Luís, estado do Maranhão, participaram da pesquisa 75 pessoas, no período de 25 de abril a 03 de maio de 2006, dentre as quais 58 são beneficiárias. Dentre as beneficiárias, 20 foram entrevistadas e as demais 38 participaram, divididas em grupos de em média 10 mulheres, de 04 grupos focais.

Da mesma forma que no município anterior, no âmbito da gestão local foram entrevistadas: (a) a chefe da Assessoria Técnica da Fundação Municipal da Criança e Assistência Social; (b) a analista de sistemas e coordenadora do Cadastro Único da Superintendência do PBF; (c) a analista de sistemas da Secretaria de Assistência Social; (d) a coordenadora de um CRAS; (e) a coordenadora do Programa Saúde da Família; (f) duas assistentes sociais de diferentes CRAS; (g) uma assistente social da Secretaria de Educação; (h) a coordenadora do SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional; (i) o secretário municipal de educação; (j) o secretário municipal de saúde; (l) o Prefeito da cidade; (m) a Vice-Prefeita; (n) a superintendente do PBF; e (o) a Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social (responsável pelo controle social do PBF).

Nesses primeiros dados é possível identificar uma resposta diferenciada entre os dois municípios, tendo em vista que a estratégia de mobilização usada pela equipe de pesquisadores foi a mesma. Ou seja, as duas localidades, muito embora apresentem características semelhantes, permitindo inclusive a comparação das gestões, não proporcionaram experiências iguais, ou sequer próximas. Tanto São Luís quanto Belém possuem populações estimadas em mais de 1 milhão de

habitantes e apresentam uma estrutura governamental e de gestão razoavelmente complexa, em conformidade aos respectivos portes dos municípios. Apesar disso, a receptividade à equipe de pesquisadores foi muito diferenciada nas duas cidades, de modo que a quantidade e a variedade de dados colhidos foram distintas. No caso de Belém, a ausência de informações, ou a menor qualidade das mesmas, para a hipótese que se busca afirmar, configura-se no próprio dado.

#### 4.1.1. O perfil das beneficiárias

O universo pesquisado constitui-se de mulheres que foram entrevistadas e que também participaram dos grupos focais. Por meio destes foi possível a obtenção de dados qualitativos, que serão incorporados e analisados ao longo desta discussão. No que diz respeito à cor/raça, a grande maioria das beneficiárias em Belém (80%) e em São Luís (85%) se auto-identificaram com alguma categoria diferente de branca, seja negra, parda ou morena, perfazendo a categoria de análise não-branca, adotada neste trabalho. A pouca idade é também característica das mulheres entrevistadas: 66,7%, em Belém e 75%, em São Luís, estavam na faixa etária de 21 a 39 anos. O fato de o Programa privilegiar famílias com crianças pode explicar tal concentração: são mulheres, em sua maioria, em idade reprodutiva.

As beneficiárias apresentam baixa escolaridade. Enquanto em Belém, a população de 15 anos ou mais, segundo dados do Censo de 2000<sup>19</sup>, tinha em média 7,76 anos de estudo, as beneficiárias belenenses chegaram, em média, a 6,4 anos de estudos. O mesmo ocorre em São Luís, ou seja, a população apresentava uma taxa de escolaridade de 7,88 anos de estudos, enquanto as beneficiárias entrevistadas apresentam uma taxa de 6,2 anos. Das 15 mulheres entrevistadas em Belém, 6,7% não são alfabetizadas, 26,7% têm o ensino fundamental completo e 13,3%, o ensino médio. Em São Luís quase 75% das 20 entrevistadas chegaram, no máximo, a 7 anos de estudo, sendo que 35% alcançaram apenas 4 anos. Chama a atenção, no entanto, o significativo número de mulheres que chegaram ao ensino médio (35% das entrevistadas) e daquelas que o completaram (20%). Talvez esse seja um indicativo de que o perfil da pobreza está mudando, já que a média de

---

<sup>19</sup> DUARTE, Bruno. "O perfil socioeconômico dos municípios analisados no âmbito do projeto O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero". Brasília: AGENDE, 2005, mimeo.

escolaridade nacional aumenta sem que se aumentem simultaneamente os níveis salariais e de emprego, sobretudo entre as mulheres.

As famílias das mulheres entrevistadas em São Luís são formadas em média por 5 pessoas, tal qual em Belém. Em ambos os casos, os grupos domésticos são compostos por pessoas predominantemente jovens, de até 21 anos, sendo a proporção em Belém de 65,1% e em São Luís, de 80%. O arranjo familiar mais encontrado em São Luís (65%) foi o nuclear, isto é, formado pela presença da mãe, do pai e de seus descendentes. Já em Belém, a presença masculina foi pouco expressiva. Apenas 26,6% das mulheres vivem com marido ou companheiro. A presença de crianças, sejam elas filhas(os), netas(os), sobrinhas(os) ou sem relação de consangüinidade, é marcante. São quase 52%, em São Luís, e 33%, em Belém, de pessoas de 0 a 12 anos. Se estendermos o intervalo de idade até 15 anos, quando o jovem perde o benefício variável, os percentuais sobem para 65% e 44,2%, respectivamente. É uma proporção significativa de pessoas numa faixa de idade que demanda atenção e cuidado. Este é um importante dado a ser destacado visto o papel de maternagem desempenhado pelas mulheres, como argumentado no capítulo anterior. Mais da metade dos membros que compõem as famílias estão, basicamente, sob a responsabilidade das mulheres. Mesmo em São Luís, onde os homens estão presentes na maioria dos lares visitados, sua participação é inexpressiva, como demonstraram as entrevistas. As mesmas atividades e rotina foram descritas pelas mulheres de ambas as localidades.

Quanto à manutenção das famílias, algumas tendências são percebidas em São Luís: quando a mulher é casada com trabalhador formal, ela própria não trabalha nem realiza “bicos” ou trabalhos esporádico. Duas das entrevistadas estão no mercado formal de trabalho, sendo que ambas vivem com companheiros desempregados. As demais auferem renda através de serviços eventuais ou estão no mercado informal (65%). Nos casos das famílias com agregados (genro ou conhecidos), tais pessoas contribuem com as despesas da casa. Apenas 5 beneficiárias trabalham fora ou realizam bicos. Assim, a principal fonte de renda dessas mulheres é o pagamento mensal recebido do Programa. Constatou-se que 75,7% das pessoas que conformam os grupos domésticos a que pertencem as mulheres entrevistadas não realizam qualquer tipo de trabalho remunerado. O benefício perfaz-se como única fonte de renda de um expressivo número de

peessoas, o que demonstra a importância assumida pelo Programa frente ao atendimento das necessidades mínimas (não básicas) da população pobre.

Também em Belém este percentual é elevado, chegando a 74,4%. Na maior parte das vezes, o PBF é a única renda com que contam as beneficiárias para o sustento familiar. Quando há outra renda, além do benefício, ela provém do trabalho da própria beneficiária, podendo ser identificado entre os 27,9% daquelas que contribuem para os gastos da casa (CHAVES, 2006). Em ambas as cidades, os dados confirmam a precariedade em que vivem essas mulheres. Demonstram igualmente a importância assumida pelo Programa frente ao atendimento das necessidades mínimas da população pobre. Mínimas, porque estão relacionadas à sobrevivência, como o acesso à alimentação. O atendimento às necessidades básicas envolve, segundo Pereira (2002), a garantia de direitos sociais essenciais ao desenvolvimento de uma vida autônoma, e ao contrário da realidade nas duas cidades, na qual se verifica a precariedade que vivenciam, não só econômica, mas também social.

Vivendo entre sua casa e a vizinhança, o acesso das beneficiárias à esfera pública é extremamente restrito. Elas experimentam, cotidianamente, um forte isolamento social. A maioria das atividades que compõe o seu cotidiano está circunscrita ao âmbito doméstico ou a ele voltada. Às entrevistadas foi pedido que descrevessem os espaços onde realizavam suas atividades e o tempo consumido na sua realização, a partir do que foram listadas 151 diferentes atividades em São Luís e 129, em Belém.

Das atividades listadas na capital maranhense, 50% é de cuidado com a casa, como a preparação de alimentos, limpeza e arrumação, como também o cuidado de crianças, em tarefas como dar banho, alimentar e levar e trazer da escola. Em Belém, o percentual é de 52,1%. A maior parte delas é realizada dentro da própria casa e quintal (59,6% em São Luís e 67,4% em Belém). No caso das atividades que se realizam fora desse espaço, elas também tem como objetivo o cuidado da família, tais como ir à feira, mercado ou escola. Isto indica que mesmo estando fora da casa, essas mulheres estão desempenhando papéis domésticos.

É muito pequeno o acesso das beneficiárias à esfera pública, sobretudo para o desempenho de papéis distintos daqueles relacionados com a maternagem. A percentagem de atividades que ocorrem em bairros que não o da residência das

beneficiárias é insignificante em São Luís (0,7%) e muito baixo em Belém (2,3%). A difícil mobilidade a lugares mais distantes provocado pelo custo com transporte, bem como a pouca disponibilidade de tempo, explica, em grande medida, esse enclausuramento na casa e na vizinhança, revelando que a participação política dessas mulheres é quase nula. Em São Luís apenas 02 mulheres mencionaram participação em associações de bairro ou comunitárias. Em Belém, nenhuma.

#### 4.1.2. O perfil dos agentes governamentais

Quase o total de pessoas que passaram pelas entrevistas semi-estruturadas, entre beneficiárias e gestores, são mulheres. Em Belém, foram 08 questionários para profissionais envolvidos de alguma forma com a gestão do Programa, todas do sexo feminino, e 07 em São Luís, dentre os quais, apenas um homem, o Secretário de Educação.

Não há uma faixa etária predominante em nenhum dos municípios. De fato, os agentes governamentais se dividem praticamente meio a meio entre 21 a 39 anos e 40 a 60 anos de idade. Em São Luís são 42,9% para cada faixa (há uma pessoa com mais de 60 anos) e em Belém, 50%. E seguindo a tendência das localidades, também os gestores se autodenominam, predominantemente, como não-brancos: 85,7% em São Luís, e 75% em Belém. Quanto à escolaridade, com exceção de uma profissional em cada cidade, todos têm nível superior completo, sendo que as áreas comuns de formação são: serviço social ou algum campo da educação (pedagogia, geografia, história, matemática, etc.).

Além dos questionários semi-estruturados que permitiram a contabilização dos dados acima apresentados, outros tipos de contato também ocorreram, no sentido da obtenção de informações para além da formalidade do Programa, isto é, informações sobre seu funcionamento no município. Buscou-se, dessa forma, alcançar outro nível de informações, mais qualitativo, sobre os significados sociais e políticos assumidos pelo PBF em cada localidade, procedendo-se ao que foi chamado de entrevistas de poder. Atores considerados chave, tais como os Prefeitos ou Vice-prefeitos, o gestor oficial do Programa ou integrantes de organizações da Sociedade Civil, passaram por entrevistas abertas.

## 4.2. A gestão do Programa Bolsa Família nas localidades estudadas

Neste item serão apresentadas as gestões locais do PBF em cada município, destacando-se as características de ordem institucional/operacional, baseadas no discurso de cada pessoa contatada no decorrer da pesquisa de campo. Sem exceções, os entrevistados descrevem o PBF e o modo de seu funcionamento a partir de sua posição em relação ao mesmo, isto é, a partir de suas próprias experiências. Foi, portanto, possível visualizar o desenho do PBF em cada uma das cidades.

### 4.2.1. A Gestão do Programa Bolsa Família em São Luís<sup>20</sup>

A prefeitura de São Luís assinou o termo de adesão ao Programa Bolsa Família (PBF) no ano de 2004. No entanto, antes dessa data, em 1997, o município já contava com um programa de transferência de renda: o Bolsa Familiar para Educação, popularmente conhecido como Bolsa Escola Municipal. Este é um importante dado que influenciará diretamente a inserção do PBF no governo local. A influência imediata mais visível do Bolsa Escola na implementação do PBF em São Luís se refere ao desenho assumido pelo Programa.

A Secretaria Municipal de Educação (SEMED) criou uma Superintendência para coordenar o Bolsa Escola e quando da implementação do Bolsa Escola Federal, o mesmo órgão tornou-se responsável por coordenar e acompanhar a entrada dos novos beneficiários. Mais tarde, porém, o governo federal unificou os programas de transferência de renda e surge, assim, o PBF, que desloca o foco sobre a criança e a educação, para a família como um todo. Entretanto, optou-se por indicar novamente a Superintendência da SEMED para órgão gestor do Programa que, segundo o discurso local, deveu-se a questões práticas relacionadas ao aproveitamento da estrutura e infra-estrutura existente.

