



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

LINA PENATI FERREIRA

**MULHERES TITULARES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS
POSSIBILIDADES DE SAÍDA DA SITUAÇÃO DE POBREZA: UM
ESTUDO EM CURITIBA- PR**

Londrina
2016

LINA PENATI FERREIRA

**MULHERES TITULARES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS
POSSIBILIDADES DE SAÍDA DA SITUAÇÃO DE POBREZA: UM
ESTUDO EM CURITIBA- PR**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Ciências
Sociais da Universidade Estadual de
Londrina, como requisito parcial à obtenção
do título de Bacharel em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Silvana Ap. Mariano

Londrina
2016

LINA PENATI FERREIRA

**MULHERES TITULARES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E AS
POSSIBILIDADES DE SAÍDA DA SITUAÇÃO DE POBREZA: UM
ESTUDO EM CURITIBA- PR**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Sociais.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Silvana Ap. Mariano
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Maria José de Rezende
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Profa. Dra. Maria Nilza da Silva
Universidade Estadual de Londrina - UEL

Londrina, _____ de _____ de _____.

Dedico este trabalho àquelas mulheres que, desde cedo, me amaram e me inspiraram, minhas queridas avós Florinda (*in memoriam*) e Angelina.

AGRADECIMENTOS

Dada a natureza deste trabalho, pelo fato de ser uma atividade de conclusão de curso, não poderia deixar de citar e agradecer imensamente àquelas pessoas que estiveram presente nesta jornada. De início, e sem dúvida de que tudo teria sido mais difícil sem a sua presença constante, agradeço à minha família. A distância física foi incapaz de gerar qualquer falta de carinho e cuidado entre nós. Mãe, pai e irmão, obrigada pela confiança, pelo apoio e atenção às minhas escolhas e atitudes.

Não poderia deixar de reconhecer também aqueles que estavam ao meu lado vivenciando as experiências e aventuras da graduação, meu agradecimento às colegas e aos colegas de grupo de estudo, de curso e de universidade. Em especial, aquele que, desde o início, foi um fiel companheiro e, por assim ser, decidimos dividir mais do que ambientes acadêmicos, passando a compartilhar nossas caminhadas de vida, pelo reconhecimento e respeito mútuo, muito obrigada, Caio.

Um agradecimento, cheio de orgulho e inspiração, a todos os meus professores e professoras. Vocês foram essências! Em particular, minha gratidão à Profa. Dra. Silvana Mariano que, desde meu primeiro ano de curso, me orientou, ensinou e foi um exemplo constante. Pela persistência, honestidade e cumplicidade que desenvolvemos ao longo desses anos, obrigada. Também aproveito para fazer referência ao CNPq, que concedeu bolsas de iniciação à pesquisa na maior parte desse período, financiando custos e proporcionando experiências essenciais a minha formação.

Por fim, agradeço às mulheres que concederam parte de seu tempo às nossas entrevistas. Obrigada por tornarem este trabalho possível e por serem grandes exemplos de mulher mesmo em meio às conturbadas condições a que estão expostas.

FERREIRA, Lina Penati. **Mulheres titulares do Programa Bolsa Família e as possibilidades de saída da situação de pobreza**: um estudo em Curitiba- PR. 2016. 88. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2016.

RESUMO

A pobreza e as desigualdades de renda, gênero e raça sempre atingiram índices alarmantes no Brasil. Como tentativa de aliviar, em especial, a extrema pobreza, o Programa Bolsa Família (PBF) foi instituído no ano de 2003, no formato de uma transferência de renda direta e condicionada. Desde então, o Programa tem sido alvo de diversos estudos, inclusive este. Em particular, nosso questionamento se deu em relação às possibilidades e obstáculos que o PBF tem oferecido às suas titulares para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Nossas hipóteses apontavam como possibilidade o alívio da extrema pobreza e como obstáculos a falta de escolaridade, a não presença no mercado de trabalho e as baixas remunerações, além de desigualdades de gênero, raça e geração. Através da pesquisa *Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará*, nos concentramos nas análises das entrevistas das titulares do benefício da cidade Curitiba-PR, propondo a comparação entre dois grupos geracionais: aquelas com mais de 25 anos (primeira geração) e aquelas com até 24 anos (segunda geração). Dessa forma, pudemos concluir que, a partir do recebimento do benefício, essas mulheres, em ambos os grupos, perceberam um alívio da situação da extrema pobreza. Identificamos ambiguidades entre os grupos geracionais, isto é, mesmo as mais jovens sendo mais escolarizadas, estão menos presentes no mercado de trabalho e recebem menores remuneração, além de acumularem os serviços de cuidado e doméstico, todavia, há de se destacar que as desigualdades raciais marcam menos esse grupo.

Palavras-chave: Quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Programa Bolsa Família. Transferência de renda. Gênero.

FERREIRA, Lina Penati. Women holders of Bolsa Família and the exit route out of poverty: a study in Curitiba- PR. 2016. 88. Final Paper (Graduation in Social Sciences) - State University of Londrina, Londrina, 2016.

ABSTRACT

Poverty and income, gender and race inequality always reached alarming rates in Brazil. In an attempt to alleviate, in particular, extreme poverty, the Bolsa Família Program (PBF) was established in 2003, in the form of a direct and conditional cash transfer. Since then, the program has been the subject of several studies, including this one. Particularly, our concern is about the possibilities and obstacles that the PBF has been offering to its holders in order to break the intergenerational cycle of poverty. Our hypotheses pointed the relief of extreme poverty as a possibility and as obstacles the lack of schooling, the absence in the labor market and low pay, as well as gender, race and generation inequality. Through the research *Intersectional discrimination: studies on poverty and women empowerment among women holders of the Bolsa Família Program in Paraná and Ceará*, we focused on the analysis of the interviews of the benefit holders in Curitiba-PR, proposing a comparison between two generational groups: those above 25 years old (first generation) and those below 24 years old (second generation). Thus, we concluded that by receiving the benefit the women in both groups had a relief in their condition of extreme poverty. We identified ambiguities between generational groups, that is, even the women who are younger and more educated are less present in the labor market and receive lower pay, in addition to having to deal with care and domestic services. However, it is to be noted that racial inequalities is less expressive in that group.

Keywords: Breaking the intergenerational poverty cycle. Bolsa Família program. Transfer income. Genre.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1** – Distribuição por sexo, segundo grupos etários- Curitiba-PR, 201068
- Figura 2** – Dados sobre ocupação da população de Curitiba- PR, 2010.....69

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Lista de Capacidades Centrais para o Funcionamento Humano.....	26
Quadro 2 – Raízes históricas dos distintos ELADBES. Principais traços dos padrões de modernização dos países da AL e do Caribe.....	36
Quadro 3 – Tipologias de programas de transferência de renda condicionada latino-americanos.....	47
Quadro 4 – Programas de transferência de renda com potencialidades em relação à igualdade de gênero.....	56
Quadro 5 – Tipologias de avaliação de políticas públicas e programas sociais	57
Quadro 6 – Tipologias e indicadores para avaliação de resultados de políticas públicas e programas sociais	58
Quadro 7 – Unidade de análises das categorias	66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de entrevistas realizadas por CRAS- Curitiba.	63
Gráfico 2 – Escolaridade, segundo grupo etário	70
Gráfico 3 – Situação em relação ao mercado de trabalho, segundo grupo etário...	72
Gráfico 4 – Entrevistadas com carteira de trabalho assinada, segundo grupo etários	73
Gráfico 5 – Remuneração das entrevistas, segundo grupo etário.....	74
Gráfico 6 – Relação entre trabalho e creche, segundo o grupo etário.	75
Gráfico 7 – Divisão das tarefas domésticas, segundo grupo etário.....	76
Gráfico 8 – Trabalho doméstico e situação no mercado de trabalho remunerado, segundo grupo etário	77
Gráfico 9 – Escolaridade, segundo raça/cor e grupo etário	78
Gráfico 10 – Remuneração, segundo raça/cor e grupo etário.....	79
Gráfico 11 – Atividades que passaram a fazer após se tornarem beneficiárias do PBF, segundo grupo etário	80

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Motivos elencados pelas entrevistadas que dificultam a volta aos estudos, segundo grupo etário.	72
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

PBF	Programa Bolsa Família
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ONU	Organização das Nações Unidas
RDH	Relatório do Desenvolvimento Humano
ODM	Objetivos do Desenvolvimento do Milênio
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ADH	Abordagem do Desenvolvimento Humano
ODS	Objetivos do Desenvolvimento Sustentável
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina
ELADBES	Estado Latino-Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
CGU	Controladoria Geral da União
AGENDE	Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	DESENVOLVIMENTO HUMANO E POBREZA	17
2.1	O ENFOQUE DAS CAPACIDADES	19
2.2	MAS AFINAL O QUE DIZEM OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS?	28
2.3	DESENVOLVIMENTO, POBREZA E AMÉRICA LATINA	33
3	OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA MONETÁRIA	39
3.1	O QUE É UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA?	43
3.2	PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O CASO BRASILEIRO.....	47
3.3	TRANSFERÊNCIA DE RENDA, PBF E A PERSPECTIVA DE GÊNERO	51
4	O CASO DAS TITULARES DO PBF EM CURITIBA-PR	57
4.1	A PESQUISA.....	62
4.2	CATEGORIAS DE ANÁLISE: GÊNERO, CLASSE, RAÇA E GERAÇÃO	65
4.3	ESTUDO DE CASO: AS TITULARES DO PBF EM CURITIBA-PR	68
	CONCLUSÃO	82
	REFERÊNCIAS	85

1 INTRODUÇÃO

Questões que envolvem pobreza, fome, desigualdades sociais, desenvolvimento e justiça social sempre foram latentes nas ciências sociais, em especial, a brasileira. Isso porque, historicamente e ainda hoje, o Brasil concentrou índices altíssimos de desigualdade de renda, de gênero, de raça, além das altas taxas de população em situação de pobreza. Compreender, analisar, e por vezes, apontar soluções para esse contexto tem sido um trabalho extenso feito por cientistas sociais ao longo dos anos.

O Programa Bolsa Família (PBF) é mais uma das diversas tentativas de superação da pobreza e da extrema pobreza, situação à qual uma enorme parcela da população brasileira está exposta. Criado no ano de 2003, o Programa é resultado de uma união de diversas ações já existentes, como o Auxílio Gás e o Bolsa Escola, que, por vezes, geravam gastos e ineficiências desnecessários. Assim, com a criação do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a possibilidade de uma ação centralizada, o Programa foi instituído no formato de uma transferência de renda direta, condicionada, focalizada e seletiva.

Esse processo brasileiro, apesar de suas especificidades, seguiu uma tendência latino-americana. Segundo Ana Fonseca (2010), como uma forma de solucionar parte das questões postas pela crise econômica da década de 1980, alguns dos países da América Latina adotaram a transferência de renda focalizada e condicionada como política de combate à pobreza. Ainda para a autora, essas redes mínimas de proteção social tinham dois objetivos evidentes, isto é, (1) enfrentar o empobrecimento gerado pela crise e pelas reformas estruturais pós-crise dos anos de 1980 e (2) melhorar a eficiência das ações ministeriais.

O PBF, seguindo um modelo particular de transferência de renda, conta com dois grandes objetivos: em curto prazo, a redução da pobreza e da extrema pobreza; e, em longo prazo, a quebra do ciclo intergeracional da pobreza (AMARAL, MONTEIRO, 2013; PIRES, 2013; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011, MEDEIROS, 2007). Assim, o Programa parte do princípio de que a pobreza, além de uma situação

real e presente, é também uma questão intergeracional, isto é, atravessa gerações da mesma família.