Segundo os relatos das pessoas entrevistadas, a compreensão da SEMED, naquele momento, era a de que a unificação dos programas de transferência de renda significava que o foco não seria mais dado apenas à educação (Bolsas Escolas) ou à saúde (Bolsa Alimentação), mas à unidade familiar em suas diversas

---

<sup>20</sup> Adaptado do texto original: FOLTRAN, Paula. Todos Contra Um: a força do Programa Bolsa Família em São Luís do Maranhão. Brasília: AGENDE, MDS, 2006. Publicação Interna.

determinações. Assim, a Superintendência convocou a Secretaria de Saúde do Município (SESMU) e a Fundação Municipal da Criança e Assistência Social (FUMCAS) para formarem um colegiado que, na prática, assumiria a responsabilidade de uma co-gestão. Segundo relatos, esse formato estaria funcionando no município, pois as três secretarias mais a Superintendência se reúnem quinzenal e mensalmente para tratarem assuntos referentes ao PBF e outros programas municipais efetivados em parcerias interinstitucionais, tanto do ponto de vista de sua concepção, como também da execução do Programa.

A Superintendência procurou articular as três secretarias municipais em todo o processo de gestão do programa, incluindo: o cadastramento e recadastramento, a difusão de informações, o atendimento de beneficiárias e o encaminhamento para outros programas e projetos. As instituições que prestam serviços diretos à população, sobretudo nas áreas de Educação, Saúde e Assistência Social, também seriam incorporadas pelo PBF, segundo contam entrevistados da gestão. As escolas, os postos de saúde e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) teriam participação em vários momentos da execução do programa.

#### 4.2.1.1. Cadastro Único

Quando da implantação do PBF, foi necessário que o município procedesse ao cadastramento das famílias pobres, a fim de selecionar e incluir aquelas que atendessem aos quesitos estabelecidos. A estratégia adotada para tanto foi contratar uma empresa, a Fundação Souzandré, para proceder a um mutirão de cadastramento para atingir a meta de cobertura estipulado pelo MDS para a cidade de São Luís. O pessoal da referida Fundação recebeu o mesmo treinamento que o pessoal das Secretarias e realizaram o cadastramento sob supervisão da SEMED.

Após esse primeiro momento quando teria havido ampla divulgação do cadastramento através de anúncios na televisão e no rádio, além de cartazes nas escolas, postos de saúde e pontos de ônibus, a Fundação Souzandré deixou de participar. A partir daí o cadastramento teria se tornado rotineiro, obedecendo à lógica da demanda espontânea. Para esses cadastros não há divulgação e é realizado pela SEMED, SESMU, FUMCAS e Superintendência.

As quatro entidades possuíam o sistema operacional do Cadastro Único, o que confere autonomia a todos no que se refere à inclusão de novos cadastros. A

conseqüência mais imediata dessa forma de organização é que as famílias podem ser atendidas por quaisquer dos órgãos governamentais envolvidos no programa, desconcentrando minimamente a demanda em um só ponto. A carga maior de trabalho, entretanto, recai sobre a Superintendência, já que esta é popularmente reconhecida como a responsável pelo PBF.

Existe um esforço no município para que todos os espaços de atendimento direto às famílias tenham as condições adequadas para realizar o cadastramento utilizando a mesma sistemática. No entanto, a escassez de recursos é um empecilho. Porém, há preocupação em aproveitar todos os recursos humanos para a realização do cadastramento (os profissionais envolvidos nos diversos programas sociais do município) bem como o tempo das mulheres (que se deslocam de suas residências não raro distantes). Nesse sentido, os CRAS e os postos de saúde podem proceder ao cadastramento manual, com o Caderno Azul. Mensalmente estes seriam enviados para alguma das 03 secretarias ou Superintendência para que possam ser lançados no sistema. As secretarias possuem uma equipe de técnicos em informática para o processo de digitalização dos cadernos.

#### 4.2.1.2. Acompanhamento do Cumprimento das Condicionalidades

Quanto ao cumprimento das condicionalidades, a sistemática de acompanhamento é realizada, segundo depoimento, diretamente pela Superintendência do PBF. Basicamente as escolas encaminhariam as listas de presença dos alunos à Superintendência mensalmente. De posse da listagem, o órgão gestor avaliaria a existência ou não de alunos faltosos. Em caso positivo, a família seria convocada para que esclarecesse a situação.

O acompanhamento das condicionalidades da saúde, por sua vez, não está claramente definido no discurso de praticamente nenhum representante da gestão. Quando indagados sobre o tema, explicavam que seu posicionamento institucional os impedia de dar maiores informações. Em outras palavras, alegavam que por não trabalharem diretamente com o acompanhamento das condicionalidades da área da saúde, não tinham subsídios suficientes para explicarem seu processamento. Tendo em vista que independente do cargo ou função exercido, os entrevistados, em geral, arriscavam palpites sobre o acompanhamento das exigências em educação, o desconhecimento sobre a saúde não pode ser explicado pelo trabalho

desempenhado dentro do programa. Outrossim, tal desconhecimento pode sinalizar à inexistência de acompanhamento das condicionalidades de saúde. O discurso do Secretário Municipal de Saúde reforça tal hipótese, ao abordar em seu depoimento os objetivos da instituição. Para ele, a fiscalização e o controle são contrários ao princípio de universalidade que deve embasar as ações em saúde:

“Nosso papel não é fiscalizar programa social. Nossa missão é garantir acesso universal ao direito à saúde. É oferecer serviços. Nossa missão é a promoção da saúde e prevenção de doenças. A gente pode, é claro, contribuir de alguma forma, já que nosso objetivo é que os benefícios sejam transitórios. A gente pode sim fazer palestras para o pessoal do PBF, oferecer atendimento adequado à saúde da mulher e da criança. Mas não nos responsabilizamos se alguém vier cobrar da gente que tal ou qual família não cumpriu as exigências, e não a tiramos do programa. Isso não vai acontecer. Não fazemos esse acompanhamento. Quanto menos acesso à renda, é óbvio que as pessoas estarão mais longe da saúde. Então, o que devemos tentar é trazer as pessoas para os nossos programas. Isso é o mínimo que se pode fazer. Mas daí a ter essa visão fiscalizadora, desabilitadora, policialesca... essa não é a missão da saúde.” (*Secretário de Saúde do Município de São Luís do Maranhão*)

Excetuando o exemplo, os demais entrevistados demonstraram acreditar nas condicionalidades como algo positivo dentro do programa, por meio das quais as famílias acabariam por ter um maior acesso aos serviços de educação e saúde, que são direitos básicos dos cidadãos e cidadãs brasileiras. Houve quem defendesse, inclusive, que a obrigatoriedade do atendimento à saúde infantil e materna, bem como da frequência escolar, faz com que haja uma demanda por melhorias. Alega-se sentir uma maior pressão vinda da população, sobretudo beneficiada pelo PBF, de que devem existir mais e melhores escolas e postos de saúde.

#### 4.2.1.3. Infra-estrutura para gestão do PBF

Em relação à infra-estrutura, esta foi considerada razoável, sobretudo quando comparada a outras prefeituras, como a de Belém do Pará. No entanto, seu nível ainda não seria excelente, o que representaria empecilho a uma articulação maior e mais eficaz. Parte dos problemas de infra-estrutura enfrentados pelo município, porém, teria uma causa externa, mais especificamente, a lentidão do governo federal em prover sistemas operacionais melhores. Segundo relatam, o Cadastro Único somente chegou ao formato atual depois de mais de um ano de funcionamento do programa. O sistema antigo era falho e permitia duplicidade e até

triplicidade cadastral. O novo sistema, ainda não ideal, é mais fácil de manusear e corrigiu os erros anteriores. Isso contribuiu para a articulação entre as secretarias, pois se a mesma família se dirigir às três, ainda assim o cadastramento somente será feito uma vez.

Para além dos problemas de infra-estrutura apontados nas entrevistas, a pesquisa de campo permitiu perceber que, ao menos a Superintendência do PBF e os CRAS, enfrentam problemas nesse sentido. O prédio onde funciona o primeiro é velho e de estrutura precária e os segundos, embora novos, não dispõem de todos os recursos humanos necessários ao funcionamento mais eficaz e eficiente. Na Superintendência existem poucas salas e vários atendimentos são realizados simultaneamente no mesmo local. Os cadastros impressos (os cadernos azuis) são empilhados no chão e as etiquetas indicativas da ordem alfabética são escritas à mão. Por ser o órgão diretamente responsável pelo PBF, a Superintendência está constantemente lotada e o número de técnicos para atendimento é pequeno. Ao mesmo tempo, a FUMCAS, SEMED e a SESMU possuem uma infra-estrutura melhor, com prédios maiores e mais novos, porém recebem poucas pessoas para atendimento.

#### 4.2.2. A Gestão Programa Bolsa Família em Belém

O órgão gestor do PBF em Belém é a Fundação Papa João XXIII. O município não conta com uma Secretaria de Assistência Social, de modo que a FUNPAPA (como é conhecida a Fundação) tem a prerrogativa de coordenar os programas vinculados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

A FUNPAPA foi fundada em 1964 à época do Golpe Militar e sua função era, segundo relatos da gestão local, administrar abrigos e registrar viajantes em trânsito e imigrantes. Com um forte caráter policialesco, a instituição se dedicava a impedir a instalação de migrantes, providenciando sua volta à cidade natal. Com a redemocratização e o advento da Constituição Federal de 1988, a FUNPAPA perde seus poderes mais discriminatórios (CHAVES, 2006), mas é mantida como parte do Governo Local.

Suas funções, como depõem agentes governamentais, passam a ser a de coordenação e execução da política de assistência social. Ou seja, é atribuída a esta Fundação as competências de uma Secretaria Municipal de Assistência Social, não

existente na estrutura administrativa de Belém. Seguindo uma tradição assistencialista, isto é, aquela que entende a assistência não como política baseada na garantia de um direito de cidadania, mas como ação caritativa e que envolve o estabelecimento de uma relação de troca entre o agente da ação e a pessoa que recebe o benefício, a direção da FUNPAPA tem sido entregue às primeiras-damas do município para assumirem o cargo de Presidente. Tal posicionamento apóia-se em inspiração político-ideológica que embasa as ações desenvolvidas ainda hoje pela instituição.

Na verdade, por ser uma Fundação, a FUNPAPA não possui a mesma natureza jurídica dos órgãos da administração direta do município, apesar das competências, responsabilidades e poderes assumidos. Por seu intermédio são mantidos convênios e contratos com instituições privadas e Organizações da Sociedade Civil para a execução da política de assistência social. As instituições citadas foram a Emaús, a Santa Edwiges, o programa Conquistando a Vida e a Pastoral da Criança, todos vinculados à Igreja Católica. A assistência social corre o risco de perder seu *status* de direito de cidadania quando ofertada de forma vinculada a instituições tradicionalmente caritativas, como o são as organizações parceiras e a própria Fundação. É neste contexto institucional que se insere o Programa.

A Fundação é dividida em coordenações e diretorias, sendo que a Diretoria de Proteção Básica e Especial é a diretamente responsável pela gestão do PBF através de sua Coordenação da Proteção Básica. Na verdade, além desta função, não foi possível identificar as demais ações desenvolvidas, seja por esta diretoria ou por outra dentro da FUNPAPA. A distribuição de atribuições não ficou clara para os pesquisadores e, conseqüentemente, para a pesquisa. Foi igualmente impossível compreender o processo de tomada de decisões interno ao órgão (CHAVES, 2006) e identificar quem responde pelo quê em relação ao Programa. O que ficou evidente é que uma mesma pessoa responde por todos os programas e ações desenvolvidos no âmbito da proteção básica. Ou seja, não há um agente governamental especialmente destinado à gestão do PBF, o que pode colocá-lo à margem da execução de outras ações.

As demais Secretarias municipais pouco se relacionam com a gestão do Programa. O baixo *status* de que goza a Fundação corrobora para seu isolamento

em relação às demais instâncias de governo. O fato de nenhum secretário municipal ter se disponibilizado às entrevistas, muito embora os funcionários da FUNPAPA tivessem tentado agendamento diversas vezes, pode ser um indicativo da baixa capacidade de mobilização da FUNPAPA e, conseqüentemente, da pouca importância dada ao PBF pelas demais secretarias. Talvez seja possível afirmar que isto ocorra justamente por ter sido designado à Fundação, e não a alguma secretaria, a gestão do Programa. Pouco poder e prestígio são usufruídos por ela em relação aos demais órgãos governamentais, mas alto poder em relação à população. Seu isolamento lhe confere total liberdade para gerir o Bolsa Família segundo seus próprios critérios e ideologia caritativa, dificultando o acesso das beneficiárias ao Programa, como se verá adiante. Isso traz conseqüências à incorporação político-ideológica do PBF em Belém.

#### 4.2.2.1. Cadastro Único

Quando da implantação do Programa no município, a FUNPAPA, a exemplo de São Luís, teve de proceder a um mutirão de cadastramentos. A estratégia utilizada foi reunir todas as famílias pobres da cidade em um só local: a Universidade Federal do Pará. O episódio é lembrado pelas beneficiárias de forma ressentida. Relatam que a tentativa de cadastrar todas as famílias em um único dia e em uma mesma localidade despertou na cidade um sentimento de repulsa ao Programa. As beneficiárias contam terem se sentido discriminadas e humilhadas, tanto pela população belenense em geral, quanto pela gestão do PBF. Após o mutirão, o cadastramento passou a operar de forma normalizada, segundo a demanda espontânea.