Desde o início do novo século, mudanças sociais, principalmente relacionadas à renda, vêm ocorrendo no Brasil, ao mesmo tempo que tem sido apontado que o PBF pode ter relação com essa mudança. Segundo Lavinias (2015), a redução da pobreza e da desigualdade de renda recente deve ser relacionada ao aumento da remuneração (aumento real do salário mínimo) e à expansão dos benefícios sociais, como, por exemplo, o próprio Bolsa Família. Ainda que o objetivo do trabalho não seja saber se e em que medida o PBF tem relação com a diminuição da desigualdade de renda brasileira, é importante frisar que ele tem sido relacionado como parte dessa mudança, o que sugeriria um resultado positivo em relação ao seu objetivo a curto prazo.

As condicionalidades, isto é, contrapartidas na área da saúde e da educação que os/as beneficiários/as devem cumprir para o recebimento do dinheiro, são justificadas como ações necessárias para se alcançar o objetivo em longo prazo. A premissa do Programa é que a garantia de acesso à educação e à saúde, somada à transferência de renda, é, possivelmente, a fórmula para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Será sobre essa meta, seus meios e seus possíveis resultados que este trabalho se concentrará.

Para dimensionarmos o tamanho do Programa Bolsa Família nos dias atuais, vale destacar que mais de 25% da população brasileira é beneficiária do PBF ou, em outra medida, 14 milhões de famílias (CAMARGO, 2013). Além disso, o Programa tem chamado muito a atenção não só da sociedade brasileira, como também de outros países e de órgãos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU). Assim, O PBF, que já existe há mais de dez anos, tem sido alvo de uma série de estudos na área das ciências sociais, passando por diversos eixos de interesses, como gênero, raça, educação, desigualdade de renda, análise de políticas públicas, entre outros.

A partir disso é que nos questionamos sobre quais têm sido as reais possibilidades e os obstáculos que o Programa Bolsa Família tem gerado para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza entre mulheres titulares do benefício em Curitiba- PR. Inicialmente, partimos da hipótese de que a transferência de renda tem

possibilitado o alívio da extrema pobreza, contudo a quebra do ciclo intergeracional da pobreza esbarra em problemas maiores, como: 1- a baixa de escolaridade; 2- inserção precária de suas/seus beneficiárias/os no mercado de trabalho e; 3- desigualdades, como as de gênero, raça e geração.

Para atingir nosso objetivo de identificar as possibilidades e os obstáculos para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família em Curitiba- PR, temos como objetivos específicos: revisar a bibliografia referente aos programas de transferência de renda, com o intuito de compreender suas propostas de modelos e objetivos; relacionar o debate teórico entre pobreza, desenvolvimento humano e transferência de renda; revisar a bibliografia sobre gênero e transferência de renda, com o objetivo de questionar o papel da mulher dentro desses programas; verificar a situação socioeconômica das titulares do PBF, da cidade de Curitiba-PR, segundo dois grupos geracionais, a fim de comparar diferenças e semelhanças; e verificar possíveis melhorias nas variáveis que poderiam contribuir para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza, no grupo de titulares do PBF em Curitiba- PR.

Assim, organizamos o trabalho em duas grandes etapas. A primeira delas buscou em referências bibliográficas recuperar o debate teórico acerca de temas como programas de transferência de renda, gênero, pobreza, condicionalidades, superação da pobreza, desenvolvimento humano, justiça social, entre outros; a segunda etapa refere-se a uma parte empírica e buscou, a partir de um estudo de caso, responder às questões aqui colocadas.

Essa etapa empírica fez uso do banco de dados da pesquisa *Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará*, coordenada pela Profa. Dra. Silvana Mariano. Apesar de a pesquisa contar com dados das cidades de Curitiba-PR e Fortaleza-CE, utilizamos apenas os dados da cidade paranaense, por uma questão de delimitação, em virtude do tempo que tivemos para a realização deste trabalho.

Por fim, buscamos organizar o trabalho de uma forma em que conseguíssemos relacionar o debate mais amplo sobre pobreza, passando pelas discussões sobre transferência de renda até chegarmos aos dados de nosso estudo

empírico. Assim, no primeiro capítulo, a intenção foi contextualizar, a partir de uma revisão bibliográfica, a temática sobre pobreza e desenvolvimento humano, recorrendo a teorias importantes, como a de Amartya Sen e Martha Nussbaum, bem como tratando da importância que os organismos internacionais exercem nesse debate. Ainda, recuperamos brevemente a situação da América Latina em relação a essa temática.

No segundo capítulo, recorreremos ao contexto em que as transferências de renda aparecem e se tornam políticas de combate à pobreza, tratando dos diversos modelos e estruturas que elas podem assumir. Falamos também sobre o próprio Programa Bolsa Família e sua organização, relacionando, sempre que possível, esse percurso com a perspectiva de gênero.

No terceiro capítulo, fizemos propriamente a análise empírica. Movida por nossa pergunta inicial, tratamos da perspectiva epistemológica e metodológica que adotamos, recorrendo fundamentalmente aos estudos feministas, aos estudos sobre individualização e análise de políticas públicas. Após definidas nossas categorias de análise (gênero, classe, raça e geração), passamos à leitura e à interpretação dos dados.

2 DESENVOLVIMENTO HUMANO E POBREZA

A problematização sobre a pobreza tem acompanhado não só as discussões sociais, políticas e econômicas ao longo da história da humanidade, mas também, historicamente, tem ocupado uma parcela do pensamento científico, em especial o sociológico. Atualmente, neste último campo, há, em certa medida, um entendimento geral sobre o caráter multidimensional da pobreza, o que não acontece em relação às soluções propostas, isto é, não há um consenso sobre como resolver tal problema histórico. Além disso, mais do que nunca, a pobreza tem sido relacionada com o desenvolvimento humano. Nesse sentido, este capítulo se propõe a abarcar os embates sobre pobreza e a relação entre esta e algumas propostas de desenvolvimento humano.

Segundo Ana Luiza Codes (2008), os primeiros embates sobre a pobreza surgem ainda no século XVI, em países europeus já desenvolvidos - temos como exemplo a *Poor Law* (primeira assistência estatal à população pobre), datada de 1531. Todavia, somente no século XX, paralelamente aos grandes fenômenos políticos e sociais deste, é que o conceito de pobreza toma centralidade, não só político, mas também acadêmico. O objetivo neste momento era esclarecer o conceito, identificar suas especificidades para então garantir uma possível mensuração¹.

Em especial a respeito das mudanças e uma possível evolução cronológica do conceito científico de pobreza, Codes (2008) nos propõe uma caracterização sobre algumas correntes de pensamento. A primeira delas pode ser

¹A preocupação em relação às especificidades e, por conseguinte, à mensuração, é algo que merece uma pequena ponderação. É preciso ressaltar que houve, e ainda há, diferenças significativas e incomparáveis entre a pobreza dos países conhecidos como desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento, questão que perpassará este trabalho. Sobre essas diferenças há uma série de produções brasileiras formuladas, por vezes, elaboradas juntamente com a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL).

Castro, Josué De. *Ensaio de biologia social*. São Paulo: Brasiliense, 1959.

Castro, Josué De. *O livro negro da fome*. São Paulo: Brasiliense, 1968.

Castro, Josué de. *Geografia da fome*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Furtado, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

Furtado, Celso. *Em busca de novo modelo*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

entendida enquanto aquela que concebia a pobreza como forma de subsistência. Segundo a autora, esse pensamento originou-se na Inglaterra durante o final do século XIX e expandiu-se ainda mais após a Segunda Guerra Mundial. Nessa linha de pensamento, a proposta central era a mensuração das quantidades nutricionais mínimas, e a partir dessa quantificação, a transferência necessária para atingir tal meta. A principal crítica a esse raciocínio é que ele supõe que as necessidades humanas sejam basicamente necessidades físicas, sem mesmo levar em conta que tais insuficiências alimentares podem estar condicionadas ao meio social em que se vive.

Um segundo ponto de vista só floresceu nos anos de 1970, passando a reconhecer a pobreza não mais como uma forma de subsistência, mas como a ausência de necessidades básicas. A grande característica dessa corrente, segundo Codes (2008), é pensar a pobreza de forma multifacetada, ou seja, pela inexistência de dois grupos de recursos: 1- aqueles de consumo privado: comida, roupas, moradia, mobília, equipamentos, etc.; 2- aqueles de consumo coletivo: água, serviços sanitários, educação, transporte, cultura, etc. Assim, para a autora, “o conceito de necessidades básicas se apresenta como uma extensão do de subsistência” (CODES, 2008, p. 13) e, dessa forma, a crítica que já havia sido levanta para o conceito anterior se expande ainda mais, ou seja, a ressalva à ideia de que necessidades básicas também levam pouco em consideração a relativização dos contextos sociais.

Levando em conta a crítica alçada, uma terceira corrente se apresentou. Segundo Codes (2008), a perspectiva que entende a pobreza como privação relativa considerou que a ligação entre privações e renda pode variar com o tempo, o território e mesmo a comunidade na qual se insere. Sendo assim, a proposta era que se mensurassem as privações de acordo com o modelo/padrão de vida médio do contexto analisado, entendendo privação nas mais diversas esferas, usando indicadores como renda, trabalho, etnia, gênero, cultura e educação. Ainda para a autora, a grande contribuição desse raciocínio é a ideia de pobreza subjetiva ou sentimento de pobreza, uma lógica que abrirá espaços para pensar na pobreza a partir dos pobres.

A quarta perspectiva, que despontou no final do século XX, problematiza a pobreza como privação de capacidades, essa ótica será aprofundada

ao longo do trabalho, mas é interessante ressaltar alguns pontos. A principal referência desse pensamento é o economista Amartya Sen, que propõe pensarmos a pobreza não como falta de bens, mas, em especial, como a falta de capacidade para obtê-los. Assim, segundo Ana Luiza Codes (2008), nessa corrente de pensamento, a pobreza é a privação das capacidades básicas e a falta de liberdade para se levar a vida que julgar melhor. Nesse sentido, a baixa renda é uma das maiores causas da pobreza e pode vir a afetar as capacidades, porém essa relação não é direta. Segundo esse entendimento, a concepção de pobreza é ainda mais ampliada, o que resulta em uma das críticas formuladas, isto é, a dificuldade de operacionalização desse conceito.

Por fim, uma quinta e mais nova elaboração foi elencada pela autora, a perspectiva da multidimensionalidade, também utilizada por Amartya Sen. Para Codes (2008), nessa lógica, a pobreza passa a ser vista como um fenômeno social complexo que se refere a diferentes privações (políticas, sociais e “subjetivas”). A autora frisa que, mesmo com a expansão e abstração do conceito, este ainda detém propriedades mensuráveis, como, por exemplo, a possibilidade de se definir tipologias de pobreza (crônica, absoluta, relativa, transitória, entre tantas outras que aparecem nas formulações de políticas públicas). Ainda assim, Codes (2008) afirma que as críticas a essa dimensão têm sido no sentido de que ela dificulta a construção de indicadores e que coloca a renda em último plano.

Apesar de classificar em tipologias, a autora adverte sobre a necessidade de articular os conceitos de pobreza, pois, “além da possibilidade de coexistência entre eles, as últimas formulações tendem a abarcar contribuições das primeiras, de maneira que as várias dimensões trazidas por cada uma delas sejam incorporadas e articuladas” (CODES, 2008, p. 26). Tal ideia tende a se esclarecer ao longo do trabalho, conforme forem evocadas concepções como a de capacidades e de multidimensionalidade conjuntamente.

2.1 O ENFOQUE DAS CAPACIDADES

Neste momento, como já adiantado, daremos uma atenção especial à ótica das capacidades. Para isso, o primeiro passo é compreender que a proposta

de Amartya Sen (1993, 2008) se dá no campo de discussão das teorias da justiça social. Isso significa que, além do debate constatare com outros autores desse campo, em especial com o americano John Rawls (2002), o economista Sen se dispõe a pensar a superação da pobreza como uma forma de justiça social.

Além desse debate, o próprio autor elenca duas grandes divergências com as quais está lidando na proposição de sua teoria, ambas no campo da economia. A primeira delas é a corrente que adota como critério a utilidade (uma parcela das teorias do bem-estar), que, para o autor, maximizam o bem-estar de forma utilitarista, isto é, o valor passa a ser entendido na utilidade individual, que se define de acordo com condições mentais, como prazer, felicidade e satisfação de desejo. O problema para Sen é que, quando submetido a longos períodos de privação, o indivíduo aceita sua situação sem grandes reclamações, dificultando, assim, a apreensão dessas privações (SEN, 1993).

Em situações de privação por longos períodos, as vítimas não persistem em queixas contínuas, com frequência fazem grandes esforços para tirar prazer das mínimas coisas e reduzem seus desejos pessoais a proporções muito modestas, "realistas". A privação da pessoa pode não ser captada por escalas de prazer, auto realização, etc., mesmo que ela não consiga alimentar-se adequadamente, vestir-se decentemente, ser minimamente educada e assim por diante (SEN, 1993, s/p).

Um segundo enfrentamento colocado pelo autor é com o que está chamando de teorias baseadas em mercadorias ou na posse de bens. Assim, Sen nos atenta para o fato de que a renda é um indicador importante, porém, não resulta diretamente em qualidade de vida.

Há portanto duas questões diferentes aqui. Primeira: a prosperidade econômica é apenas um dos meios para enriquecer a vida das pessoas. É uma confusão no plano dos princípios atribuir a ela o estatuto de objetivo a alcançar. Segunda: mesmo como um meio, o mero aumento da riqueza econômica pode ser ineficaz na consecução de fins realmente valiosos (SEN, 1993, s/p).

Qual seria, então, a melhor maneira de compreender e mensurar a pobreza? A partir dessa questão é que o economista indiano sugere uma nova forma de compreensão: o enfoque das capacidades.

A grande questão ressaltada nessa perspectiva é que a pessoa passe a se tornar o fim e não o meio das políticas desenvolvimentistas. Para Amartya Sen, as políticas tendem a confundir o duplo papel dos seres humanos, isto é, o fato de que “os seres humanos são os agentes, beneficiários e juízes do progresso, mas também são, direta ou indiretamente, os meios primários de toda produção” (SEN, 1993, s/p) é confundido na proposição das políticas que tendem a tomar o ser humano como meio para o progresso, como produtor deste e só, esquecendo o fato de também serem beneficiários deste. Assim, a relação entre desenvolvimento humano e o enfoque das capacidades pode ser entendida no sentido de que

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. (...) As privações são vistas em um nível mais fundamental- mais próximo das demandas informacionais da justiça social. Daí a relevância da perspectiva da pobreza baseada na capacidade. (SEN, 2010, p.123 *apud* REZENDE, 2014, p. 35-6).

Na lógica de Sen, a vida é entendida como um conjunto de modos de ser e exercer atividades, dessa forma, a avaliação da vida é a avaliação das capacidades de se efetivar essas atividades e funcionamentos. Se, por um lado, os funcionamentos são elementos constitutivos da vida, por outro, as capacidades são as combinações de funcionamentos que uma pessoa pode atingir, sendo que as capacidades são centrais, pois refletem a liberdade de escolher o modo de viver. Assim chegamos a três conceitos-chaves para o enfoque das capacidades: funcionamento, capacidade e liberdade (SEN, 1993).

Por funcionamento, podemos entender estados e ações inter-relacionados das pessoas, que abrangem desde questões nutricionais até a participação na vida comunitária. Dessa forma, seriam exemplos de funcionamento desde o fato de ter uma nutrição adequada, de não estar doente ou a perspectiva de se evitar a morte prematura até questões mais abrangentes, como ser feliz, ter respeito próprio, participar da vida em comunidade, entre outras (SEN, 2008).

A ideia de capacidade está diretamente ligada e próxima à de funcionamentos. A capacidade é um conjunto de variáveis (funcionamentos)

relevantes para o bem-estar de uma pessoa (AZEVEDO; BURLANDY, 2010). Sen (2008) sugere um exemplo que torna mais claro o conceito.

Tal como o assim chamado “conjunto orçamentário” no espaço de mercadorias representa a liberdade de uma pessoa para comprar pacotes de mercadorias, o “conjunto capacitário” reflete, no espaço de funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis (Sen, 2008, p. 80).

Por fim, ainda que já tenha sido dito anteriormente, a liberdade significa as oportunidades reais para realizar os funcionamentos, isto é, a liberdade para escolher a vida que deseja ser vivida. Essa questão abre margem para um problema central: o fazer é diferente do escolher fazer e se assim desejado, fazê-lo. Essa perspectiva instrumental da liberdade fica mais evidente no exemplo dado pelo autor: o jejum é a escolha sobre não comer, assim o indivíduo utilizou-se de sua liberdade, de seu “conjunto capacitário”, para tomar tal decisão; situação muito diferente daquele que “passa fome”, em que o não comer não é uma escolha, mas a única realidade possível (SEN, 1993, 2008).

O debate com a teoria de Rawls (2002) é algo significativo para o enfoque das capacidades. Sen não se exime de tecer elogios ao teórico, destacando a importância de conceitos como *bens primários*, *princípio da diferença* e *liberdades básicas*. Todavia, as diferenças conceituais são as mais relevantes para este trabalho, dessa forma, podemos entender que a ideia de bens primários² desenvolvida por Rawls (2002) é compreendida por Sen (1993, 2008) não como um fim, mas como meios ou recursos úteis para a busca de diferentes fins, assim, “a capacidade representa a liberdade, ao passo que os bens primários nos falam somente dos meios para a liberdade” (SEN, 2008, p.140).

Um ponto a ressaltar é o fato de que Rawls (2002) imagina o pacote de bens primários a partir de uma “igualdade do Homem”, o que aparenta ser problemático para Sen, afinal, este autor entende a humanidade como diversa, tanto no que se refere a riquezas herdadas e ambientes de socialização, como também às diferenças entre sexo, idade, aptidões, etc. Outro ponto de divergência sobre a ideia

² Conjunto de bens que deveria garantir a igualdade de oportunidades aos indivíduos, “incluindo direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza, e as bases sociais de autoestima” (RAWLS *apud* Sen, 2008, p. 134).

⁴ RAWLS, John. *Uma teoria da justiça*. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

de bens primários se dá acerca da insuficiência desses, na visão de Sen, em representar a capacidade que uma pessoa tem, ou seja, em não abarcar o “problema da conversão” (SEN, 1993, 2008).

O que entendemos por problema da conversão é fundamental para a compreensão das diferenças entre bens primários e capacidades. O exemplo posto por Sen (2008) ilumina tal discussão: uma pessoa com deficiência física pode possuir um conjunto de bens primários, assim como uma pessoa sem deficiência física, porém as capacidades de desenvolver tais bens são incomparavelmente diferentes. Para o autor, a questão é que “uma pessoa com desvantagens pode conseguir com os bens primários menos do que outras” (SEN, 2008, p. 139). Essas desvantagens podem, ainda segundo o autor, estar fortemente marcadas pelo sexo, a idade, a genética, localidade, entre outros fatores.

Nessa mesma lógica é que a relação entre renda e capacidades, apesar de não ser direta, é significativa. Segundo Darana Azevedo e Luciene Burlandy (2010), quatro fatores justificariam a variação que pode ocorrer na relação entre renda e capacidade: variáveis como idade, papéis sociais e sexuais e localização; o problema em converter renda em funcionamentos; a irregularidade na distribuição de bens entre os membros da família, e; uma possível privação absoluta de renda e capacidades. Assim, entendemos que a proposta de Sen é garantir o aumento das capacidades para, então, um possível aumento da renda (AZEVEDO, BURLANDY, 2010).

Trataremos ainda de uma segunda abordagem dentro do enfoque das capacidades, a proposta apresentada por Martha Nussbaum (2002). Uma lista de Capacidades Centrais Funcionais Humanas e a visão especial sobre a relação entre desenvolvimento humano e mulheres são as grandes contribuições de tal autora, aqui abordadas.

A busca por um universalismo, dentro da abordagem das capacidades, é algo percorrido pela autora. Assim como Sen (1993, 2008), Nussbaum (2002) está no campo das teorias da justiça social e em um diálogo recorrente com Rawls (2002) e outros liberais. Além disso, a autora recupera, também como Sen (1993, 2008), em várias situações, as ideias de *bens primários*, *liberalismo político* e

liberdade desenvolvidas por Rawls (2002), para que sirva de comparação com suas propostas.

Partindo dessas influências, segundo Ian Gough (2007/2008), Nussbaum se centrará em três argumentos sobre a importância do universalismo para a perspectiva das capacidades. O primeiro deles é que um conceito universal das capacidades, fundado em princípios morais universais, livre de concepções políticas, ideológicas, éticas e teológicas, seria condição essencial para tornar possível um mínimo comparativo. A ideia estaria fortemente ligada à proposta de um feminismo universal, em que a preocupação se voltaria para os problemas compartilhados por mulheres no mundo “desenvolvido” e “em desenvolvimento”, afastando-se de questões muito específicas que, segundo a autora, se tornara o objeto do feminismo. Assim, para Nussbaum,

Ciertas normas universales de las capacidades humanas deberían ser centrales, en lo político, para las consideraciones sobre principios políticos básicos que pueden servir como soporte para una serie de garantías constitucionales en todas las naciones. [Nussbaum] También argumentaré que estas normas se usan legítimamente para realizar comparaciones entre naciones, al indagar sobre cómo se desenvuelven respecto a las demás en la promoción de la calidad de vida humana (NUSSBAUM, MDH, p. 34/5, apud GOUGH, 2007/2008, p. 179).

Seguindo a argumentação de um conceito universal, a autora se debruça à crítica ao relativismo cultural. Assim, Nussbaum sustenta que tal explicação se torna enfraquecida pelo fato de as culturas serem sempre dinâmicas e algumas práticas prejudicarem certos grupos específicos, (GOUGH, 2007/2008). Levando ao extremo o raciocínio do relativismo cultural, podemos nos ater ao exemplo do caso da retirada do clitóris em algumas regiões africanas, onde direitos e capacidades humanas são fortemente feridos. Essa ótica de ataque não se faz possível na perspectiva relativista, na qual a cultura seria elencada como prioridade. É importante, porém, alertar que a autora não abre mão do respeito às diversidades culturais, como ela mesma diz, seu universalismo diz respeito às potencialidades e capacidades (NUSSBAUM, 2002).

Um último argumento é em relação à preocupação da autora em oferecer bases filosóficas para princípios constitucionais básicos para todas as

nações. Assim, no entendimento de Nussbaum, é preciso que haja capacidades centrais mínimas, possíveis de serem compartilhadas universalmente, em que a pessoa seja o centro das ações governamentais e que todos os esforços desenvolvimentistas se centrem no indivíduo (GOUGH, 2007/2008).

A base filosófica universalista de Martha Nussbaum (2002), sensível ao pluralismo e às diferenças culturais, é fundamental para entender sua preocupação na relação entre desenvolvimento humano e mulheres. A autora elenca diversos pontos (como uma maior desnutrição, piores índices de saúde, maiores vulnerabilidades à violência, desigualdade no mercado de trabalho, entre outros) para sustentar a ideia de que as mulheres necessitam de maior apoio no que se refere ao desenvolvimento das capacidades. Assim, segundo ela, *“de todas estas maneras, las desiguales circunstancias sociales y políticas dan a las mujeres capacidades humanas desiguales”* (NUSSBAUM, 2002, p. 28).