O local de referência para o Cadastramento, bem como o contato das famílias com a gestão do Programa, é o que popularmente ficou conhecido como “Central do Bolsa”. Funcionando em um prédio cedido pela Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC), a Central do Bolsa fica no limite da cidade, muito distante do centro e dos bairros de onde as beneficiárias são provenientes. De fato, o acesso ao local é extremamente dificultado.

Porém, também outras instituições da administração local procedem ao cadastramento das famílias. A Central é apenas o local de referência e sua distância prejudica mais outros aspectos do Programa do que o cadastro. Os CRAS mais uma

vez são apontados como parceiros, bem como postos de saúde e escolas. Entretanto, são as visitas domiciliares as mais lembradas como estratégia de inclusão das famílias ao CadÚnico. Por um lado, as visitas domiciliares podem ser um indicativo de que a gestão do Programa se preocupa em estar em contato com a população pobre, melhor conhecendo suas necessidades e demandas. Por outro lado, a depender da orientação político-ideológica das visitas, estas podem representar uma forma de controle autoritário por parte da gestão: os critérios de inclusão no PBF podem se tornar discriminatórios, particularistas e conservadores.

A fala de uma das agentes governamentais entrevistadas ilustra tal risco:

“O processo de inclusão de nomes nos cadastros é feito por meio das visitas às residências. A coordenação do bolsa tem a responsabilidade de visitar os endereços e determinar se a família é ou não merecedora do benefício.” (*Agente governamental de Belém*)

#### 4.2.2.2. Acompanhamento do Cumprimento das Condicionalidades

A tradição assistencialista da FUNPAPA tem reflexo já no cumprimento das condicionalidades. A idéia, arraigada tanto no pensamento dos agentes governamentais, quanto na população beneficiada, de que a assistência social pressupõe o estabelecimento de reciprocidades entre o Estado e o público-alvo, influencia diretamente o entendimento que se tem sobre as condicionalidades postas às beneficiárias.

Como bem observa Chaves (2006), existe uma consciência partilhada entre gestores e mulheres do PBF de que as condicionalidades se cumprem numa lógica sistêmica de responsabilidades recíprocas. O discurso local é altamente técnico-burocrático no tocante ao acompanhamento das condicionalidades. O processo é descrito tal qual previsto pelo desenho oficial do Programa:

“A coordenação do programa, auxiliada pelas secretarias de educação do estado e do município, processa as informações presentes nas listas de frequência enviadas pelos colégios. A secretaria de saúde do município, em parceria com a FUNPAPA, analisa as informações produzidas nos postos de saúde e hospitais sobre a participação das beneficiárias frente às campanhas de vacinação e outras condicionalidades associadas à área da saúde”. (*Agente Governamental de Belém*)

Muito embora desconheçam os trâmites burocráticos do acompanhamento das condicionalidades, as beneficiárias entendem que seu descumprimento acarreta

no cancelamento do benefício. Em seu discurso estão presentes expressões que referenciam o controle e a vigilância por parte do Estado: “o governo controla”.

#### 4.2.2.3. Infra-estrutura para gestão do PBF

A infra-estrutura para a gestão do Programa é precária e vários pontos merecem destaque. O primeiro deles é a falta de comunicação entre a gestão local e a gestão central do PBF. Por não ter, à época da pesquisa de campo, assinado um acordo junto à Caixa Econômica Federal, a FUNPAPA estava, desde a implantação do Programa até meados de abril de 2006, impossibilitada de abastecer diretamente o Cadastra Único, bem como de consultar a lista de beneficiárias, a não ser pela intermediação da Caixa.

Com um número mínimo de funcionários para o atendimento ao público e para o armazenamento e processamento de dados, a gestão resulta prejudicada. Não há computadores suficientes, de modo que o trabalho de catalogação é feito de forma artesanal. Assim como em São Luís, também em Belém os Cadernos Azuis estão empilhados no chão e etiquetados à mão, diferindo da anterior pelo acompanhamento das famílias que em São Luís é facilitado pela informatização. Quando em atendimento, as técnicas apenas digitam o nome da beneficiária e imediatamente acessam as informações concernentes à sua família. Em Belém é preciso encontrar cada cadastro nas muitas pilhas de arquivos, para em seguida enviar o pedido de consulta à Caixa Econômica e esperar de 2 a 3 meses por uma resposta.

Outro ponto a ser destacado, portanto, é a falta de pessoal. Além de haver um número reduzido de pessoas trabalhando diretamente com o PBF, tal equipe ainda se sobrecarrega pela ausência de condições adequadas de trabalho. Esse fator atrelado à precariedade do prédio cedido para o funcionamento da Central do Bolsa, contribui para reduzir ainda mais o contato das beneficiárias com a gestão. Como resultado, percebe-se que uma das virtuosidades exaltadas de uma gestão local é solapada à medida que a proximidade do governo com a população é completamente comprometida pelas referidas situações.

#### 4.3. Incorporação Político-Ideológica e da Perspectiva de Gênero

A inspiração político-ideológica, bem como a adoção da perspectiva de gênero, na execução do PBF é o que confere a cada experiência uma identidade própria. Ainda que o Programa prescreva um funcionamento padrão, os municípios têm a autonomia para executá-lo segundo sua tradição administrativa, que será amplamente influenciada pela compreensão que se tem sobre a política de assistência social e, no caso específico deste programa, sobre as desigualdades de gênero. Assim, segue-se a descrição da apropriação do PBF pelos Governos Locais em questão.

##### 4.3.1. O Caso de São Luís

O Bolsa Escola Municipal trouxe ao governo local experiência com a transferência de renda, o que permitiu uma compreensão mais rápida tanto do processo em si, quanto sobre o valor social do programa. As pessoas envolvidas na gestão direta do PBF estavam envolvidas não só com a gestão do Bolsa Escola como também com momento de sua criação.

O Fórum de Defesa dos Direitos das Crianças (de São Luís) e o Movimento Nacional de Meninas e Meninos de Rua (MNMMR) tinham uma expressiva articulação no município. Uma de suas bandeiras era a educação. Reivindicavam dos representantes políticos uma maior sensibilidade para a causa. Nesse sentido, líderes do movimento, tendo conhecido as experiências de outras localidades com transferência de renda em articulação com a educação – Recife e Brasília – teriam projetado um programa similar para o município de São Luís e, aproveitando-se do contexto de eleição, o teriam apresentado aos concorrentes ao governo local. Fortuitamente a chapa que assume o poder em 1997 é justamente aquela que aderiu em sua campanha ao projeto do que viria a ser o Bolsa Escola.

Quando da implantação do novo programa, foi criada a Superintendência subordinada à Secretaria Municipal de Educação, que coordenaria o Bolsa Escola Municipal. A mesma liderança local que apresentou o projeto foi convidada a presidir a Superintendência. O programa assemelhava-se às demais experiências em que se inspirou, no entanto, renovou no que se refere à renda: ao invés de apresentar valor variável segundo o número de crianças na escola, o Bolsa Escola Municipal fixou o

valor de R\$ 90,00. O responsável privilegiado para a titularidade do cartão era também a mulher. Assim como no PBF, as crianças deveriam freqüentar regularmente as aulas, mas não havia qualquer interface com a Secretaria de Saúde do Município. O valor do benefício fez com que sua cobertura se limitasse a apenas 1.200 famílias.

O maior diferencial do programa Bolsa Escola Municipal, segundo agentes governamentais e beneficiárias, é o tipo de atenção dada às famílias. As mulheres bolsistas recebiam cursos de capacitação profissional promovidos pela Superintendência. O objetivo dos cursos era o de criar a possibilidade para que as mulheres aumentassem a renda recebida, bem como pudessem manter um pequeno negócio após sua saída do programa. Aquelas que não se interessassem por artesanato, por exemplo, seriam atendidas em sua singularidade. A constante no discurso local é o incentivo ao empreendimento. Muitos foram os exemplos dados por diferentes entrevistados: cooperativas de artesanato, pesca, cata de caranguejos e criação de vacas leiteiras para produção de queijo e iogurtes.

Além dos cursos de capacitação, a Superintendência, em parceria com os CRAS, escolas e postos de saúde, realizava reuniões temáticas a cada dois meses com as beneficiárias do Bolsa Escola Municipal. Tratavam de assuntos referentes à saúde, educação, convivência familiar, direitos, cidadania, eleições e participação.

O seguinte depoimento ilustra a relação existente entre a gestão do PBF e os programas de transferência de renda:

“Hoje eu sou superintendente do PBF aqui em São Luís do Maranhão, mas eu me defino como uma apaixonada por esse programa, porque muito antes do governo federal pensar no Bolsa Família, nós já tínhamos um programa assim”. (*Superintendente do PBF em São Luís do Maranhão*)

Foi possível perceber que as pessoas envolvidas com a gestão local do PBF acreditavam no Programa e se empenhavam para o seu funcionamento. No entanto, sua experiência anterior permitiu um olhar crítico sobre o novo programa. Além da renda, tinha-se pensando na capacitação das mulheres com o objetivo de criar possibilidades de incremento da renda, prepará-las para o término do Programa e empoderá-las para o exercício da cidadania. Segundo depoimentos, a falha do PBF é não garantir esse acompanhamento:

“Não é apenas com a transferência de renda que a família consegue dar um salto. Isso acontece quando a família é acompanhada e no nosso programa as famílias recebiam esse acompanhamento”.

Quanto à perspectiva de gênero é possível abordar a questão em duas direções. Por um lado, não é possível dizer que os agentes governamentais envolvidos com a gestão do PBF no município de São Luís tenham uma compreensão feminista da condição da mulher. As injustiças que sofrem as mulheres não são percebidas a partir de sua posição subalterna na sociedade. Pelo contrário, a exaltação de seu papel de cuidadora e de suas qualidades naturalizadas de bondade, paciência e afetividade é que faz a desigualdade entre homens e mulheres ser tão cruel. Em outras palavras, o fato de as mulheres terem a obrigação de cuidar da família faz com que sua pobreza seja ainda mais injusta.

Por outro lado, tal perspectiva acarreta na idéia de que às mulheres é preciso resgatar a auto-estima e empoderá-las ao exercício da cidadania. Nesse sentido, busca-se desenvolver ações específicas voltadas às beneficiárias dos programas de transferência de renda. As reuniões promovidas com as mulheres do Bolsa Escola Municipal são um exemplo disso. À época da pesquisa de campo, o mesmo não era realizado com as beneficiárias do PBF, mas estava em processo de planejamento a implantação dos mesmos grupos e reuniões temáticas. Assim, ao mesmo tempo em que no discurso local mulher era referenciada como “mãe” ou “mãezinha”, reduzindo a completude do ser a sua função reprodutora, havia uma preocupação com sua situação de desigualdade em relação ao homem na sociedade. Sob esta perspectiva foi incorporado o PBF em São Luís.

O contexto político do estado ainda traz outra evidência sobre a apropriação do Programa. Existe uma causa comum que reúne várias frentes políticas no Maranhão. São Luís tem uma prefeitura identificada como de esquerda (PDT) que se elege com apoio de toda a oposição ludovicense em nome de uma luta comum: a superação da oligarquia Sarney. Ligados por este objetivo, a oposição da cidade abraça todos os projetos que possam representar uma ameaça à ordem política estabelecida. O PBF, por ser um Programa Federal que goza de alta popularidade, foi identificado como um poderoso aliado. Neste sentido, todo o esforço da administração local se concentra numa atitude positiva frente ao Programa, para seu

efetivo funcionamento e, complementarmente, executando ações de empoderamento das mulheres, que representam metade do eleitorado.

#### 4.3.2. O Caso de Belém

A FUNPAPA é ligada historicamente a práticas repressivas e assistencialistas. Muito embora tenha havido uma mudança de direção das funções desempenhadas por ela, permanece arraigada à cultura institucional a perspectiva político-ideológica presente desde seus primórdios. Indicativo disso é o fato de a presidência da FUNPAPA ser reservada às primeiras-damas do município. As ideologias que fundamentam tal designação são, por um lado a de que assistência é um dever moral e não um direito de cidadania, e, por outro lado, de que por sua inspiração caritativa, ninguém melhor para desempenhá-la que não a mulher.

A administração do Programa orienta-se pela idéia de caridade, assim o universo dos direitos é escamoteado. Pouca atenção, portanto, é dada ao PBF como um todo, que acaba por resumir-se à transferência de renda, que é feita, em última instância, diretamente pelo Governo Federal. O papel da gestão local passa a ser basicamente o de cumprir o cadastramento. Se a referência a direitos é excluída da gestão do Programa, desaparece, conseqüentemente, o cidadão. O que intermedeia a comunicação entre a gestão e as beneficiárias deixa de ser a cidadania e, assim, estabelece-se as relações de mutualidade.

Outro fator ligado à história da FUNPAPA com influência direta à incorporação ideológica do Programa diz respeito ao tipo de ação, mesmo quando da incorporação da assistência social ao leque de funções, por ela desempenhada. Em geral relacionavam-se com defesa civil de caráter emergencial. Eram procedimentos destinados a sanar problemas conjunturais, com inscrição temporal e espacial muito bem definidas e delimitadas. Assim, ao assumirem o PBF, a cultura institucional o interpreta como mais um programa desta natureza, desconsiderando-o como uma ação pautada no direito de cidadania.

Embora o PBF possa ser incorporado sob diversas perspectivas, como pressupõe o argumento central deste trabalho, há certo limite imposto pela própria natureza do Programa. Este é de transferência de renda e busca a garantia de uma renda mínima para famílias pobres e extremamente pobres. A este aspecto, as diferentes perspectivas conferem variados graus de valoração. A assistência social

entendida e praticada tal qual em Belém, isto é, de forma assistencialista, pouco compreende da extensão e importância da transferência de renda. A consequência mais direta tem sido a pequena atenção dirigida à gestão do PBF.

Outras consequências, menos evidentes, merecem destaque. A dificuldade em se entender a assistência social como direito de cidadania, associada à existência de condicionalidades à transferência de renda, bem como à ética capitalista do trabalho, acarreta na compreensão de que as beneficiárias devem ser monitoradas e vigiadas. A FUNPAPA é orientada por uma tradição caritativa, e esta, por sua vez, tem como tradição a doação de alimentos ou vestuário. A ética do trabalho exige que a aquisição de dinheiro esteja atrelada ao desempenho de alguma atividade econômica. Não se pode doar dinheiro. Se o Estado está “doando” dinheiro à população, esta deve fazer por merecer. Tanto assim o é, que o próprio Programa prevê condicionalidades. Não se está aqui questionando sua importância estratégica, mas tão somente desdobrando uma consequência perversa de sua existência causada basicamente pela falta de consenso ideológico e político quanto à transferência de renda, em geral, e ao PBF, em particular.

Na verdade, tal vigilância e controle são exercidos via condicionalidades e procedimentos de inclusão ao Programa. Como já foi descrito, a prática de visitas domiciliares é usada como estratégia de seleção das famílias a entrarem no PBF. Nessas visitas, segundo beneficiárias e gestores, o visitador tem como prerrogativa identificar as famílias merecedoras de entrarem no Programa. Assim, outros critérios se juntam aos estabelecidos pelo governo federal. O seguinte discurso de uma beneficiária é ilustrativo do argumento:

“O pessoal da prefeitura passa nas casas mais pobres e cadastram as famílias. O que é um problema, porque a nossa rua é melhor, tem asfalto. Mas a gente ganhou esse asfalto com muito esforço. Na época das eleições eles fizeram reuniões com representantes de cada rua. A rua que desse mais voto, ganhava o asfalto. Como todo mundo aqui foi votar, a gente ganhou o asfalto. Só que aí os outros pensam que a gente aqui não precisa”. (*Beneficiária de Belém*)

A fala desta beneficiária demonstra dois significativos pontos acima discutidos: em primeiro lugar a questão de que outros critérios subjetivos são incluídos para a seleção das famílias a entrarem no Programa e, em segundo lugar, a questão de que as ações públicas são mediadas por relações de troca e

dependência. Não é o direito de cidadania que garante acesso à urbanização, mas tão somente a troca de favores. A mesma lógica se repete no âmbito do PBF.

A perspectiva de gênero, por sua vez, é inexistente em Belém. Muito embora, assim como em São Luís, exista o entendimento de que o Programa foi feliz ao eleger a mulher como receptora privilegiada do benefício pelas funções que desempenha no lar como mãe e cuidadora, tal compreensão não é acompanhada de uma ideologia que justifique o planejamento de ações que visem o empoderamento das mulheres para o melhor desempenho de seu papel. Ao contrário, não há qualquer atitude neste sentido, nem em forma de intenção. Aqui também o ser feminino é subsumido às suas funções reprodutivas e são referenciadas constantemente como “mães” e “mãezinhas”.

#### 4.4. Efeitos do Programa Bolsa Família na condição de vida das mulheres – São Luís e Belém

A pesquisa “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero” buscou avaliar os efeitos do PBF na vida das mulheres. Teria o Programa ocasionado redução nas desigualdades de gênero? Que mudanças foram sentidas pelas beneficiárias em suas vidas? A conclusão geral a que se chegou, tendo em vista as 10 experiências estudadas, foi a de que o benefício trouxe mudanças significativas na condição de vida das mulheres e de suas famílias.

A primeira a ser destacada, segundo Suárez et al (2006), é a de que o Programa impactou o âmbito da sobrevivência. Todas as beneficiárias contatadas, sem exceção, ressaltaram a importância do dinheiro recebido para a manutenção da vida. Assim, parafraseando o relatório final da pesquisa, “o Programa veio responder a uma urgência de natureza ética e moral e a cumprir com exigências básicas do sistema nacional (e internacional) de proteção aos direitos humanos” (SUARÉZ et al, 2006, p. 48). Nos casos específicos de Belém e São Luís, tal mudança é também sentida.

As ludovicenses afirmam que agora podem comprar mais alimentos, melhorar a casa, comprar presentes para os filhos ou materiais escolares, tal quais as belenenses. A possibilidade aberta pelo benefício em se garantir a alimentação dos filhos é uma constante nos discursos.

“Mudou muita coisa. Tinha criança passando fome”. (*Beneficiária de São Luís*)

“Ajuda a comprar remédio e comida”. (*Beneficiária de Belém*)

As duas experiências estudadas não diferiram neste aspecto, mesmo as gestões locais apresentando diferenças significativas. Muito embora o PBF preveja outras ações, que a depender da apropriação local podem ser guiadas e executadas de formas muito específicas a cada contexto, tem um tronco comum: a transferência de renda. Quando as beneficiárias afirmam que o Programa ajuda na sobrevivência, pois permite a aquisição de alimentos, estão ressaltando um efeito objetivo do PBF. Em todos os municípios, mesmo naqueles em que não sejam implementados programas ou ações complementares, a transferência direta de renda acontece e esta permite às mulheres consumirem aquilo que lhes é essencial, e que porventura lhes falta: comida.

Há que se ressaltar que embora o acesso à alimentação seja garantido pelo Programa, a valor do benefício impõe limites a este efeito. As mulheres lembram que a ajuda recebida tem efeito inscrito temporalmente, isto é, enquanto dura o dinheiro. É muito claro nas falas das beneficiárias que se por um lado o PBF garante o direito à alimentação e, portanto, o direito à manutenção da própria vida, por outro, tais direitos estão garantidos por uma ou duas semanas.

“A ajuda é imediata. Adianta só na hora que recebe o dinheiro. E depois que o dinheiro acaba?” (*Beneficiária de São Luís*)

“O dinheiro é muito pouco. Dá pra matar a fome de uma semana, mas e o resto do mês? Não dá pra passar o mês com esse dinheiro”. (*Beneficiária de Belém*)

O valor do benefício impõe outros limites às mudanças sentidas na condição de vida das mulheres, como se verá adiante. Mas antes, ressalte-se que a garantia de capacidade de compra tem uma conseqüência que se configura num segundo impacto observado: este se refere à autoridade da mulher no espaço doméstico (SUARÉZ et al, 2006). As relações tradicionais de gênero não sofreram alterações.

Contudo, a hierarquia familiar é alterada pela possibilidade aberta às mulheres de fazer escolhas e serem respeitadas por isso.

A figura masculina como provedora é relativizada com a introdução de um novo: o próprio Programa. A dependência da mulher em relação ao marido é diminuída. A conseqüência mais imediata pode ser descrita como a conquista de uma liberdade total para a criação dos filhos. Antes, cada compra dependia do aval masculino, agora podem adquirir o que quiser, pois o dinheiro lhes pertence.

“Melhorou muito porque agora a gente não precisa pedir pro marido. Os homens não gostam de ajudar”. (*Beneficiária de Belém*)

“Agora os homens escutam a gente. Tem diálogo. Antes só os homens colocavam dentro de casa, eles que decidiam tudo”. (*Beneficiária de Belém*)

“Agora podemos comprar algumas coisas sem ter de pedir para o marido. São mais independentes”. (*Beneficiária de São Luís*)

“Agora eu decido o que por dentro de casa. Se ele não gostar, digo que o dinheiro é meu”. (*Beneficiária de São Luís*)

Por detrás deste poder de compra e desta autonomia no âmbito doméstico está, como descrito acima, a possibilidade garantida de exercício do papel reservado às mulheres. Quando indagadas abertamente sobre as mudanças que o Programa teria operado em suas vidas, o que mais relatam é a certeza do benefício e a tranqüilidade de que passam a gozar. Explicam que a certeza de que em todos os meses receberão o dinheiro traz tranqüilidade e possibilita o planejamento. Mas a tranqüilidade também aparece relacionada a outros aspectos da vida: conseguir manter os filhos na escola, poder comprar comida para os filhos, poder comprar o material escolar e satisfazer outros desejos dos filhos.

Assim, poder cuidar dos filhos, objetivamente, e o estar tranqüila, subjetivamente, aparecem nos discursos como duas experiências novas e estreitamente ligadas. É possível depreender deste contexto que as beneficiárias definem seu papel social como de cuidadoras das crianças e que os pagamentos do Programa lhes possibilita cumprir tal papel. Importante notar, no entanto, que não se

trata de um papel de mãe propriamente dito, mas de maternagem, no sentido de cuidar de crianças enquanto mãe e enquanto quem substitui a mãe. Além disso, o cuidado das crianças assinala o desempenho de um papel que não é apenas nem propriamente de mãe, mas de mulher, assumido e desempenhado independente de ter ou não um parceiro provedor que, por certo, é provedor da casa e não das crianças. Portanto, ao eleger as mulheres como receptoras do benefício, o Programa dá suporte ao desempenho do papel de maternagem que afirma a identidade de mulher. Este seria o terceiro impacto percebido.

“Logo que as mães passam a administrar o recurso, elas passam a garantir o atendimento às necessidades das crianças e da família”. (*Agente governamental de São Luís*)

“Elas gerenciam o dinheiro em favor da família e da criança”. (*Agente governamental de São Luís*)

“O dinheiro é dos meninos”. (*Beneficiária de Belém*)

“Elas receberam a responsabilidade de administrar bem o recurso frente às demandas de seus filhos, o que têm feito bem”. (*Agente governamental de Belém*)

O mesmo resultado é alcançado pelas duas gestões em estudo. A justificativa anterior ainda cabe para este aspecto: em última instância o que proporciona às mulheres a possibilidade de efetivo exercício da maternagem é o dinheiro e este é repassado diretamente pela gestão central e pouca relação estabelece com a gestão local. Estes dois últimos efeitos descritos estão mais relacionados à transferência de renda em geral que ao Bolsa Família em particular.

Por fim, outra mudança percebida diz respeito à percepção das mulheres de serem parte da cidadania brasileira (SUARÉZ et al, 2006). Ao tentarem inserção no Programa, as mulheres tomam consciência do espaço social a que pertencem, seja quando providenciam as documentações necessárias, como Registro de Identidade, seja quando saem de casa e colocam-se na esfera pública, em contato com o governo local. Este é o impacto avaliado pela pesquisa como o de maior importância, pois indica uma incipiente compreensão por parte das mulheres do significado de cidadania, algo imprescindível para a formação de uma base sólida para a superação da pobreza.

Este efeito é sentido e percebido em todas as localidades estudadas, inclusive São Luís e Belém. Mais uma vez, o funcionamento próprio do PBF, tal qual prescrito pelo Governo Federal, implica no acontecimento que resulta no impacto: o cadastramento ou a manutenção da família como beneficiária do Programa levam às mulheres ao espaço público e, conseqüentemente, despertam sua atenção ao fato de pertencerem a uma comunidade mais ampla que o bairro e a vizinhança. Contudo, há que se observar que entre as duas cidades em questão, tal impacto alcança níveis diferenciados.

Enquanto em Belém, é o pessoal da administração do Programa que cita ou enfatiza esta mudança na vida das mulheres, em São Luís são as próprias beneficiárias que reconhecem o efeito. Nenhuma belenense aponta o fato de passarem a transitar mais freqüentemente a esfera pública como uma mudança positiva em suas vidas. Já as ludovicenses enfatizam, muitas vezes com entusiasmo, sua saída do âmbito doméstico, mesmo que de forma ainda tão ínfima.

É constante em seu discurso – sobretudo no desenvolvimento dos grupos focais, momento em que temas como “autonomia”, “poder” e “acesso à esfera pública” eram levantados e discutidos em profundidade – a lembrança de que com sua entrada no Programa passaram a se comunicar mais com a administração local, seja porque buscam informações nas Secretarias municipais, seja porque são freqüentemente estimuladas a estarem em contato com a gestão do PBF.

Como descrito anteriormente, o município de São Luís possui uma experiência prévia com programas de transferência de renda. Desde 1997 a administração local trabalha com o Bolsa Escola municipal, o que permitiu uma compreensão mais rápida tanto do funcionamento do PBF em si, quanto sobre o seu valor social. O Bolsa Escola diferia do atual programa de transferência de renda por prever ações de empoderamento das beneficiárias, desenvolvidas por meio da formação de grupos voltados ao debate de temas tais como “cidadania”, “direitos sociais”, “saúde da mulher”, “participação”, dentre outros.