Segundo a autora, o Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) - 1997 já apontava que, em nenhum país do mundo, o índice de bem-estar da população feminina era maior que a masculina. Sendo assim, seu argumento central é que, na maioria das vezes, as mulheres são vistas enquanto meio e não fim em si mesmas, o que tem resultado em pontos negativos na vida dessa parcela da população, além de reforçar uma possível combinação extremamente preocupante entre desigualdade de gênero e pobreza. Para Nussbaum, *“cuando la pobreza se combina con la desigualdade de los sexos, el resultado es una aguda carencia de capacidades humanas centrales”* (2002, p. 29).

Dessa forma é que Martha Nussbaum (2002) propõe uma lista de Capacidades Centrais para o funcionamento humano, que, conforme argumenta, é diferente da perspectiva de Sen. Para Nussbaum, o economista indiano entende as capacidades como espaços onde se realizam as dimensões da qualidade de vida, enquanto ela diz *“yo utilizo la idea de un modo más exigente, como fundamento para principios políticos básicos”* (NUSSBAUM, 2002, p. 111-2)

Segundo a autora, a Lista de Capacidades Centrais foi construída e reconstruída por diversas vezes, mas se encontra em uma versão mais atualizada em sua obra *Mujeres e Desarrollo Humano (2002)*. Esta última versão se encontra com os seguintes itens: vida; saúde física; integridade física; sentido, imaginação e

pensamento; emoções; razão prática; afiliação; outras espécies; jogo; e controle do próprio entorno (político e material). Rapidamente, o significado para cada capacidade da lista está descrito no Quadro 1:

Quadro 1 – Lista de Capacidades Centrais para o Funcionamento Humano

Vida	Capacidade de viver com uma longevidade normal, não morrendo precocemente.
Saúde física	Capacidade de gozar de boa saúde, seja ela alimentar, corporal ou reprodutiva.
Integridade física	Ser capaz de andar livremente (ir e vir); de não sofrer violências físicas, em especial, o abuso sexual e a violência física; de sentir satisfação sexual e ter escolha acerca da reprodução.
Sentido, imaginação e pensamento	A capacidade de pensar, raciocinar e imaginar, o que pressupõe uma educação de qualidade, o que inclui alfabetização e um nível básico de ciência e matemática; de desenvolver a auto-expressão, seja ela artística ou religiosa; de ter liberdade de expressão para raciocinar e ser respeitada em relação a sua posição política, religiosa ou cultural; de buscar o sentido da vida por conta própria; de evitar sofrimentos desnecessários.
Emoções	Capacidade de construir vínculos afetivos com pessoas e objetos; amar, sentir saudade, remorso e raiva (justificada). (Isso significa apoiar formas de organização humana importantes no desenvolvimento das pessoas).
Razão prática	Quando há a capacidade de formular uma concepção de bem e de refletir criticamente sobre o planejamento da sua vida (pressupõe liberdade de consciência).
Afiliação	Ser capaz de viver em comunidade e desenvolver preocupação e compaixão com outros seres humanos; de se colocar no lugar do outro (pressupõe liberdade para reuniões em grupo e liberdade política, significa também, proteger instituições que fomentem esse tipo de afiliação).
	Ser capaz de ter respeito próprio e ser respeitado igualmente; não sofrer discriminação por sua raça, gênero, orientação sexual, religião, nacionalidade, etc.; ser capaz de trabalhar, ser reconhecido e usar de sua razão prática para isso.
Outras espécies	Capacidade de interagir com o meio ambiente, os animais e as plantas.
Jogo	Capacidade de participar de atividades recreativas e de lazer.
Controle do próprio entorno	Político: Ser capaz de participar das decisões que orientam sua vida; de garantir participação política e liberdade de expressão.
	Material: Ser capaz de ter propriedade, não só legalmente, mas de fato; de ter direitos iguais à propriedade; de ter direitos iguais a procurar trabalho.

Fontes: NUSSBAUM, 2002, p. 120-123 e GOUGH, 2007/2008, p. 182-184.

Organização: A autora.

A autora nos adverte para o fato de que, embora elencados separadamente, os itens estão relacionados entre si. Um bom exemplo é que, quando

falamos em promover o empoderamento de mulheres, pressupomos que a capacidade de participação política (controle do próprio entorno) esteja desenvolvida, mas que, anteriormente e para que isso aconteça, a capacidade de alfabetização (sentidos, imaginação e pensamento) também já tenha sido garantida. Mesmo com esse elo entre todas as capacidades, Nussbaum destaca o item *razão prática e afiliação* como essenciais, aqueles que “*organizam y abarcan todas as demas, haciendo que su persecución sea verdaderamente humana*” (NUSSBAUM, 2002, p. 125).

Dessa forma, ainda que as capacidades se tornem mais centrais e importantes que os funcionamentos, a autora destaca que alguns funcionamentos são importantes para o desenvolvimento de capacidades mais complexas. Segundo Nussbaum (2002), para que adultos sejam constituídos com toda essa lista de capacidades, é fundamental que haja uma formação na infância, quando alguns funcionamentos, como a escolarização, serão insubstituíveis para o resultado na vida adulta. Entendemos, assim, que os direitos humanos e a lista das capacidades estão extremamente ligados, vide o exemplo da escolarização ou o também chamado direito à educação na ótica dos direitos humanos.

Outra discussão que nos propusemos a fazer neste trabalho é a relação entre desenvolvimento humano e mulheres, o que seria relativamente difícil sem levar em conta a proposta de Nussbaum. Isso porque, para a economista e filósofa, é preciso pensar e implementar as capacidades para cada pessoa, isto é, “*las capacidades buscadas se buscan para todas y cada una de las personas, no em primera instancia para grupos o familias o estados o otros cuerpos corporativos*” (NUSSBAUM, 2002, p. 115).

Primeiramente é preciso reconhecer que, em quase todas as sociedades, o trabalho de cuidado e reprodução recai sobre as mulheres. Dessa forma, é também preciso reconhecer que o ambiente familiar, onde se dá este cuidado, está marcado fortemente por relações de amor e de violência. O que se pretende aqui não é ser contrário ao cuidado e às relações de amor, questionar o papel instrumental que a mulher tem representado na instituição familiar e, para além disso, nos perguntar em que medida as políticas públicas podem atuar frente a essa questão (NUSSBAUM, 2002).

Para que cada membro da família e de outros grupos seja pensado enquanto sujeitos políticos básicos e que a capacidade se desenvolva para cada pessoa, Nussbaum (2002) reforça a centralidade do Estado, alegando que este está desde a constituição da família por meio das leis e que controla quem e como cada um se torna membro desta. Assim,

Todas las asociaciones humanas están modeladas por leyes e instituciones que las favorecen o desfavorecen y que las estructuran de varias maneras. Pero la familia está modelada por la ley de una manera aún más profunda y total, em el sentido de que su misma definición es legal y política; los individuos podrán llamarse “una familia” si lo desean, pero sólo pgran constituir una familia, em el sentido socialmente reconocido, su cumplen las pruebas legales (NUSSBAUM, 2002, p. 346).

Dessa forma, é preciso, segundo Nussbaum (2002), desconstruir a ideia de naturalização da família e do papel de cuidadora da mulher, bem como a ideia de que os problemas concebidos dentro da família são somente de ordem privada, para que, assim, cada membro da família passe a ser o átomo central das políticas que pretendem desenvolver as capacidades centrais.

2.2 MAS AFINAL O QUE DIZEM OS ORGANISMOS INTERNACIONAIS?

Com o surgimento e consolidação dos Organismos Internacionais, alterou-se o modo como o desenvolvimento humano e a pobreza são tratados. Atualmente esses temas ganharam centralidade nas ações de organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) que, por conseguinte, passou a orientar as ações mundiais em torno desse debate. Assim sendo, se faz fundamental entender o discurso que ganha legitimidade internacional, observando, através dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), como se tem dado as avaliações, propostas e práticas, mas principalmente o discurso desses organismos.

Os RDHs são documentos elaborados anualmente, desde 1990, pelo Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (PNUD) que tratam de forma temática problemas como desenvolvimento humano, desigualdades e pobreza. Segundo Maria José de Rezende (2014), os RDHs produzidos até 1995 estavam

preocupados em definir conceitos. Para isso, partiram de diversas formulações iniciais já desenvolvidas nos mais diferentes locais do mundo.

Assim, a noção de desenvolvimento humano apresentada nos RDHs pode ser entendida como

[a] possibilidade das pessoas ampliarem suas opções, terem educação e desfrutarem de uma vida longa, sadia e decente. Entre outras opções adicionais incluem-se a liberdade política [e] a garantia de outros direitos humanos (RDH, 1997, p.17 *apud* REZENDE, 2014, p. 9).

Por outro lado, segundo a própria autora, “na maioria das suas centenas de páginas, em cada edição anual, percebe-se a estratégia de evitar que se adjetivem as concepções de pobreza” (REZENDE, 2014, p.10), como, por exemplo, caracterizar a pobreza enquanto absoluta ou extrema.

Esse tipo de ambiguidade ocorre também em outras situações, como, por exemplo, quando a Abordagem do Desenvolvimento Humano (ADH) se posiciona contrária à ideia de pobreza enquanto falta de renda e a ONU/PNUD tecem elogios a programas de transferência de renda que “tiram pessoas da extrema pobreza”, como tem sido apontado o caso do Programa Bolsa Família.

De qualquer forma, se a proposta é entender como é construída a ótica, bem como, as possíveis ambiguidades dos conceitos de desenvolvimento humano e pobreza difundidos pela ONU/PNUD, o caminho trilhado por Maria José de Rezende (2014) nos parece esclarecedor. A autora ressalta que, embora a proposta do enfoque das capacidades de Sen (1993, 2008) seja o grande pano de fundo do discurso dos RDHs, nem sempre é levado ao extremo.

A partir disso, dois grandes intelectuais brasileiros são elencados pela autora como tendo forte influência na construção do que hoje é produzido pelos RDHs e ODMs, Celso Furtado e Josué de Castro. Segundo a autora, a concepção de combate à fome e à extrema pobreza já eram questões apontadas por Castro durante sua participação nos organismos internacionais ligados à ONU. “Há diversas diferenças no que diz respeito às ações e aos procedimentos sugeridos por Castro nos anos de 1950 e 1960 do século passado e aos constantes nos documentos do PNUD e da ONU” (REZENDE, 2014, p. 19), porém a centralidade no combate à fome e à extrema pobreza são pontos em comum (REZENDE, 2014).

Por outro lado, a perspectiva compartilhada por Furtado e o discurso atual dos RDHs se dá sobre as diversas características que a pobreza pode assumir para além da falta de renda. Já em meados do século XIX e até o início do século XX, o economista brasileiro sugeriu que, para o enfrentamento da pobreza, é necessário mais que superar o problema da fome. Segundo Furtado, em países em desenvolvimento, como o Brasil e a Índia, para que a proposta das capacidades seja válida, isto é, haja políticas que fomentem o desenvolvimento de capacidades e habilidades, é preciso, em um primeiro momento, enfrentar o núcleo de grande concentração de riqueza (FURTADO *apud* REZENDE, 2014).

O nódulo da questão na perspectiva de Furtado é que, quando os RDHs elencam diversas faces da pobreza como privação das capacidades, “faltam elementos denotativos das especificidades de cada país e uma visão de longo prazo sobre as possibilidades de superação das condições que geram obstáculos à aquisição de habilidades e capacidades” (REZENDE, 2014, p. 24). Assim, para o autor, problemas profundos, como a habitação e a educação no Brasil, podem passar despercebidos na abordagem adotada pelos Relatórios (*apud* REZENDE, 2014).

No âmbito internacional, além de Amartya Sen, outra grande influência para a concepção de pobreza contida nos RDHs é a do paquistanês Malbub Ul Haq. Segundo Rezende (2014), a proposta dos dois autores se funda, principalmente, em uma “lógica positiva”, isto é, em um modelo de desenvolvimento que potencializa a renda e as capacidades dos mais pobres, sem interferir nos padrões de vida dos mais ricos. Essa abordagem que servirá de moldura para o discurso adotado nos Relatórios da ONU/PNUD é explicada por Sen da seguinte maneira: “é preciso tentar fazer isso pelo lado positivo da realização, ou seja, aumentar recursos para os pobres, não pelo lado negativo, ou seja, diminuindo a riqueza dos ricos” (SEN, 2001, p. 11 *apud* REZENDE, 2014, p. 28).

Todavia, é preciso enfatizar que Ul Haq (*apud* REZENDE, 2014) não se esquivava de problemáticas estruturais, como, por exemplo, a concentração de riqueza. Assim, “a riqueza desconcertante e a pobreza desesperadora, conforme suas palavras, eram para ele resultado de um tipo de desenvolvimento que desfavorecia uma parte expressiva de pessoas ao redor do planeta” (REZENDE, 2014, p. 28) e somente mudanças na relação com a política e o poder poderiam solucionar tal

fenômeno. Ainda segundo Rezende, pouco tem sido absorvido dessa proposta de solução, assim, as reformas institucionais e políticas propostas com UI Haq, que deveriam se dar de forma mais profunda para o enfrentamento das desigualdades e pobreza, foram abafadas pelos RDHs (REZENDE, 2014).

Porém, mais do que uma moldura, os escritos de Sen têm sido verdadeiramente o pano de fundo das concepções de desenvolvimento e pobreza dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (REZENDE, 2014). A partir do que já foi construído neste trabalho, podemos entender que “a pobreza aparece, então, nos relatórios, como oriunda de situações impedoras da expansão das capacidades que levam ao desenvolvimento humano” e que, como Sen propõe, devem ser solucionadas a partir da intervenção das instituições, sejam elas governamentais ou civis.

Ainda que a relação entre a perspectiva das capacidades e o discurso dos RDHs seja extremamente forte, os Relatórios também têm se esquivado de algumas questões levantadas por Sen. Segundo Rezende (2014), o alerta feito pelo economista de que os programas de enfrentamento à pobreza não devem ter como principal motivação a elevação da renda é por vezes ignorado em momentos como quando os relatórios tecem elogios aos programas de transferência de renda latino-americanos, como se esses resolvessem a problemática pulsante da pobreza nesses países.

Por fim, ainda que brevemente, é interessante também entender a proposta dos Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (2000-2015), que, vale dizer, se configuram hoje na denominação de Dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs) (2015-2030). Por mais que tenha ocorrido a mudança de nome e de alguns enfoques, a problematização proposta por Maria José de Rezende (2007), mais do que nunca é válida, ao perguntar: “[de que] natureza são as tensões que permeiam os embates políticos acerca da implementação dos ODMs?” (REZENDE, 2007, p. 152), ou seja, quais os problemas de implementação dessas metas?

A principal hipótese da autora é que há uma divergência sobre quem deve gerenciar e implementar as ações das ODMs, questão que possivelmente permanecerá nos ODSs e que passa a justificar a atualidade do texto em questão.

Sendo assim, o que já havia sido exposto anteriormente no discurso dos RDHs, isto é, que o enfrentamento das desigualdades e da pobreza deveria ser feito por instituições governamentais e civis, torna-se claramente um campo de tensão no momento da implementação.

A questão para Rezende (2007) perpassa pela não ênfase nas especificidades históricas e regionais dos países em desenvolvimento. A parceria mundial para o desenvolvimento, apresentada como uma das formas de solução, na verdade delega ao mercado a saída para as economias subdesenvolvidas, isto é, propõe uma reorientação na exportação desses países. O problema, porém, é que esse entendimento está tomando a lógica na qual os países centrais se desenvolveram, como se fosse possível tratar do mesmo tema em tempos e locais tão diferentes (REZENDE, 2007).

Outro ponto a ser levado em conta pela autora é o abafamento da ação do Estado-nação. Segundo Rezende (2007), o discurso da ONU tem afirmado constantemente que, sem a participação do mundo empresarial, será impossível enfrentar a pobreza. A suspeita é que essa ênfase no mercado (global) poderia ter ligação com seu fortalecimento e com a supressão da centralidade do Estado. O que a autora evidencia é que a ação estatal perde centralidade nas orientações da ONU, como exemplificado na nota a seguir,

A declaração do Milênio também aclara o papel e as responsabilidades comuns e individuais das partes-chave ao processo: dos governos, ao alcançar e permitir atingir os objetivos e meta; da rede de organizações internacionais, ao aplicar seus recursos e experiências da forma mais estratégica e eficiente possível, e ao apoiar e sustentar os esforços dos parceiros nos níveis mundiais e dos países; dos cidadãos das organizações da sociedade civil e do setor privado, ao se engajarem plenamente nesta tarefa pioneira, e ao colocar em curso sua capacidade singular de fomentar a motivação, a mobilização e a ação (O Papel do PNUD e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio *apud* Boletim Diário do PNUD, 2005: 1 *apud* REZENDE, 2007, p. 173).

Por fim, Rezende conclui:

[...] pode-se dizer, então, que examinando as diversas posições dos membros que administram e fiscalizam os avanços no cumprimento dos ODMs, há uma atribuição de responsabilidade maior ora dos governos locais dos países pobres, ora dos governos dos países ricos, ora das organizações públicas e privadas, ora das fundações, ora das lideranças da sociedade civil, dos movimentos sociais e das ONGs.

Os responsáveis pela implementação das metas insistem, algumas vezes, que a responsabilidade de combate à pobreza extrema é de todos estes agentes, de modo equilibrado. Em outros momentos, a balança parece pender mais para os setores governamentais locais, ou ainda para as organizações e fundações privadas. Não se deixa de constatar que, em alguns momentos, o peso da responsabilidade recai, significativamente, sobre os países ricos. Tais divergências evidenciam que não há um entendimento único, entre os condutores dos ODMs, acerca dos procedimentos garantidores do cumprimento das metas estabelecidas pelas Nações Unidas até 2015 (REZENDE, 2007, p. 187).

Dessa forma, entendemos que, apesar de uma tentativa, em parte bem sucedida, de criar um consenso e uma legitimidade acerca dos conceitos de desenvolvimento humano e de pobreza, outras problemáticas têm perpassado essas temáticas. Por isso, como alertado por Rezende (2014), a análise dos documentos da ONU/PNUD devem ser

tomadas como a expressão de lutas e embates travados no âmbito da comunidade internacional para criar um consenso mundial acerca da necessidade de estabelecer alguns padrões, por parte da sociedade e do Estado, a favor do desenvolvimento humano (REZENDE, 2014, p. 14).

2.3 DESENVOLVIMENTO, POBREZA E AMÉRICA LATINA

Acerca do debate sobre desenvolvimento humano e pobreza, a América Latina tem ocupado um espaço central, tanto enquanto objeto de estudos, como enquanto promotora de pautas e sugestões. A Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) é sem dúvidas um organismo importante nessa tarefa de impulsionar os debates sobre desenvolvimento social nos países latinos. Desde sua criação no ano de 1948, a atuação da comissão regional das Nações Unidas tem promovido debates, embates e propostas para problemas específicos que emergem e permanecem nessa região.

Também obras de autores brasileiros, como Florestan Fernandes (1976), Antônio Cândido³ e Celso Furtado⁴, são provas de como o tema do desenvolvimento social era, e ainda é, uma inquietação recorrente.

De forma breve, tomemos como exemplo o debate sobre capitalismo dependente de Fernandes (1976). Para este autor, “nos países subdesenvolvidos, especialmente, as esperanças de todos voltam-se para o ‘desenvolvimento rápido’, a ‘aceleração do crescimento econômico’, a ‘intensificação do progresso social’, etc.” (FERNANDES, 1976, p. 202). Porém Fernandes propõe outra ótica para pensar o capitalismo latino-americano, ou, como irá denominar, o capitalismo periférico. Seu objetivo era, de certo modo, desembaraçar uma teia ideológica que havia acerca das questões sobre o desenvolvimento como fase.

Seu argumento centra-se em tratar do capitalismo latino não como fase, mas sim como forma. Isso quer dizer que não teríamos como pensar em superação da fase do capitalismo subdesenvolvido, como indicam as teorias desenvolvimentistas, pois em seu entendimento o “subdesenvolvimento” é a maneira como o sistema capitalista alcançou as periferias mundiais. Na perspectiva de Fernandes (1976), existiria uma “desigualdade combinada”, ou seja, um acordo entre as burguesias, monopolistas e periféricas, para o desenvolvimento do capitalismo como ordem global.

Tratada brevemente tal perspectiva, nos centraremos em questões que envolvem outra ótica, a desenvolvimentista de Bem-Estar Social na América Latina. Sônia Draibe e Manuel Riesco (2011) propõem a reflexão de tal tema a partir de uma análise integrada entre economia e política juntamente com uma perspectiva histórica de longa duração. Assim, como alertam os autores, ainda que as Nações Unidas tenham levantado, atualmente, o debate que relaciona economia e política ou crescimento econômico e desenvolvimento social, essa relação é originalmente

³ CÂNDIDO, Antônio. Fora do texto dentro da vida. In_____. A educação pelo Norte e outros ensaios. São Paulo: Ática, 1989, p. 100-121; CÂNDIDO, Antônio. A situação brasileira; Economia e socialismo; Forças conservadoras e forças demagógicas. In: DANTAS, V. Textos de intervenção. Ed. 34. [S.l.: s.n.], 2002, p 337-359.

⁴ FURTADO, Celso. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966; FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. Praga, São Paulo: publifolha, 2000.

delimitada dentro do debate sociológico com autores como Marx, Weber e Durkheim, e desde então, se faz muito relevante.

Por outro lado, a perspectiva histórica proposta pelos autores permite uma sensibilidade maior com as diferenças históricas e regionais, levando em conta “[as] diferenças de trajetórias e [as] alternativas de futuro que se impõem” (p. 227). Assim, em oposição às teorias da modernização, que, segundo Draibe e Riesco (2011), compreendem o Estado de Bem-Estar como um desenvolvimento automático contido em um processo único de modernização, aspectos como a explicação cultural e o entendimento da história global⁵ são relevantes para uma melhor compressão dessas diferenças históricas e regionais.

Dessa forma, Draibe e Riesco (2011) entendem o Estado Latino-Americano Desenvolvimentista de Bem-Estar (ELADBES) como um “fenômeno histórico moderno; (...) [que] corresponde às modernas instituições da política social que acompanharam o processo de desenvolvimento e modernização capitalista e em um sentido preciso” (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 234) que ocorreu entre os anos de 1930 a 1980. Partindo dessa definição os autores elaboraram um quadro explicativo e exemplificativo das diferentes raízes históricas dos distintos tipos de ELADBES.