O contraste entre os discursos das mulheres beneficiadas apenas pelo PBF e das beneficiadas primeiramente pelo Bolsa Escola evidencia o argumento. As mulheres que participaram do antigo programa são mais enfáticas ao criticarem o PBF. Aliás, são as únicas mulheres que o fazem com segurança. Contraditoriamente, em Belém pouco se critica. Uma das questões das entrevistas

era como o PBF poderia se tornar melhor. As belenenses pontuavam poucas mudanças, chegando a no máximo dar o palpite de que os valores deveriam ser iguais para todas as famílias. As ludovicenses em geral, e aquelas vindas do Bolsa Escola, em particular, consideraram mudanças maiores, como aumento da renda, a continuidade do recebimento não ser limitado à idade das crianças, sugeriram implantação de grupos para reuniões e palestras, e incentivo ao empreendedorismo, como “porta de saída” do Programa.

O discurso do direito está mais presente entre as beneficiárias de São Luís que entre as de Belém. Contudo, é ainda mais forte entre aquelas que participaram do programa municipal. Segundo relatam, o envolvimento com os cursos oferecidos através do Bolsa Escola, sobretudo aqueles que envolviam o debate sobre questões relacionadas à cidadania, as incentivou à comunicação. Dizem ter passado a falar mais e melhor. Isso é uma forma de exercício de cidadania e poder: *“posso ir a qualquer repartição pública que vou saber conversar com a atendente, eu sei quais são meus direitos”*.

Em Belém, apenas duas mulheres tentaram tecer uma crítica mais contundente ao Programa, uma em entrevista semi-estruturada, quando questionada sobre como melhorar o PBF, e outra durante um grupo focal. A primeira, arrependeu-se do que disse, solicitou-me não divulgar a gravação, pois temia ser cortada do Programa: *“se me verem reclamando, vão tirar pra eu aprender”*. E completa: *“É pouco, mas tá bom assim”*. A segunda não demonstrou o medo e a insegurança da primeira, mas criou um clima de tensão no grupo. Sempre que pedia a palavra, as demais participantes tentavam cortá-la, ignorá-la, desviar a atenção da pesquisadora ou contrariar seus posicionamentos. Esta beneficiária enfatizava que as mudanças ocasionadas pelo Programa não eram permanentes, no sentido de que tão logo o dinheiro fosse gasto, a situação anterior se restabelece: fome, insegurança, dependência, falta de autonomia e conflitos domésticos.

É possível definir o medo como denominador comum de Belém. Enquanto nas demais localidades, a dificuldade em se chegar às beneficiárias era ocasionada devido aos seus endereços estarem desatualizados, em Belém, somava-se a isso, o fato de não quererem participar das entrevistas. Foi o único lugar em que houve mulheres a se recusarem em receber os pesquisadores e a justificativa fez-se clara: medo de perder o benefício. A fonte de tamanha insegurança pode ser o

desconhecimento sobre o funcionamento Programa. A falta de comunicação entre gestores e beneficiárias, percebida de forma incisiva em Belém, resultou na desinformação, e o medo é a reação natural ao desconhecido. Vale ressaltar que a dificuldade em estabelecer contatos se estendeu aos agentes governamentais. Em contraste com São Luís, onde todos se prontificaram solicitamente às entrevistas, em Belém a dificuldade resultou em uma variedade menor de dados.

Outros dois fatores podem ser apontados como influência a este aspecto. Em primeiro lugar, o fato de o cadastramento em Belém ser realizado prioritariamente por meio de visitas domiciliares. As conseqüências são diversas. A crítica mais constante entre as beneficiárias de Belém é que a prefeitura apenas visita as ruas ou bairros considerados mais precários, de modo que muitas famílias pobres acabam por ter seu acesso ao Programa dificultado. Além disso, há que se notar que o discurso dos gestores é moralista e fiscalizador. As visitas não são inspiradas por uma ideologia de direito, ou pela idéia de participação cidadã. São, tão somente, a estratégia adotada pelo Governo Local para evitar fraude. Quando o cadastramento é feito dessa forma, critérios subjetivos acabam por interferir na decisão do técnico em atendimento a dar ou não um parecer favorável à inclusão da família. Foram freqüentes reclamações como: *“se eles vê que tem DVD ou televisão boa, já acha que a família não precisa”*.

O segundo fator, é a localização geográfica da Central do Bolsa Família. Estando nas mediações da cidade e tendo acesso extremamente dificultado, acaba por desmotivar a participação. Sendo este órgão a referência para as beneficiárias, e tendo em vista que a FUNPAPA não realiza atendimentos ao público, tornam-se reduzidas as oportunidades de participação, bem como de envolvimento das beneficiárias com o PBF, o que gera a desinformação e, conseqüentemente, o medo que foram observados.

A incorporação político-ideológica do Programa pode ser observada, também, pelos discursos locais sobre as condicionalidades. Ao serem abordados sobre o tema em São Luís, os agentes governamentais tecem argumentos em duas direções. Por um lado, de que as condicionalidades são úteis à cidadania das mulheres, pois incentivam a busca pelos serviços públicos e aumentam a demanda por melhorias. Por outro lado, há a idéia de que os serviços de saúde e educação devem ser ofertados com vistas à universalidade, não havendo priorização de

beneficiárias no atendimento, mas criando-se ações complementares voltadas a elas, tais como as reuniões temáticas. Em ambos os casos, a base do discurso são os direitos de cidadania.

Em Belém, contraditoriamente, as condicionalidades são interpretadas a partir da lógica sistêmica de responsabilidades compartilhadas (CHAVES, 2006). Em outras palavras, as condicionalidades representam a contrapartida devida pelas beneficiárias ao receberem a transferência de renda. A funcionalidade do Programa seria, nesta interpretação, regida por relações de doação, controle e obediência: à gestão central cabe a transferência, à gestão local cabe a fiscalização, às beneficiárias cabe cumprir as exigências. Não há qualquer referência ao “Círculo Virtuoso” de políticas públicas, tampouco aos direitos de cidadania.

Assim, dos efeitos que o PBF acarretou na condição de vida das beneficiárias, apenas a percepção das mulheres sobre o seu pertencimento à cidadania brasileira apresentou diferenças significativas entre as duas localidades em questão. De fato, quando o impacto tinha como fonte a transferência de renda em si, poucas divergências poderiam ser constatadas, já que esta é o tronco comum do Programa em todos os municípios. Contudo, quando o impacto é resultado de ações que envolvem em sua execução questões subjetivas, tais como a adoção da perspectiva de gênero e a inspiração político-ideológica, as discrepâncias aparecem.

A hipótese que norteou este trabalho foi, portanto, parcialmente confirmada. Houve efeitos similares alcançados pelas gestões estudadas. Porém, tal similaridade é explicada pelo fato desses efeitos serem fruto daquilo que há de comum nas duas gestões. Os impactos resultantes de ações específicas, como os grupos temáticos, o modo como é realizado o cadastramento, o tipo de diálogo que se estabelece entre gestores e beneficiárias e os valores político-ideológicos que mediam tais relações, apresentaram divergências que não se explicam senão por estes fatores.

## CONCLUSÃO

A pesquisa “O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero” pôde constatar, entre outras coisas, a importância assumida pelo Programa no que concerne à sobrevivência das famílias beneficiárias. Muito embora os objetivos estabelecidos para a investigação estivessem mais concentrados nas questões de gênero e empoderamento, as experiências de campo trouxeram mais consenso quanto ao valor social do PBF do que quanto sua capacidade em modificar substancialmente a vida das mulheres. Não há dúvidas quanto à imprescindibilidade do benefício para a manutenção da vida das famílias beneficiárias.

O potencial do Programa em promover mudanças na vida das mulheres no que concerne à sua participação política e exercício da cidadania, no entanto, não parece ser um resultado automático da transferência de renda. Assim, o PBF pode assumir importância variada no que se refere a este aspecto dependendo de outros fatores. O tipo de incorporação político-ideológica e da perspectiva de gênero na gestão local do Programa influenciará os resultados obtidos por cada município. Foi o que demonstrou a análise comparada de duas gestões locais do PBF, São Luís (MA) e Belém (PA).

O Programa planejado pelo Governo Federal prevê ações além da transferência de renda em si. Tais ações são de suma importância à medida que representam estratégias de apoio às famílias que necessitam ter garantidos outros direitos básicos que extrapolam o acesso à renda. O governo municipal tem, entre outras, a prerrogativa de planejar e executar as ações em caráter complementar ao Bolsa Família. O planejamento dessas ações pode buscar subsídio na própria burocracia de execução do Programa, isto é, por meio do processo de cadastramento das famílias pobres, que todos os municípios devem preceder, é possível conhecer melhor a pobreza e os problemas sociais enfrentados por cada localidade.

É neste contexto que se evidencia a importância da gestão local para que o PBF logre seu principal objetivo: criar as condições adequadas para que as futuras gerações superem a situação de pobreza. Quando um programa de transferência de renda planejado nos moldes do PBF é incorporado pelo governo local sob uma

perspectiva assistencialista, suas melhores virtuosidades podem ser solapadas. Em outras palavras, o Bolsa Família precisa ser compreendido como parte da política de assistência social e esta como direito de cidadania. A perspectiva assistencialista entende a assistência social não como política baseada na garantia de um direito de cidadania, mas como ação caritativa e que envolve o estabelecimento de uma relação de troca entre o agente da ação e a pessoa que recebe o benefício.

Assim, observou-se em Belém que a administração do Programa orienta-se pela idéia de caridade, a qual escamoteia o universo dos direitos. A consequência mais direta é que pouca atenção se dá ao PBF como um todo, que acaba por resumir-se à transferência de renda. O papel da gestão local concentra-se no cadastramento. Ações complementares são inexistentes. A eliminação da referência a direitos na gestão do Programa faz desaparecer o cidadão e a cidadania, favorecendo as relações de mutualidade e dependência política.

Em São Luís, contrariamente, observou-se que o Programa é administrado sob uma inspiração político-ideológica progressista, que entende a assistência social como direito de cidadania. Assim, o PBF é visto em sua completude: não é apenas um programa de transferência de renda, mas um programa que busca envolver as famílias em uma rede de proteção social, através das condicionalidades e das ações complementares.

O acesso ao PBF é privilegiado às mulheres. Pensando nesta característica que a referida pesquisa sobre os impactos do Programa nas desigualdades de gênero foi executada. Três principais efeitos foram observados: (a) incremento da vida das mulheres como consumidoras; (b) afirmação da autoridade das mulheres dentro de casa; (c) percepção das mulheres de pertencerem à cidadania brasileira. Os dois primeiros são resultados diretos da transferência de renda, não apresentando variações nas duas localidades. Tanto a possibilidade de consumo (sobretudo de alimentos) quanto a autoridade de que passam a gozar no âmbito doméstico são justificadas pelo fato de as mulheres passarem a ter renda.

No entanto, observou-se certa variação no terceiro efeito alcançado pelas duas gestões comparadas. Mais uma vez a perspectiva político-ideológica a partir da qual o Programa é administrado demonstra sua influência nos resultados obtidos. O que estimula nas mulheres a percepção de pertencimento à cidadania brasileira é, por um lado, a própria dinâmica de ingresso ao Programa, como ter de providenciar documentações. Por outro lado, porém, as intermediações da comunicação entre

mulheres e gestão local podem influenciar tal percepção. Quando valores caritativos mediam esta relação, ainda que as mulheres passem a se ver como pertencentes a um espaço maior que o do bairro ou da vizinhança, isso pouco afeta sua participação política, pois seu entendimento não extrapola a idéia de reciprocidade estabelecida pela oferta do benefício. O discurso do direito deve intermediar as relações entre a gestão e as mulheres para que estas compreendam que seu lugar dentro deste espaço público é de igualdade em relação a todos os cidadãos. As experiências estudadas demonstraram este contraste.

A perspectiva de gênero influencia ainda mais este terceiro efeito. O exercício da cidadania por parte das mulheres requer, entre outras coisas, a superação do lugar socialmente a elas destinado: o âmbito privado. O ingresso da mulher na esfera pública exige a superação do isolamento social que vivenciam. Este é estabelecido tanto por questões sócio-econômicas, quanto culturais, sobretudo relacionadas a questões de gênero. Assim, a compreensão da situação da mulher a partir de uma ótica que leva em consideração as desigualdades de gênero contribui diretamente para que as mulheres passem a exercer a cidadania e o poder.

Evidencia-se, portanto, a necessidade de capacitação dos gestores locais tanto sobre a política de assistência social, quanto sobre as desigualdades de gênero. Contudo, estudos mais específicos sobre descentralização e gestão local de políticas públicas, como os apresentados e discutidos no referencial teórico desta dissertação, mostram que devido à dinâmica própria de um sistema federativo a implantação de ações no âmbito local requer incentivos por parte do poder central. Assim, mais que uma questão subjetiva, o incremento das gestões locais, em termos também político-ideológicos, exige um esforço objetivo do governo federal.

Esta dissertação buscou demonstrar a relação que se estabelece entre as gestões locais do PBF e seus efeitos na condição de vida das mulheres. A análise se baseou em dois fatores subjetivos que necessariamente estão envolvidos na apropriação do Programa pelo governo local, quais sejam: a inspiração político-ideológica da administração quanto à política de assistência social e a compreensão da situação específica das mulheres. Para tanto, recorreu-se a conceitos tais como o de Gestão Local, Perspectiva de Gênero, Assistência Social e Transferência de Renda. Espera-se que este trabalho possa contribuir tanto para o aperfeiçoamento do PBF quanto para o incentivo a novos estudos sobre o tema.