⁵ “A história global não é universal, não apresenta tendências universais, nem, tampouco, é uma soma de histórias nacionais. Uma análise global, enquanto oposta à universal, significa pôr atenção nos agregados de trajetórias nacionais ou locais. Uma análise global distingue-se, tanto do evolucionismo universal como da comparação entre países e entre culturas, por uma tríplice consideração das variações, da conectividade e da intercomunicação” (Therborn, 2004b, p. 12 *apud* DRAIBE, RIESCO, 2011, p. 231-2)

Quadro 2 – Raízes históricas dos distintos ELADBES e principais traços dos padrões de modernização dos países da AL e do Caribe

Padrões de modernização	Alguns países e regiões ^a
<p>Padrão I. Colonial clássico sobre os antigos impérios</p> <p>Regiões de secularmente alta produtividade agrícola Populações indígenas numerosas. Grandes senhorios em todas as épocas pré -modernas (pré-hispânicas, coloniais e oligárquica pós-independência). Culturas e sociedades de grande riqueza e complexidade em todos os períodos históricos pré-modernos. Baixa incidência de imigração tardia (fins séc. XIX, princípios séc. XX) Níveis muito distintos de avanço no processo de transição à modernidade entre países e regiões interiores</p>	<p>México, Peru, alguns países da América Central</p>
<p>Padrão II. Modernidade precoce com base na imigração tardia.</p> <p>Regiões de baixa produtividade agrícola pré-moderna. Populações indígenas pouco significativas, exterminadas em fins do séc. XIX Escasso ou inexistente desenvolvimento senhorial pré-moderno. Manifestação relativamente débil de culturas e sociedades pré-modernas. Predomínio de imigrantes tardios (fins séc. XIX, princípios séc. XX), especialmente europeus. Urbanização precoce (fins do séc. XIX, princípios do séc. XX). Desenvolvimento capitalista precoce (fins séc. XIX, princípios séc. XX). Desenvolvimento republicano precoce</p>	<p>Argentina, Uruguai, regiões como São Paulo, Patagônia chilena</p>
<p>Padrão III. Colonos pobres às margens dos antigos impérios.</p> <p>Regiões de baixa produtividade agrícola de exploração pré-moderna Populações indígenas medianamente significativas Presença do campesinato independente, mais ou menos significativa, em todas as épocas. Predomínio da pequena propriedade senhorial pré-moderna Manifestação relativamente débil de culturas e sociedades pré-modernas Baixa incidência de imigração tardia Desenvolvimento republicano precoce</p>	<p>Costa Rica, Chile, regiões dos países maiores</p>
<p>Padrão IV. Sociedades escravistas e de <i>plantations</i></p> <p>Regiões de baixa produtividade agrícola de exploração pré-moderna Relativamente escassa presença ou extermínio precoce de populações indígenas Manifestação relativamente débil de culturas pré-hispânicas Grande indústria de exportação colonial (açúcar, café, tabaco, borracha, minérios etc.). Importação massiva de escravos africanos, para a exploração das riquezas referidas; Presença da grande propriedade senhorial colonial e pós-colonial Forte incidência da imigração tardia Emergência tardia de repúblicas modernas</p>	<p>Brasil, Cuba e outros países do Caribe</p>

Fonte: DRAIBE e RIESCO, 2007 *apud* 2011, p. 237.

Esse tipo de desenvolvimentismo ascendeu nos países latinos após a crise de 1929, tendo como características gerais a urbanização, a industrialização, os novos atores (empresariados, assalariados e classe média), a escolarização em massa e a melhora dos níveis de saúde. Os problemas é que as políticas sociais eram fortemente voltadas para aqueles que tinham capacidade de reivindicação, ou seja, os assalariados, como também para as classes médias e altas, além de não alimentar

um serviço público *expert* em desenvolver políticas sociais de qualidade (SCHWARTZMAN, 2015). Assim,

De fato, embora com variações, pode-se dizer que, em geral, a população rural, os pobres urbanos e a massa de integrantes do crescente mercado informal de trabalho permaneceram às margens dos modernos sistemas de proteção social e mesmo dos programas básicos universais de educação e saúde. Ao final do ciclo desenvolvimentista, a “dívida social” acumulada na região mostrava dimensões significativas, o seu resgate constituindo um dos temas centrais da agenda social regional dos anos 1980 (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 40).

Além dessa “dívida social”, os autores apontam que a crise desse paradigma também foi marcada pela criação de bases estruturais que fomentaram o desenvolvimento do neoliberalismo nessa região, além do florescimento de dois atores sociais, não tão novos assim: o empresariado que buscava concorrer diretamente com o Estado e a classe média, que cada vez mais exigia serviços e bens com diferenciais e melhores qualidades (DRAIBE; RIESCO, 2011).

É nesse contexto, somado ao pós-Consenso de Washington (1989), que a chamada “hegemonia neoliberal” ganha espaço na América Latina. Assim, os anos de 1980 e, por conseguinte, de 1990 são marcados pelo aumento do “mal estar”, das desigualdades e pelas baixas taxas de crescimento. No sistema social em geral, ganham espaços os programas sociais focalizados nos pobres e a oferta, pelo setor privado, de bens e serviços (DRAIBE; RIESCO, 2011).

Além dessas características, para Simon Schwartzman (2015), as políticas sociais pós anos 1980 ou também pós-ajustes fiscais têm como forte marcador o anti estatismo, isto é, a diminuição do Estado, sinalizada pela focalização de programas sociais e a participação dos próprios beneficiários na gerência de seus benefícios. Essas medidas eram apoiadas, segundo o autor, tanto pelos movimentos sociais e partidos populares (pois mantinham forte desconfiança com o Estado), como pelos liberais e agência internacionais que haviam participado do Consenso de Washington (que apoiava o livre mercado e o chamado “empreendedorismo dos pobres”).

Com o contexto problemático que resultou dos anos de 1980 e 1990, Simon Schwartzman (201) entende que é necessário pensar em uma nova geração de políticas sociais para a América Latina no século XXI.

Esta nova agenda deveria ter, como pontos centrais, tratar as políticas sociais como investimentos na capacidade produtiva das pessoas e do país, e não, simplesmente, como consumo; estabelecer claramente os vínculos entre gastos e recursos disponíveis, deixando de lado a ideia de que o Estado deveria prestar serviços universais sem contrapartida, e concentrando os gastos no atendimento à população mais carente e em maior situação de risco; rever e regular as relações entre o setor público e o setor privado, empresarial e não empresarial; e qualificar as instituições do Estado. (SCHWARTZMAN, 2015, p. 13).

Já em outra posição, a análise de Draibe e Riesco (2011) sugere que as políticas sociais latinas do século XXI tenderiam a estar mais próximas de um possível neo-desenvolvimentismo.

(...) a região parece encontrar-se, outra vez, frente a escolhas de novos paradigmas de crescimento econômico e de desenvolvimento social. A crescente recusa do modelo neoliberal enraíza-se em movimentos sociais e políticos de grande amplitude, expressos em resultados eleitorais da última década assim como na ampliação do debate sobre as possibilidades de retomada do crescimento, sob padrões socialmente mais igualitários (DRAIBE; RIESCO, 2011, p. 247).

O debate sobre desenvolvimento humano, pobreza e América Latina tem rendido diversos embates ao longo dos anos. Ainda, entre as diversas perspectivas existentes e mesmo entre as tratadas aqui, podemos dizer que é preciso sempre levar em conta a especificidade dessa região, tanto de caráter econômico, como histórico, cultural, social, etc.

3 OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA MONETÁRIA

Segundo a autora Barbara Cobo Soares (2010), é preciso evidenciar que a transferência de renda, como garantia de uma renda mínima, em perspectiva histórica, é, sim, um avanço e que o debate progrediu muito, principalmente após a II Guerra Mundial com o florescimento dos *Welfare States*. Como curiosidade, vale ressaltar que a primeira política considerada como transferência de renda data de 1795 e conformava-se como um bônus salarial. Segundo Soares (2010, p. 32),

Esse sistema, que teve início na localidade de *Speen* a partir da crise na oferta de alimentos de 1795, consistia em um abono salarial baseado no preço do pão, voltado aos trabalhadores e suas famílias, sem limite de renda. Tal sistema se estendeu a outras localidades e é conhecido como a primeira política de transferência de renda institucionalizada.

No Brasil, o debate vem se desenvolvendo mais arduamente a partir dos anos de 1990, com o processo de redemocratização, a estabilização do Plano Real, a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e as primeiras experiências municipais de programas de transferência de renda, em Brasília e Campinas. Durante essa década surgem e/ou são reformulados também benefícios sociais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e programas como o Bolsa Escola, Auxílio Gás e o Bolsa Alimentação, dissolvidos hoje no PBF. Além disso, é interessante recuperar a Lei aprovada em 2004, proposta pelo então senador Eduardo Suplicy (PT-SP), que visa garantir uma Renda Mínima de Cidadania a todos os cidadãos e cidadãs brasileiros, Lei até então não implementada.

Neste capítulo a intenção é recuperar o debate sobre *Welfare State*, a situação da política social brasileira, os documentos do Programa Bolsa família e os debates que envolvem essas questões, em especial, a crítica feminista.

Dessa forma, o contexto do Estado de Bem-Estar Social foi propício para o desenvolvimento das mais diversas políticas de transferência de renda, existindo uma relação entre tipos de regime de *Welfare State* e o desenho da política desenvolvida. Sobre essa temática nos debruçaremos a seguir.

Segundo Esping-Andersen, no clássico texto *As três economias políticas do Welfare State*, haveria três tipos teóricos de regimes de *Welfare State*, no entanto, dificilmente se encontraria um deles de forma pura na realidade. O que seria possível, segundo o autor, é constatar um destaque maior de um desses regimes em determinados países, a partir de critérios como: qualidade dos direitos sociais, estratificação social e a relação entre Estado, mercado e família. Na lógica do autor, outra questão importante para se configurar o Estado de Bem-Estar Social é identificar suas causas com referência a três fatores principais: a natureza da mobilização de classe (em especial dos trabalhadores/as), as coalisões políticas entre as classes e o legado histórico de institucionalização do regime (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O primeiro tipo de regime de *Welfare State* se configuraria como um tipo “liberal”, que se caracteriza por fornecer assistência aos comprovadamente pobres, focalizando na classe mais baixa dos trabalhadores, bem como, pequenas transferências universais e singelos planos de previdência. A ética do trabalho é que impera nesse modelo, fortalecendo o mercado através do Estado. Exemplos desse tipo seriam os modelos norte-americano, canadense e australiano (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O segundo regime seria o “conservador e corporativista”, desenvolvido em países como Áustria, França, Alemanha e Itália, onde o crescimento do corporativismo estatal aparece como solução para os fenômenos pós-industriais. Contudo, nesses países, logo se percebe que essa solução contém uma mínima capacidade redistributiva. Para a implementação desse regime, a Igreja e a família tradicional ganham papéis relevantes, marginalizando desse sistema de proteção a mulher que não trabalha fora do ambiente doméstico, estimulando, frequentemente, a maternidade e faltando com serviços como creche. Nesse regime, a ideia é que o Estado somente assuma a proteção dos indivíduos quando a instituição família falha (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O último dos modelos, chamado de “socialdemocrata”, pode ser encontrado, basicamente, em países escandinavos. Os princípios que se destacam são o universalismo e a desmercantilização, estendendo a oferta de serviços até mesmo às classes médias. Isso porque a ideia de igualdade de padrões de vida com qualidade faz com que os gastos atinjam o quanto necessário for para que todos

desfrutem do mesmo direito de qualidade, isto é, desde os trabalhadores até os mais ricos. Nesse regime, o Estado assume os cuidados mesmo antes da “falha” da família, garantindo serviços sociais também às mulheres que trabalham fora do ambiente doméstico. Outra característica relevante é que a ética do trabalho tem pouca força, igualando o direito ao trabalho ao mesmo *status* que a proteção de renda (ESPING-ANDERSEN, 1991).

O debate sobre o Estado de Bem-Estar Social na América Latina e, particularmente, no Brasil já está bem desenvolvido e busca, na maioria das vezes, entender as diferenças e especificidades de cada caso. Um exemplo é o estudo desenvolvido por Marcelo Medeiros (2001), que tinha como objetivo analisar a situação brasileira a partir das teorias do *Welfare State* que explicam os casos europeus e americanos.

Segundo Medeiros (2001), é preciso reconhecer alguns germes do *Welfare State* no Brasil antes de 1930, mas, sem dúvidas, foi a partir do primeiro governo de Vargas que um sistema de Bem-Estar Social foi colocado em andamento. Ainda para o autor, é difícil desassociar o processo de industrialização do início do *Welfare State* brasileiro, pois este último consistia basicamente na regulamentação referente “às condições de trabalho e à venda da força de trabalho” (MEDEIROS, 2001, p.9), situação que só emerge com o processo de modernização do país.

Então, o período que segue após 1930 até meados dos anos de 1960, é marcado fortemente por políticas que consolidaram um sistema de seguridade social voltado, na maior parte, para trabalhadores urbanos. Essa situação Medeiros (2001) denominará de redistribuição horizontal, o que quer dizer que “a seguridade social baseava-se mais em um sistema de redistribuição horizontal (entre indivíduos de um mesmo grupo) do que de redistribuição vertical (entre diferentes grupos)” (MALLOY, 1979, p. 108 *apud* MEDEIROS, 2001, p. 14).

Durante os governos ditatoriais há, segundo o autor, uma série de mudanças nas políticas sociais, porém todas estavam relacionadas com a nova política de desenvolvimento, ou seja, a concentração de renda para o impulso econômico. Assim, as novas políticas tinham duas características gerais

A primeira, de caráter compensatório, era constituída de políticas assistencialistas que buscavam minorar os impactos das

desigualdades crescentes provocadas pela aceleração do desenvolvimento capitalista. A segunda, de caráter produtivista, formulava políticas sociais visando contribuir com o processo de crescimento econômico (MEDEIROS, 2001, 14).

Nesse sentido houve a ampliação de políticas, como a educação, pois contribuía para a especialização de mão de obra, o que vinha ao encontro da política de desenvolvimento.

Com o fim do período da Ditadura e o processo de redemocratização, as políticas sociais novamente estavam expostas às mudanças, porém, dessa vez, foi possível observar mais um estacionamento das políticas do que mudanças. Segundo Medeiros (2001), somente a partir de 1993 é que foi possível visualizar um processo de alteração e ainda próximo do que encontramos atualmente.

A descentralização das políticas, a articulação de fato entre os diversos programas e a parceria entre governo e movimentos sociais foram inovações que permitiram redução das práticas clientelistas, distanciamento das políticas assistenciais e continuidade dos programas. A introdução de critérios de delimitação territorial do público-alvo, aliados aos de renda, permitiram melhor focalização dos beneficiários (MEDEIROS, 2001, p18).

Ao fazer tais apontamentos, Marcelo Medeiros (2001) identifica traços centrais que limitam o caráter redistributivo do *Welfare State* brasileiro. O primeiro deles é que o modelo de desenvolvimento adotado nos anos de 1930 resultou em um sistema inicialmente horizontal (para um só grupo, trabalhadores urbanos). A segunda característica se refere à falta de organização entre a classe trabalhadora, requisito essencial nas teorias europeias. E, por último, o fato de que a burocracia detinha uma autonomia limitada em relação ao governo, o que significava que seus interesses corporativistas os tornaram resistentes em aumentar os gastos sociais em detrimento dos seus (MEDEIROS, 2001).

Como já foi frisado, é a partir dos cenários proporcionados pelo *Welfare State* que as políticas sociais se desenvolvem com maior velocidade e impacto, o caso brasileiro não aparenta ser diferente. Porém, somente levando em conta as particularidades desse sistema no Brasil é que se torna possível compreender o desenvolvimento das políticas de transferência de renda, em particular o Programa Bolsa Família.

3.1 O QUE É UM PROGRAMA DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA?

As políticas de transferência de renda direta, focalizadas e condicionadas, tornaram-se instrumentos de alívio da pobreza por grande parte da América Latina, onde as outras políticas sociais não estavam bem consolidadas. Segundo Barbara Soares (2010), dessa forma, elas perderam seu sentido original, isto é, de inserir na rede de proteção aqueles que por algum motivo não estavam, e se tornaram um fim em si mesmas, tornaram-se a própria política social; situação que vem ao encontro da contextualização feita sobre o Estado de Bem-Estar na América Latina até este momento do trabalho.

Antes, porém, de compreender o caso das políticas de transferência de renda nos países latinos, nos voltaremos para uma perspectiva geral. Assim, ainda segundo Barbara Soares, as transferências monetárias têm se apresentado como mais efetivas que as transferências *in-kind* (produtos), pois tendem a combater o caráter paternalista, possibilitando o aumento da liberdade de escolha da/o beneficiária/o; também evitam a distorção dos preços, o que pode acontecer em transferências *in-kind*; e aspiram ser mais baratas administrativamente, além da maior facilidade de gestão (SOARES, 2010). Entendemos, como a autora, que a transferência de renda é um avanço dentro das políticas que conformam uma rede de mínimos sociais, e permite aos indivíduos mais liberdade em comparação com a transferência de produtos (por exemplo, cesta básica).

As transferências de renda ainda se dividem em duas tipologias: aquelas de benefícios universais e aquelas de benefícios focalizados. Basicamente, as universais não exigem comprovação de renda e se baseiam em outros critérios, por exemplo, na presença ou não de criança na família. São chamadas também de *ex-antes*, pois transferem o benefício a ricos e pobres e tem o caráter de prevenção. A ideia é que transferências desse tipo permitem escolhas de trabalhos com melhores condições, além de ter maior probabilidade de não obrigação das mulheres sobre o trabalho de cuidado.

Já as transferências com benefícios focalizados atingem, por objetivo, as famílias comprovadamente pobres e, diferentemente da anterior, funcionam com a lógica *ex-post*, ou seja, pagam a diferença necessária para suas e seus

beneficiárias/os atingirem a linha definida da pobreza. Justificam-se pela falta de dinheiro, afinal, desenvolvem-se na maioria das vezes em países em desenvolvimento. O grande problema é que nesses casos faltam pesquisas que comprovem que são mais impactantes e eficientes que as políticas universais (SOARES, 2010).

No caso da focalização, um dos instrumentos de seleção é a autofocalização, ou, como é conhecida, as condicionalidades, isso significa que os indivíduos só recebem o benefício ao cumprir as contrapartidas. Soares (2010) destaca que as condicionalidades podem ser do tipo *workfare*, quer dizer, aquelas que incentivem o trabalho por meio de capacitações; e do tipo *welfare*, que estimulam os serviços ofertados, como educação. O Bolsa Família é conformado como uma política de transferência de renda focalizada em que a seleção se dá por autofocalização do tipo *welfare*, isto é, por meio das condicionalidades que reforçam os serviços de educação, saúde e assistência social.

A autora destaca, ainda, os problemas que são levantados a partir desse modelo, como, por exemplo, o fato de partirem da hipótese de que os beneficiários desses programas, isto é, a população mais pobre, seria incapaz de planejar seu futuro e, por isso, o Estado deveria obrigar essas famílias a utilizar os serviços que tenderiam a melhorar sua situação de vida no futuro, como educação e saúde (SOARES, 2010). Acontece que argumentos como esses caem por terra a partir de pesquisas como a que aqui será utilizada, que constata, nas falas das titulares do PBF, a preocupação de que a escola é fundamental para uma possibilidade de saída da pobreza, e que tal visão já fazia parte de suas vidas, antes mesmo de entrarem no Programa⁶.

⁶Trechos retirados da transcrição do grupo focal realizado no CRAS Alto Boqueirão- Curitiba-PR:

Entrevistadora: Mas já que vocês estavam falando da escola, mudou alguma coisa na relação de vocês com a escola depois de ter a vinculação com o programa Bolsa Família?

Fala 1: Ham [...], não mudou.

Fala 2: Eu acho que não afeta nada, não afeta nada, você ter o Bolsa Família pra eles não, não tem diferença

Entrevistadora: Que tipo de mudança foi necessário na sua família para você continuar recebendo o Bolsa Família?

Fala 3: Acho que não mudou muita coisa, porque eu sempre fui uma mãe presente, junto com minhas crianças, sempre levei eles juntos pro colégio. Eles exigiram assim que não falte né. Que tenha frequência sempre no colégio.

Outro argumento levantado por Soares (2010) é que as condicionalidades *welfare* poderiam criar as chamadas “armadilhas do desemprego”, no sentido de que os indivíduos fariam o cálculo entre sua renda em situação de desemprego e sua renda empregado, circunstância que se potencializaria em países em desenvolvimento onde há mais trabalhos informais e que, por sua vez, não contam com uma rede de segurança trabalhista. Mais uma vez, entendemos que esses casos não se comprovam no Programa Bolsa Família. Como a própria autora revela, há pesquisas que vêm apontando que essa hipótese seria um mito, situação que também se verifica nos dados de nossa pesquisa⁷.

Faz-se relevante também pensar nas transferências de renda e nas condicionalidades em um cenário internacional. Exemplos de modelos e propostas de transferências se encontram espalhados pelo mundo, como é caso do modelo de imposto negativo, que basicamente consiste em uma linha de pobreza que é fixada dividindo a população entre aquela acima da linha, que deve pagar impostos, e aquela abaixo da linha, que recebe um valor complementar à renda do trabalho. Outra proposta é a do economista Van Parijs⁸ que sugere uma transferência de renda universal, incondicional e independente do trabalho.

Todavia, são os programas de transferência de renda na América Latina que têm chamado atenção desde suas primeiras implementações, tanto por compartilharem de características específicas em relação às outras regiões do globo, e comuns em relação aos países latinos. Para se ter ideia da dimensão, vale dizer que são mais de 40 programas de transferência de renda, em 18 países latinos, atingindo

Entrevistadora: Bom, perguntei pra vocês se mudava alguma coisa na relação com o marido. E a relação com a família? Com os filhos, por exemplo... Ter que exigir do filho que ele vá para a escola senão não recebe o Bolsa Família, isso muda a relação com a criança?

Fala 4: Não. Na minha eu sempre cobre escola direto. Mesmo quando eu estou trabalhando eu dou um jeito de ver se como estão os trabalhos, se estão fazendo as tarefas, como estão na aula, porque minhas crianças tem um problema que é que eles conversam demais.

⁷Segundo nossos dados sobre a atuação das respondentes no mercado de trabalho desde o ingresso no Programa Bolsa Família, cidade de Curitiba-PR, encontramos os seguintes números: 64,2% das titulares sempre trabalharam, independente da relação com o PBF; 9,5% trabalhavam e pararam de trabalhar depois do PBF, número praticamente igual (8,4%) daquelas que trabalhavam e pararam de trabalhar antes mesmo de entrar no PBF; outro número relevante é que 6,3% não trabalhavam e passaram a trabalhar depois do PBF. Ainda que baixo, esse número não se distancia muito dos 9,5% que deixaram de trabalhar após entrarem no Programa, dando claramente a entender que o PBF não estimula a saída do mercado de trabalho.

⁸ VANDERBORGHT, Yannick; VAN PARIJS, Philippe. *Renda Básica de Cidadania: argumentos éticos e econômicos*. Tradução Maria Beatriz de Medina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

mais de 113 milhões de pessoas (19% da população total). Os pontos que entrelaçam esses programas são os fatos de as transferências se darem de forma monetária, por instituírem condicionalidades, e terem as mulheres como maioria das titulares. Além disso, esses pontos se ligariam a dois objetivos também compartilhados: 1- alívio imediato da pobreza; 2- fortalecimento do “capital humano” das crianças e adolescentes para uma possível quebra do ciclo intergeracional da pobreza (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011).

Já estudos como da CEPAL (2009), do Banco Mundial (2009) e das pesquisadoras Cecchini e Madariaga (2011) (*apud* RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011), têm destacado algumas diferenças entre esses programas. Em relação à cobertura, países como o Brasil e o México desenvolveram uma ampla abrangência, enquanto países da América Central têm uma média de 20% de atendimento da população em situação de pobreza. Sobre os objetivos, alguns se focam nos de curto prazo, enquanto outros priorizam os resultados de longo prazo. Já os impactos desses programas têm sido os mais diversos, a depender da localidades, variando entre melhorias na escolarização, nutrição, renda, consumo e na diminuição de trabalho de crianças e adolescentes.