## BIBLIOGRAFIA

AFONSO, José Roberto; AFFONSO, Rui. Financiamento público das políticas sociais no Brasil. In: VELLOSO, João Paulo Dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; KNOOP, Joachim. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, eficiência e equidade**. Rio de Janeiro: Inae/ildes, 1995. p. 59-87.

AGENDE. *O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público*. Projeto de pesquisa submetido o Ministério do Desenvolvimento social por AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Brasília: AGENDE, 2005. mimeo.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. **Descentralização e Políticas Sociais**. São Paulo: Fundap, 1996. p. 13-40. (Federalismo no Brasil).

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao Trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. 302 p.

\_\_\_\_\_. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. In: **Ciência e Saúde Coletiva**. 8(2): 331-345, 2003.

BANDEIRA, Lourdes. "Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas". Convênio Comissão Econômica para América Latina e Caribe – CEPAL Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM, 2005.

BOSCHETTI, Ivanete. Saídas para a "crise": o Debate Teórico em Torno do Programa de Renda Mínima Francês. In: SPOSATI, Aldaíza. **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997. pp. 25-46.

\_\_\_\_\_. Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo. Brasília: GESST/SER/UnB, 2001.

\_\_\_\_\_. "A Armadilha dos Conceitos". Publicado como item do artigo "Implicações da Reforma da Previdência Social na Seguridade Social Brasileira". In: **Revista Psicologia e Sociedade**. São Paulo: ABRAPSO, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** promulgada em 05 de outubro 1988.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**: uma crônica do salário. 5ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1998. Capítulos 7 e 8.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CHAVES, Wanderson. Sob a ordem e a caridade: o Programa Bolsa Família em Belém. Relatório Parcial, In: SUARÉZ et al. **O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público**. Relatório de pesquisa entregue ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Brasília: AGENDE, 2006. Publicação Interna.

COUTINHO, Carlos Nelson. "Notas sobre cidadania e modernidade". In: **Praia vermelha nº. 1**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira**: uma equação possível? 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CURY, Samir; EISSA, Nada. Programas de Transferência de Renda para o Brasil e a Experiência dos Estados Unidos. In: LOBATO, Ana Lúcia Martins (Org). **Garantia de Renda Mínima**: ensaios e propostas. Brasília: IPEA, 1998. pp. 127-188.

DAIRIAM, Shanthi. Os princípios de igualdade e não-discriminação no contexto da Convenção da Mulher. In: **Cadernos AGENDE nº. 01**. Brasília: AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, 2001. pp. 75-86.

DRAIBE, Sônia. "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas". In: **Para a Década de 90**: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Vol. 4. Brasília: IPEA/IPLAN, 1990.

DUARTE, Bruno. *O Perfil Demográfico dos Municípios Analisados no Âmbito do Projeto: O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público*. Brasília: AGENDE, 2005. mimeo.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As três economias políticas do Welfare State". In: **Revista Lua Nova nº. 24**. São Paulo: Marco Zero/CEDEC, 1991.

FALEIROS, Vicente. Renda Mínima: uma avaliação. In: SPOSATI, Aldaíza. **Renda Mínima e Crise Mundial**: saída ou agravamento? São Paulo: Cortez, 1997. pp. 11-24.

FARGANIS, Sondra. O Feminismo e a Reconstrução da Ciência Social. In: BORBO, Susan & JAGGAR, Alison. **Corpo, Gênero e Conhecimento**. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos, 1997. pp. 224-240.

FOLTRAN, Paula. Todos Contra Um: a força do Programa Bolsa Família em São Luís do Maranhão. Relatório Parcial, In: SUARÉZ et al. **O Programa Bolsa Família**

**e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público.** Relatório de pesquisa entregue ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Brasília: AGENDE, MDS, 2006. Publicação Interna.

GATTI, Bernadete Angelina. **Grupo Focal na pesquisa em Ciências Sociais e Humanas.** Brasília: Líber Livro, 2003.

GORZ, André. **Crítica da Divisão do Trabalho.** 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

GUZMÁN, Virginia. A Equidade de Gênero como tema de debate e de Políticas Públicas. In: **Gênero nas Políticas Públicas: impasses, desafios e perspectivas para a ação feminista.** São Paulo: SOF, 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviathan.** Oxford: The Oxford University Press, 1996.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. Descentralização e Intersetorialidade na Gestão Pública Municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. *XI Concurso de Ensayos del CLAD “El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública : Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”.* Caracas, 1997

LAVINAS, Lena. Proteção Social: sem compulsórios, nem clientelas. In: **Teoria e Debate. Nº. 56,** Setembro-Novembro, 2003.

LAVINAS, Lena; VARSANO, Ricardo. Programa de Garantia de Renda Mínima e Ação Coordenada de Combate à Pobreza. In: LOBATO, Ana Lúcia Martins (Org). **Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas.** Brasília: IPEA, 1998. pp. 47-80.

LOBATO, Ana Lúcia Martins (Org). **Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas.** Brasília: IPEA, 1998. **Apresentação** pp. 13-20.

LOBO, Thereza. Políticas Sociais no Brasil: Descentralização para mais eficiência e equidade. In: VELLOSO, João Paulo Dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; KNOOP, Joachim. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, eficiência e equidade.** Rio de Janeiro: Inae/ildes, 1995. p. 31-58.

LOCKE, John. **The Second Treatise of Government; and A Letter Concerning Toleration.** Mineola, NY: Dover Publications, 2002.

MARSHALL, Theodore H. “Cidadania e classe social”. In: **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEAD, Margaret. **Sexo e temperamento.** São Paulo: Perspectiva, 1969.

MEDEIROS, Marcelo. A importância de se conhecer melhor as famílias para elaboração de políticas sociais na América Latina. **Texto para discussão 699.** Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

MELO, Hildete Pereira de. **Gênero e Pobreza no Brasil: Relatório Final do Projeto Governamental Democrática de Género en América Latina y el Caribe**. Brasília: CEPAL: SPM, 2005.

MDS. **O Programa Bolsa Família: Orientações para o Ministério Público**. MDS: SENARC: Brasília, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 22ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. pp. 9-30.

MOURA, Suzana. A Construção de Redes Públicas na Gestão Local: Algumas Tendências Recentes. In: **RAC**, v.2, n.1, Jan./Abr. 1998, pp. 67-85

NETO, Otávio Cruz. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 22ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003. pp. 51-66.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

NICHOLSON, Linda. Interpretando o Gênero. **Revista Estudos Feministas**, Santa Catarina, Vol. 8, N. 2, 2000, pp. 9-41.

OLIVEIRA, F.A. & BIASOTO JR., G. Descentralização das políticas sociais no Brasil, In: ARRETCHE, M. & RODRIGUEZ, V. (ORGS.), **Descentralização das políticas sociais no Brasil**, FUNDAP: FAPESP, São Paulo, 1999.

ONU. Plataforma de Ação da Declaração de Beijing. Versão: Conselho Nacional dos Direitos da Mulher: Editora Fiocruz, 1995.

ORTNER, Sherry B. Está a mulher para o homem assim como a natureza está para a cultura? In: ROSALDO, Michelle Z. (Coord.); LAMPHERE, Louise. **A mulher, a cultura e a sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979: 95-120.

PALMA, Eduardo. **La Descentralización de la Política Social: participación e intersectorialidad**. Documento produzido para uso exclusivo dos participantes dos Cursos de Programas de Capacitação do Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI) del CLAD. Outubro de 1985. mimeo.

PALMA, Eduardo; RUFÍAN; Dolores. **Los Procesos de Descentralización y Desconcentración de las Políticas Sociales en América Latina: enfoque institucional**. Texto apresentado no Seminário Interagencial acerca de la Descentralización y Desconcentración de los Sectores y los Servicios Sociales. Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI) del CLAD. Brasília, 1989.

PANDJIARJIAN, Valéria. *O Brasil e os Tratados Internacionais: a CEDAW e o Protocolo Facultativo*. In: **Cadernos AGENDE nº. 01**. Brasília: AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento, 2001. pp. 97-120.

PATEMAN, Carole. **O Contrato Sexual**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: Crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: Thesaurus, 1996. 142 p.

\_\_\_\_\_. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma História do Feminismo no Brasil**. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003. Coleção História do Povo Brasileiro. Pp. 119.

PISÓN, José Martinez. Políticas de Bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Tecnos, 1998. **Caps. 1 e 2**.

ROSALDO, Michelle Z.; LAMPHERE, Louise. Introdução. In: ROSALDO, Michelle Z. (Coord.); LAMPHERE, Louise. **A mulher a cultura e a sociedade**. Rio de Janeiro: Terra e Paz, 1979: 17-32.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Martin Claret, 2003. Obra Prima de Cada Autor n. 46.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a Democracia: caminhos da democracia participativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. *Introdução Geral à Coleção*. pp. 13-38.

SARTORI, Giovanni. A Política: lógica e método nas ciências sociais. 2ª Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1997. Capítulo 9: **Método Comparativo e Prática Comparada**. pp. 203- 246.

SCHERER, Elenise. Renda Mínima de Inserção: Inclusão e Exclusão. In: SPOSATI, Aldaíza. **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997. pp. 85-108.

SILVA, Pedro Luiz Barros. Descentralização de Políticas Sociais: marco teórico e experiências internacional e nacional. In: VELLOSO, João Paulo Dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de; KNOOP, Joachim. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização, eficiência e equidade**. Rio de Janeiro: Inae/ildes, 1995. p. 13-30.

SOARES, Sergei Suárez Dillon. "O Perfil da discriminação no mercado de trabalho – homens negros, mulheres brancas e mulheres negras." Texto para Discussão nº. 769 Brasília: IPEA, 2000.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. In: **Ciência e Saúde Coletiva**. 7(3):431-442, 2002.

\_\_\_\_\_. Governos Locais e Gestão de Políticas Sociais Universais. In: **São Paulo Em Perspectiva**, 18(2): 27-41, 2004

SPOSATI, Aldaíza. Sobre os Programas Brasileiros de Garantia de Renda Mínima – PGRM. In: SPOSATI, Aldaíza. **Renda Mínima e Crise Mundial: saída ou agravamento?** São Paulo: Cortez, 1997. pp. 109-154.

SPOSATI, Aldaíza. A assistência social e a trivialização dos padrões de reprodução social. In: SPOSATI, Aldaíza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia. **Os Direitos (dos desassistidos) Sociais**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

STEIN, Rosa Helena. **A Descentralização como Instrumento de Ação Política: o caso da assistência social**. 1997. 206 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Política Social, Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 1997a.

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias: (revisão conceitual). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 54, p.75-96, jul. 1997b.

STEIN, Rosa Helena. *As Políticas de Transferência de Renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social?* Tese de Doutorado apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, 2005. mimeo. *Introdução*.

SUÁREZ, Mireya; TEXEIRA, Marlene; CLEAVER, Ana Julieta. *Gestão Local e Desigualdades de Gênero*. Brasília: AGENDE, 2002 (Cadernos AGENDE nº. 02).

SUARÉZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene; TEIXEIRA, Marlene; CLEAVER, Ana Julieta Teodoro; GARCIA, Simone; CHAVES, Wanderson. *O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público*. Relatório de pesquisa entregue ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento. Brasília: AGENDE, 2006. Publicação Interna.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania: a saída é pela porta**. 3ª ed. São Paulo: Cortez: Fundação Perseu Abramo, 2004.

TAVARES, Laura. **Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2000.

URANI, André. Renda Mínima: uma avaliação dos programas em debate. In: LOBATO, Ana Lúcia Martins (Org). **Garantia de Renda Mínima: ensaios e propostas**. Brasília: IPEA, 1998. pp. 81-126.

YANNOULAS, Sílvia C. **Dossiê: políticas públicas e relações de gênero no trabalho**. Brasília: CFEMEA; FIG/CIDA, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

## ANEXO 1 – QUESTIONÁRIOS SEMI-ESTRUTURADOS BENEFICIÁRIAS

### O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero

**Município - Estado:**

**Número do Questionário:**

**Entrevistador@**

#### Identificação d@ Entrevistad@

1. Posição no âmbito do Programa Bolsa Família?
  - Beneficiária
  - Gestor@ ou Coordenador@ do Programa
  - Secretári@ Municipal (especificar)
  - Presidente do Conselho
  - Outr@ (especificar)
  
2. Sexo:
  - F
  - M
  
3. Qual é sua idade?
  - Menos de 20
  - 21 - 39
  - 40 - 60
  - 61 ou mais
  
4. Qual é a sua **cor/raça**? (auto-declaração).
  - Branca
  - Negra
  - Parda
  - Amarela
  - Indígena
  - Outra
  
5. Qual é o seu grau de Instrução?
  - Nenhum
  - 1ª série
  - 2ª série
  - 3ª série
  - 4ª série
  - 5ª série
  - 6ª série
  - 7ª série
  - 8ª série
  - Médio Incompleto

- Médio Completo
- Superior Incompleto
- Superior Completo

6. Há quanto tempo mora na cidade? (tempo de residência)

- Sempre. A vida toda.
- Menos de 1 ano
- Entre 1 e 03 anos
- Entre 04 e 05 anos
- Entre 05 e 10 anos
- Mais de 10 anos

### Características do Grupo Doméstico

30. Quem mora nesta casa e quem contribui com os gastos?

Identificação	Vínculo com a Beneficiária	Sexo	Idade	Contribui para os gastos da casa (Especificar)
1. (Beneficiária)				
2.				
3.				

31. Além das pessoas que vivem nesta casa, há parentes ou amigos com os quais você normalmente conta? Em caso positivo, de que modo eles ajudam?

32. Quais das pessoas que moram nesta casa têm renda proveniente de trabalho ou de benefícios sociais?

Identificação	Origem da renda	
	Trabalho (especificar atividade)	Benefício (especificar qual)
1. (Beneficiária)		
2.		

### Tempo e Modo de Vinculação ao Programa

7. Como entrou para o Programa? (aberta e explorar).

8. Há quanto tempo recebe o benefício?

- Menos de 01 ano.
- Entre 01 e 02 anos.
- Entre 02 e 03 anos.
- Entre 03 e 04 anos.
- Mais de 04 anos.

09. Como se deu sua vinculação/ entrada no Programa?

- Bolsa Escola
- Bolsa Família Estadual
- Bolsa Família Municipal

- Bolsa Família Federal
- Bolsa Alimentação
- Auxílio Gás
- Cartão Alimentação
- Cesta Básica Municipal
- Outros

### **Funcionamento do Programa Bolsa Família**

11. Como o governo tem feito o cadastramento das pessoas pobres? (Entrevistad@s podem referir-se ao Programas anteriores ao Bolsa Família).
12. Como é divulgada a lista de pessoas beneficiadas? (Quem faz e como faz).
13. Como o Programa se comunica com a população? (Informa e recebe informações sobre o funcionamento do Programa).
14. Como o governo sabe que as crianças estão freqüentando a Escola e que as mulheres procurando o Centro de Saúde para receber atendimento para si mesmas e para as crianças? (estratégias para o cumprimento das condicionalidades)
15. As famílias desligadas do Programa por não atender suas exigências, são simplesmente desligadas ou recebem algum tipo de atenção por parte do governo municipal?
16. De que modo a/s beneficiária/s e membros de suas famílias participam no andamento (gestão) do Programa?
17. O governo municipal estabelece alguma maneira para que a/s beneficiária/s e outros/as cidadãos/ãs possam denunciar eventuais irregularidades do Programa?
18. Quais foram, em sua opinião, as mudanças que ocorreram na vida das pessoas e no cotidiano da cidade com a implantação do Programa?
19. Quais foram às mudanças que aconteceram na vida das mulheres depois da implementação do Programa?
  - aumento da renda feminina
  - redução da violência doméstica
  - maior acesso feminino a crédito
  - maior aquisição de bens
  - maior acesso a serviços de saúde específicos para mulheres
  - maior acesso a programas de planejamento familiar
  - redução nos índices de gravidez na adolescência
  - redução nos índices de mortalidade materna
  - retorno das mulheres à escola
  - Não houve mudanças
  - Não sabe, não responde
  - Outros: \_\_\_\_\_

### **Avaliação do Programa Bolsa Família**

20. Como você avalia os serviços de saúde oferecidos pelo município?

- Excelentes
- Bons
- Ruins
- Péssimos
- Não sabe/não responde

21. Como você avalia as escolas do município?

- Excelentes
- Bons
- Ruins
- Péssimos
- Não sabe/não responde

22. Deseja-se que o Programa Bolsa Família melhore a situação de vida das famílias mais pobres, como também a qualidade dos serviços de saúde e educação do município. Em sua opinião, isso tem realmente acontecido neste município?

23. Algumas pessoas consideram que a Bolsa Família tem melhorado a vida das mulheres pobres que recebem o benefício. Já outras pessoas pensam que não é assim. O que você pensa a respeito?

24. As mulheres devem ser as responsáveis pelo recebimento do benefício do Programa por causa de:

- Por elas serem mais responsáveis que os homens
- Por elas serem mais necessitadas do que homens.
- Por elas administrarem melhor do que os homens
- As mulheres cuidam mais
- Pelas razões anteriores
- Não deviam ser as responsáveis
- Não respondeu
- Outra razão \_\_\_\_\_

25. Afirma-se que homens e mulheres são diferentes, mas também desiguais. Qual a sua opinião a respeito?

26. Dizem que os Conselhos responsáveis pelo Programa existentes nos municípios do Brasil poderiam ser melhores. A partir da experiência deste município o que deve ser feito para melhorar o Conselho?

### **Participação Social**

27. O que você conhece do Conselho do Programa?

- Não sabe/não responde
- Conhece o nome do presidente do Conselho do Programa
- Conhece pessoalmente algum membro do Conselho

- Já conversou com algum membro do Conselho
- Sabe onde se reúne o Conselho
- Já freqüentou reuniões do Conselho
- Outros

10. Você participa atualmente de algum Conselho?

- Não.
- Conselho Educação
- Conselho Saúde
- Conselho Assistência Social
- Conselho PBF (Programa Bolsa Família)
- Outro. Especificar:

28. Atualmente, participa de alguma associação ou grupo?

- Grupos Religiosos
- Associação de Bairro e Moradores
- Associação de Pais e Mestres
- Partidos Políticos
- Cooperativas e Sindicatos
- Outros (Qual?)
- Não participa. PULAR QUESTÃO SEGUINTE

29. No caso de participação: O que você faz no grupo?

33. Qual é o nome do: (Fundamental fazer um preâmbulo).

- Presidente da República (     )
- Governador do Estado (     )
- Prefeito da cidade (     )
- Qual é o partido político do prefeito (     )

34. O atendimento da saúde de sua família mudou depois de você receber o benefício? (Não esquecer de relacionar à resposta dada anteriormente em relação aos serviços do município ).

- Melhorou
- Piorou
- Ficou igual
- Não sabe/não responde

35. A escola das crianças mudou depois que você passou a receber o benefício? (Não esquecer de relacionar à resposta dada anteriormente em relação aos serviços do município).

- Melhorou
- Piorou
- Ficou igual
- Não sabe/não responde

36. Para receber o benefício você tem que manter as crianças na Escola. Você enfrenta alguma dificuldade para cumprir essa exigência?

37. Para receber o benefício você e as crianças têm que se tratar no Centro de Saúde. Você enfrenta alguma dificuldade para cumprir essa exigência?

38. Será que as mulheres que têm recebido o benefício do Programa têm mais condições de influenciar nas decisões que se referem à vida da família?

39. Será que as mulheres que têm recebido o benefício do Programa passaram a serem mais respeitadas pelos membros de sua família?

40. Em sua opinião, o que o Programa tem de melhor?

41. Como o Programa poderia ser melhorado?

### Usos do Tempo e do Espaço

42. Você poderia me contar o que fez ontem desde que acordou até quando foi dormir?

Hora	Atividade	Lugar	Com quem (Sozinha/Acompanhada) (identificação)

43. Você poderia me dizer o que geralmente você faz na:

Atividade Dia	Domésticos	Trabalho	Sociabilidade Lazer	Políticas	Religiosas
Segunda					
Terça					
Quarta					
Quinta					
Sexta					
Sábado					
Domingo					

44. Para cada tipo de atividade mencionada na questão anterior, interessa saber, detalhadamente:

Atividade	Lugar	Distância/Tempo	Papéis/Atribuições	Com Quem

**AGENTES GOVERNAMENTAIS****O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero****Estado e Cidade:****Número do Questionário:****Entrevistador@:****Identificação d@ Entrevistad@**

1. Posição no âmbito do Programa Bolsa Família?
- Beneficiária
  - Gestor@ ou Coordenador@ do Programa
  - Secretári@ Municipal de
  - Presidente do Conselho
  - Outr@ (especificar):

2. Sexo:

- F
- M

3. Qual é sua idade?

- Menos de 20
- 21 - 39
- 40 - 60
- 61 ou mais

4. Qual é a sua **cor/raça**? (auto-declaração).

- Branca
- Negra
- Parda
- Amarela
- Indígena
- Outra \_\_\_\_\_

5. Qual é o seu grau de Instrução?

- Nenhum
- 1ª série
- 2ª série
- 3ª série
- 4ª série
- 5ª série
- 6ª série
- 7ª série
- 8ª série

- Médio Incompleto
- Médio Completo
- Superior Incompleto
- Superior Completo

6. Há quanto tempo mora a cidade? (*Tempo de residência*)

- Sempre. A vida toda.
- Menos de 1 ano
- Entre 1 e 03 anos
- Entre 04 e 05 anos
- Entre 05 e 10 anos
- Mais de 10 anos

7. Como entrou para o Programa? (aberta e explorar).

10. Você participa atualmente de algum Conselho?

- Não.
- Conselho Educação
- Conselho Saúde
- Conselho Assistência Social
- Conselho PBF (Programa Bolsa Família)
- Outro. Especificar:

### **Funcionamento do Programa Bolsa Família**

11. Como a Prefeitura tem feito o cadastramento das pessoas pobres? (Entrevistad@s podem referir-se ao Programas anteriores ao Bolsa Família).

12. Como é divulgada a lista de pessoas beneficiadas? (Quem faz e como faz).

13. Como o Programa se comunica com as beneficiárias? (Informa e recebe informações sobre o funcionamento do Programa).

14. Como a Prefeitura sabe que as crianças estão freqüentando a Escola e que as mulheres procuram o Centro de Saúde para receber atendimento para si mesmas e para as crianças? (Estratégias para o cumprimento das condicionalidades; como é feito e quem faz e com que conseqüências.)

15. As famílias desligadas do Programa por não atender suas exigências, são simplesmente desligadas ou recebem algum tipo de atenção por parte da Prefeitura municipal?

16. De que modo a/s beneficiária/s e membros de suas famílias participam no andamento (gestão) do Programa?

17. A Prefeitura municipal estabelece alguma maneira para que a/s beneficiária/s e outros/as cidadãos/ãs possam denunciar eventuais irregularidades do Programa?

18. Quais foram, em sua opinião, as mudanças que ocorreram na vida das pessoas e no cotidiano da cidade com a implantação do Programa?

19. Quais foram às mudanças que aconteceram na vida das mulheres depois da implementação do Programa? (Questão *aberta; codificação imediata*)

- aumento da renda feminina
- redução da violência doméstica
- maior acesso feminino a crédito
- maior aquisição de bens
- maior acesso a serviços de saúde específicos para mulheres
- maior acesso a programas de planejamento familiar
- redução nos índices de gravidez na adolescência
- redução nos índices de mortalidade materna
- retorno das mulheres à escola
- Não houve mudanças
- Não sabe, não responde
- Outros: \_\_\_\_\_

### **Avaliação do Programa Bolsa Família**

20. Como você avalia os serviços de saúde oferecidos pelo município? (*Não esquecer de relacionar à resposta dada anteriormente em relação aos serviços do município*).

- Excelentes
- Bons
- Ruins
- Péssimos
- Não sabe/não responde

21. Como você avalia as escolas do município? (*Não esquecer de relacionar à resposta dada anteriormente em relação aos serviços do município*).

- Excelentes
- Bons
- Ruins
- Péssimos
- Não sabe/não responde

22. Deseja-se que o Programa Bolsa Família melhore a situação de vida das famílias mais pobres, como também a qualidade dos serviços de saúde e educação do município. Em sua opinião, isso tem realmente acontecido neste município?

23. Algumas pessoas consideram que a Bolsa Família tem melhorado a vida das mulheres pobres que recebem o benefício. Já outras pessoas pensam que não é assim. O que você pensa a respeito?

24. As mulheres devem ser as responsáveis pelo recebimento do benefício do Programa por causa de: (*Pergunta fechada. Enunciar as opções*)

- Por elas serem mais responsáveis que os homens

- ( ) Por elas serem mais necessitadas do que homens.
- ( ) Por elas administrarem melhor do que os homens
- ( ) As mulheres cuidam mais
- ( ) Pelas razões anteriores
- ( ) Não deviam ser as responsáveis
- ( ) Não respondeu
- ( ) Outra razão \_\_\_\_\_

25. Afirma-se que homens e mulheres são diferentes, mas também desiguais. Qual a sua opinião a respeito?

26. Dizem que os Conselhos responsáveis pelo Programa existentes nos municípios do Brasil poderiam ser melhores. A partir da experiência de ... NOME DA CIDADE o que deve ser feito para melhorar o Conselho?

### **Específico para Governo Local**

#### **Tempo e Modo de Vinculação ao Programa**

45. Há quanto tempo exerce esse cargo/função?

- ( ) Menos de 01 ano.
- ( ) Entre 01 e 02 anos.
- ( ) Entre 02 e 03 anos.
- ( ) Entre 03 e 04 anos.
- ( ) Mais de 04 anos.

46. Qual é o seu vínculo institucional?

- ( ) Concursad@
- ( ) Contratad@
- ( ) Cedit@
- ( ) Outr@

47. Afora a escola e a atenção à saúde, que tipo de acompanhamento @s beneficiári@s recebem além dos existentes na escola e nos centros de saúde? (INTERESSA SABER: natureza e objetivo e forma de acesso aos programas, faixa etária atendida, se municipal ou estadual). *Questão aberta codificação imediata.*

- ( ) Nenhuma
- ( ) Biblioteca Comunitária
- ( ) Alfabetização de Adultos
- ( ) 2º Tempo – Jornada Ampliada
- ( ) Horta Comunitária
- ( ) Fim de semana na Escola
- ( ) Programa de Agentes Comunitários de Saúde
- ( ) Programa Saúde da Família
- ( ) Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher
- ( ) Programa de Atenção Integral à Saúde de Adolescentes
- ( ) Grupo de Hipertensão
- ( ) Programa de Combate às Doenças Sexualmente Transmissíveis/AIDS
- ( ) Programa Saúde do Idoso
- ( ) Liberdade Assistida

- Grupo de Mulheres
- Inclusão Produtiva
- PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
- Proteção Básica
- Proteção Especial
- Programa Nacional de Agricultura Familiar
- Agente Jovem
- Outras (especificar)

48. ANULADA

40. Como vocês atendem às mulheres que deveriam estar recebendo o benefício e não puderam ser incluídas no Programa?

50. ANULADA

51. As necessidades e interesses das mulheres foram levados em conta para decidir em qual Secretaria o Programa ficaria localizado?

52. Em quase todas as cidades o Programa está localizado nas Secretarias de Assistência ou de Promoção Social. Por que @ senhor@ acha que isto ocorre?

53. Existe algum serviço de informação/esclarecimento sobre o Programa para a população?

54. ANULADA

55. Qual tem sido a reação da população e especialmente das mulheres quando vocês divulgam as informações sobre o Programa?

56. Que tipo de capacitação tem recebido os funcionários que atuam no Programa?

(aberta, codificação imediata).

No receberam nenhuma capacitação.

Em gestão pública

Sobre o Programa Bolsa Família ou anterior ao mesmo.

Em questões relativas à adoção da perspectiva de gênero na gestão pública.

Outra

57. Como as beneficiárias participam da atualização do CadÚnico?

58. ANULADA

59. Você acha que a implantação do Programa provocou alguma mudança na administração (ou gestão) municipal? (aberta, codificação imediata).

Não provocou nenhuma mudança

Sim, houve mudanças (descritas abaixo)

60. Para o senhor@ quais os maiores desafios enfrentados desde quando o Programa começou no município? (maiores facilidades e dificuldades).

## ANEXO 2 – ROTEIRO PARA ENTREVISTAS DE PODER

O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero  
 Coleta de Dados – MDS/ AGENDE/GENPOSS  
 Período de Realização da Pesquisa: março e abril de 2006  
 Estado e Cidade: \_\_\_\_\_ Código: \_\_\_\_\_  
 Entrevistador/as: \_\_\_\_\_  
 Entrevistado/a: (nome, cargo, posição)

### QUESTÕES A SEREM CONSIDERADAS NAS ENTREVISTAS ABERTAS COM INTEGRANTES DO PODER LOCAL

**Interessa saber:** *a história do Programa no município, os arranjos locais implementados – em termos de arranjos de poder, de normativas e gestão (propriamente dita) para viabilizar seu funcionamento.*

- \* O início do Programa no Município
  - quando, quem (poder) participou das definições sobre a implantação;
- \* Instâncias / poderes que participam do Bolsa Família no que se refere: à formulação, à execução e à implementação;
- \* Participação e relação entre as diferentes instituições, órgãos municipais e da comunidade atuantes no Bolsa Família;
- \* Estrutura física/equipamentos de informática/acesso à internet/recursos materiais;
- \* Capacitação técnica para manusear recursos tecnológicos;
- \* Capacitação sobre discriminações
- \* Monitoramento e avaliação das famílias do PBF;
- \* Recursos Humanos: quadro funcional e qualificação (Gênero e Raça/Etnia);
- \* Processo de seleção e cadastramento das famílias a serem beneficiadas.
- \* Formas de comunicação e divulgação do Programa na comunidade;
- \* Formas de comunicação do Programa com as famílias beneficiárias;
- \* Articulação entre as Secretaria de Educação, Assistência e Saúde com a Gestão do Programa
- \* Dificuldades e alternativas adotadas em relação ao Cadastro Único;
  - Estratégias para montagem do CadÚnico;
  - Estratégias para atualização e manutenção do CadÚnico;
  - Se o CadÚnico vem servindo de base para o planejamento de outras políticas/programas/projetos sociais;
  - Como se dá o manuseio das informações do CadÚnico após a sistematização realizada pelo Governo Federal;
  - Quem tem acesso às informações do CadÚnico.
- \* Articulação entre PBF e as diferentes ações e programas remanescentes (PR), outros programas de Transferência de Renda e os programas de natureza complementar.
  - Se existem famílias ligadas a PR, como vem se dando o processo de migração;

- Se o estado ou o município possuem outros PTR, como se articulam com o PBF e seus beneficiários(as) – fontes de financiamento/vinculação de recursos;
- Se o município oferece algum programa de natureza complementar, quais seriam, qual a cobertura, qual o funcionamento, como se articula com o PBF - financiamento/vinculação de recursos.
- \* Articulação entre o Órgão Gestor do Programa e o Conselho do Programa
- \* Articulação do Município com a União
  - Como se dá a comunicação entre Gestor e MDS no que concerne ao CadÚnico;
  - Como se dá a comunicação entre Gestor e MDS/Conselho Gestor no que concerne ao planejamento de políticas complementares;
  - Como se dá a comunicação entre Gestor e MDS/MS/MEC no que concerne ao atendimento às condicionalidades;
  - Como se dá a comunicação entre Gestor e SENARC/Rede Pública de Fiscalização do PBF no que concerne à fiscalização e monitoramento do programa.
- \* Articulação Município - Estado
  - Como se dá a comunicação entre Gestor e Governo estadual no que concerne ao planejamento e execução de políticas complementares;
  - Como se dá a comunicação entre Gestor e secretários estaduais de educação e saúde no que concerne ao cumprimento das condicionalidades – SISVAN/Sistema de Frequência Escolar.
- \* Importância e papel do Conselho do Programa Bolsa Família;
  - Funcionamento do Conselho do Programa
    - Qual o formato da Conselho;
    - Como foi criado;
    - Composição;
    - Caracterização das atividades e rotinas;
    - Capacitação para o trabalho;
    - Avaliação da própria atuação;
    - Estrutura física;
    - Sistema de informações;
    - Participação de beneficiários do Programa – Raça/Etnia e Gênero.
  - Relação entre o Conselho do Programa e os demais órgãos envolvidos no PBF
    - Como se dá a comunicação entre Conselho do Programa e o Gestor – se há intercâmbio de informação;
    - Como se dá a comunicação entre Conselho do Programa e as Secretarias de Educação e Saúde – se há intercâmbio de informações;
    - Como se dá a comunicação entre Conselho do Programa e escolas/centros de saúde – se há intercâmbio de informações.
  - Sobre o Controle democrático
    - Como se dá o acompanhamento, avaliação e fiscalização da execução do PBF;
    - Se há diálogo e cooperação entre os conselhos setoriais;
    - Se há acompanhamento da oferta de serviços de saúde e educação;

- Qual a contribuição da Conselho do Programa na manutenção do CadÚnico;
- Qual a participação da Conselho do Programa na identificação de potenciais beneficiários;

\*Saber se e de que maneira o PROGRAMA contribui para a eqüidade de gênero.

\*Como o enfoque de gênero está inserido no PBF.

\*Conhecer a dinâmica da gestão da Secretarias de Educação e Saúde no que diz respeito ao Bolsa Família.

\*A efetividade do programa para mudar a vida e as relações de gênero das mulheres.

- Conhecer a sensibilidade do gestor para gênero.
- Verificar se o PBF incorpora o enfoque de gênero.
- Saber se e de que maneira o PBF contribui para a eqüidade de gênero.

### ANEXO 3 – ROTEIRO PARA OS GRUPOS FOCAIS

O Programa Bolsa Família e o Enfrentamento das Desigualdades de Gênero

Coleta de Dados – MDS/ AGENDE/GENPOSS

Período de Realização do Grupo Focal: março e abril de 2006

Data: \_\_\_\_\_ Hora: \_\_\_\_\_

Estado e Cidade: \_\_\_\_\_ Código: \_\_\_\_\_

Facilitadores/as: \_\_\_\_\_

O **objetivo do GF** é gerar uma reflexão das mulheres sobre elas próprias, sua inserção na sociedade e a utilidade do PROGRAMA. Esta reflexão deverá contribuir para estimular a tomada de consciência sobre a situação vivida e, portanto, contribuir com o/a pesquisador/a na aquisição de conhecimento. Interessa-nos saber se o PROGRAMA é eficaz para empoderar as mulheres; a questão para as mulheres é mais geral e se refere à utilidade e Importância do PROGRAMA para elas.

#### **Recomendações sobre as condições de realização do grupo focal:**

- O local de realização do grupo focal, deve ser escolhido, sempre que possível, de modo a oferecer as melhores condições técnicas de ambiente físico. Pelo mesmo motivo o número máximo de participantes deverá ser de oito pessoas;

#### **Instalação do grupo Focal**

- Solicitar que cada participante fale de si: nome (?), idade, de onde veio (cidade ou bairro, etc), há quanto tempo reside no local (cidade ou bairro, etc)
- Enfatizar que se trata de uma pesquisa sobre as mulheres que recebem o Programa, sobre sua inserção na sociedade e a utilidade e importância do Programa para elas
- Explicitar as regras da conversação:

#### **Diretrizes para a condução do grupo:**

- definições conjuntas sobre a identificação/nomeação das pessoas participantes e uso do gravador – Destacar o compromisso com o SIGILO;

- democracia sem limites; importante garantir a palavra à todas – *cada uma deve falar na sua vez*;

- equidade;

- conversação (dialogia);

- narrativa do “evento” grupo focal a cargo dos/as facilitadoras;

- monitorar o “rumo” da conversa com a finalidade de não permitir que se desvie a linha da reflexão acerca do PROGRAMA;

As respostas produzidas pelas mulheres tendem a se remeter as coisas mais marcantes acontecidas recentemente; neste sentido é importante conduzir a conversa para um cotidiano mais amplo e menos colado nos acontecimentos mais marcantes.

- Comunicar ao grupo a intenção de, ao final da conversa, se deve chegar a uma conclusão sobre o PROGRAMA. Documento conclusivo – interessante se assume caráter político e pode ser publicizado e utilizado como instrumento político para fortalecer o grupo e definir ações para o futuro. Como irá acontecer (a elaboração deste documento) ou se vai acontecer, depende da dinâmica instaurada no grupo.

**Temáticas e Estímulos:**

1. Como cada uma de vocês ficou sabendo do Bolsa Família? (procurar algo que mostre como o PROGRAMA deve ser muito bem divulgado entre os pobres.)
2. A gente acredita que saber que o Programa existe é uma coisa, mas conseguir entrar nele é outra história. Como vocês conseguiram e porque outras não conseguiram?
3. [Este é um Programa idealizado para atender as famílias mais pobres. (procurar esta afirmação em algum site do MDS, p.ex., e inserir uma introdução para localizar o texto)] Como é que o governo fez a escolha aqui, nesta cidade?
4. O Bolsa Família foi criado para melhorar a situação de vida das famílias pobres. Mas, como são as mulheres que recebem o benefício, nós (nome das facilitadoras) acreditamos que é a mulher quem mais tem ganhado com o Programa. O que vocês acham disso?
5. [Constatação forte sobre a violência contra as mulheres e crianças.] Um dos benefícios mais importantes do Programa é fortalecer as mulheres de modo que elas possam defender a si e a seus filhos e filhas dessas situações. Vocês acham que o Programa consegue?
6. O poder não é algo que alguns podem ter e outros não podem ter. O poder é a possibilidade que todos temos de mudar as coisas. Um professor muito importante diz que: "... poder é a possibilidade de determinar os atos e ações de outrem; é a possibilidade de produzir obediência. Ter poder é ser, por vontade própria, causa das ações alheias."
7. O Bolsa Família pode ter ajudado a vocês influenciar/determinar os atos dos membros de sua família e a conseguir uma maior obediência/respeito(???) de seus filhos e companheiro. Vamos pensar juntas um pouco no dia-a-dia de vocês para ver se tem sido assim ou não. [Verificar se não é possível puxar a discussão do poder nas relações intra-familiares, na questão 4.]
8. O Conselho que fiscaliza o Programa deve "..."(procurar esta afirmação em algum site do MDS, p.ex., e inserir uma introdução para localizar o texto). Por isto o Conselho deve ser um lugar onde as mulheres beneficiárias estejam presentes de modo a influenciar nas decisões sobre o Programa que ali se tomam.
9. O governo é responsável por possibilitar às mulheres, meios para que elas sejam obedecidas e consigam influenciar os atos de outras pessoas. (Beijin ou de

CEDAW- uma frase com a informação - se possível mostrar os acordos internacionais que o Brasil é signatário).

10. Que mudanças o governo deveria fazer no Bolsa Família para que as mulheres tenham poder de mudar suas vidas e suas relações dentro da família e da comunidade? Dito de outra maneira, que apoio está faltando para vocês mudarem as coisas?