Dessa forma, Corina Rodríguez Enríquez (2011) nos propõe duas tipologias de programas de transferência de renda condicionada latino-americanos. Essas características são algumas das elencadas neste subtópico e expressam a situação desses programas na América Latina. Segundo a autora, o PBF se aproximaria do tipo 2.

Quadro 3 – Tipologias de programas de transferência de renda condicionada latino-americanos

Tipo 1	Tipo 2
Com ênfase nas condicionalidades e no fortalecimento dos serviços sociais. Tomam como hipótese que, para se romper o ciclo intergeracional da pobreza, é preciso aumentar o capital humano, através das condicionalidades. Obejtivam gerar uma dupla obrigação: os beneficiários demandam o acesso e o Estado garante a oferta dos serviços.	Enfatizam a superação da pobreza por meio das transferências monetárias, pois o controle das condicionalidade não aparenta ser seguro. Assim, a hipótese é que a pobreza e a extrema pobreza se explicam pela falta de consumo, consequência da desigualdade de inserção no mercado de trabalho. Tende a variar de acordo com a composição do domicílio. As condicionalidades tendem a ser menos fiscalizadas e menos punitivas.

Fonte: RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011

Organização: própria autora.

3.2 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O CASO BRASILEIRO

O programa de transferência de renda direta, condicionada e focalizada, brasileiro, Programa Bolsa Família, foi criado no Brasil no ano de 2003 e, como aqui já foi comentado, segue um modelo parecido ao de outros programas desse caráter na América Latina. Segundo o MDS, o PBF está focalizado em famílias com renda⁹ *per capita* de até 154,00 reais (situação de pobreza) que tenham crianças e adolescentes na composição familiar, ou de até 77,00 reais (situação de extrema pobreza). Além desse critério de renda é também preciso estar com o Cadastro Único atualizado para cumprir os critérios de seleção.

Outra característica do Programa é que, além de ser focalizado, é também seletivo, o que significa que na prática não basta estar dentro dos critérios, pois cada município conta com uma cota de benefícios que é estipulada de acordo com a estimativa da população em situação de pobreza e, mesmo que indivíduos se encaixem nos critérios, só receberão a transferência de renda se houver cota de benefícios para a cidade.

O MDS afirma, ainda, que o Bolsa Família conta com três eixos principais: o alívio imediato da pobreza, através da transferência de renda; o acesso a direitos básico, por meio das condicionalidades; e a superação da situação de

⁹ Valores referentes ao mês de dezembro de 2015. Acesso em 17 de dezembro de 2015. <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e/como-funciona>

vulnerabilidade, com ação de programas complementares (BRASIL, 2015)¹⁰. O Programa, a partir desses três eixos, se configura como um programa de transferência de renda condicionada (PTRC), isto é, a renda somente é transferida em razão do cumprimento de contrapartidas.

O primeiro eixo, que tem como objetivo o alívio imediato da pobreza, é efetivado por meio da transferência do dinheiro, que pode variar de acordo com a composição da família, mas garante um mínimo de 70,00 reais *per capita* por mês. Esse valor é repassado através de um cartão magnético para saque em bancos ou agências lotéricas. É relevante ressaltar que, em 93% das famílias atendidas, esse cartão se encontra no nome da mulher, fato que se deve às recomendações da gestão do Programa, e que será problematizado ao longo do trabalho.

Com o objetivo de garantir o acesso a serviços básicos, como saúde e educação, e, dessa forma, romper o ciclo intergeracional da pobreza, as condicionalidades aparecem como segundo eixo do Programa. Assim, em contrapartida ao recebimento do benefício do Programa, a titular deve garantir o cumprimento dessas normas. Para o MDS (BRASIL, 2015, s/p), “as condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos”. Essas condicionalidades se dão em três áreas, da seguinte forma:

Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê.

Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%.

Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do Peti e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal (BRASIL, 2015, s/p.).

¹⁰ BRASIL. <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em 06 de maio de 2015.

Quanto à ação de programas complementares, o terceiro eixo, fica quase que invisível em comparação aos dois primeiros, pois não acontece de forma sistemática. Efetiva-se basicamente através de cursos de profissionalização ofertados pelos serviços de assistência social, um exemplo seria o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC), que depende de diversos convênios e varia de acordo com o município.

Ainda que não seja fundamental para este trabalho, vale lembrar que a gestão do Programa se dá de forma descentralizada, articulando principalmente governos federal e municipal. A União é quem financia e institucionaliza o PBF, cabendo aos municípios a busca e o acompanhamento das famílias beneficiárias, além da fiscalização das condicionalidades. Na maioria dos municípios quem gerencia o Programa são instituições responsáveis pela Assistência Social e, por conseguinte, suas unidades de atendimento, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Nesses espaços, que preferencialmente ocupam áreas de vulnerabilidade, o indivíduo pode realizar o Cadastro Único que se caracteriza como a porta de entrada para o PBF, bem como para outros programas sociais.

Somando as condicionalidades à transferência de renda, entendemos que o governo assume a postura de tratar a pobreza enquanto multidimensional, porém sem propor um enfrentamento do mesmo tipo, isto é, sem investir de forma significativa nas áreas de educação, saúde, saneamento e habitação. Na verdade, o que tem ocorrido em relação às outras políticas, como saúde e educação, é substituir o sistema de oferta de serviços pelo de demanda ou o que Simon Schwartzman (2015) está chamando de sistema de *vouchers*, em especial sobre a educação.

O complemento natural desta política [de *voucher*] seria privatizar ou dar autonomia às escolas, eliminando ou reduzindo os sistemas públicos de educação, como foi feito no Chile (Gauri *and* Vawda 2003; Saldanha 2007). Os programas de transferência de renda não incorporam explicitamente este complemento, mas colocam ênfase no controle social e comunitário das escolas, que teriam a responsabilidade de garantir que as condicionalidades dos programas estão sendo cumpridas (SCHWARTZMAN, 2015, p.9).

Schwartzman (2006) tem afirmado, ainda, que há dúvidas sobre o verdadeiro impacto e efeitos das chamadas condicionalidades no combate à pobreza.

Segundo ele, o argumento que sustenta a hipótese de que as crianças não se educam por que não frequentam a escola e não frequentam a escola porque não se educam é frágil em um país onde a universalização escolar básica está quase totalizada, desde pelo menos o início do século XXI. Dessa forma, diversas pesquisas que questionam a validade efetiva dessas condicionalidades se desenvolveram ao longo dos anos. Continuemos com o exemplo da educação.

A pesquisa desenvolvida por Ernesto Amaral e Vinícius Monteiro (2013), ainda no início do Programa (2005 e 2009), tinha como objetivo “verificar se as condicionalidades de educação do PBF, no que se refere à frequência escolar, estão realmente funcionando” (AMARAL; MONTEIRO, 2013, p. 532). Assim, as análises dos dados referentes a 2005 demonstraram que o recebimento do PBF se mostrou responsável por uma redução nas chances de evasão escolar, porém não foi o que se verificou nos dados de 2009.

Pode-se dizer que as condicionalidades da educação funcionaram em 2005, na medida em que foram estimados efeitos significativos na redução da evasão escolar das crianças pertencentes às famílias atendidas. Os dados de 2009 não foram estatisticamente significativos, apesar de terem sempre apontado para a diminuição da evasão escolar (AMARAL; MONTEIRO, 2013, p. 567).

André Pires (2013) também nos fornece uma reflexão acerca da condicionalidade da educação. Seu argumento também caminha pela mesma esteira de pensamentos até agora apresentados, no sentido de que não será somente obrigatoriedade em frequentar a escola que apoiará e dará sustentabilidade ao combate à pobreza. De uma forma interessante, suas pesquisas têm apontado que a condicionalidade muito mais tem a ver com a relação de troca e reciprocidade entre beneficiários (em especial a titular) e o Estado, do que com a diminuição das desigualdades.

Entendemos, assim, que o que realmente está por trás desses questionamentos e pesquisas, assim como este trabalho, é a indagação sobre o quanto efetivamente as condicionalidades têm interferido na quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Segundo Giselle Monnerat *et al* (2007), as condicionalidades do PBF apresentam grandes problemas.

A controvérsia aparece, por um lado, no reconhecimento de que as condicionalidades do programa têm potencial de pressionar a

demanda sobre os serviços de educação e saúde, o que, de certa forma, pode representar uma oportunidade ímpar para ampliar o acesso de um contingente importante da população aos circuitos de oferta de serviços sociais e, por outro lado, se traduz na ideia de que, à medida que o direito social é condicionado ao cumprimento de obrigações, podem ser ameaçados os princípios de cidadania (MONNERAT, *et al*, 2007, p.1459).

Dessa forma, a dúvida levantada pelas autoras é justa. “A contrapartida é uma cobrança indevida, já que o direito é uma prerrogativa dos membros de uma sociedade?” ou o Brasil é uma exceção e na realidade o objetivo dessas condicionalidades “trata de envolver as famílias num circuito virtuoso de direitos e deveres com potencial para ultrapassar o assistencialismo e fomentar a cultura cívica e garantir o acesso a uma rede extensa de proteção social?” (MONNERAT, *et al*, 2007, p. 1460).

As autoras apontam a concepção de que a condicionalidade em si não seria um problema e que poderia até ser válida, mas somente quando utilizada como estratégia de ampliação de acesso aos serviços sociais e políticas de emprego e renda. Da forma como são apresentadas hoje, no desenho do Programa Bolsa Família, as contrapartidas deixam de lado esse caráter estratégico e tendem a assumir muito mais o caráter de controle punitivo e fiscalizador, não solucionando os “problemas” que o controle das condicionalidades tem alertado (MONNERAT, *et al*, 2007).

Assim, ainda que haja certos contrapassos acerca da necessidade ou não das condicionalidades entre os/as autores/as citados, há um ponto em comum entre eles: o reforço de que se deve investir em outras políticas, que não a transferência de renda, para o combate à pobreza e suas múltiplas desigualdades, principalmente quando se trata do objetivo da quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

3.3 TRANSFERÊNCIA DE RENDA, PBF E A PERSPECTIVA DE GÊNERO

Resta-nos ainda problematizar as condicionalidades, o próprio PBF e de forma mais geral, os programas de transferência de renda, através de uma perspectiva de gênero. Afinal, se as mulheres são para o Programa Bolsa Família as

preferidas para assumir a titularidade do benefício, o marcador de gênero não pode ser ignorado. Assim, para Silvana Mariano e Cássia Carloto (2009), dada a abrangência do PBF, ele se torna um objeto importante de reflexão sobre como o Estado incorpora os papéis tradicionais de gênero e família.

Segundo Ana Fonseca (2010), dois argumentos estariam em um plano de fundo para o fato de as mulheres serem titulares dos programas de transferência de renda. Assim, a primeira hipótese é de que a transferência de renda no nome das mulheres equilibraria a diferença de poder entre homens e mulheres, e por consequência, essa relação entre gêneros mudaria. A segunda é que as mulheres utilizariam melhor o recurso para a família e cumpririam as condicionalidades com maior naturalidade. Adotaremos este último argumento, frisando que programas de transferência de renda condicionada, como o PBF, utiliza-se, em seu desenho e em sua implementação, do papel social da mulher, diretamente ligado à esfera reprodutiva e de cuidado, para fazer a interlocução entre as ações estatais e a família.

Corina Rodríguez Enríquez (2011) nos chama a atenção sobre como essas relações de gênero estão intrínsecas, de forma geral, no desenho dos programas de transferência de renda espalhados pela América Latina. Assim, para a autora, o fato de o cartão estar no nome da mulher “*no implica que tenga incorporado enfoque de género, ni garantiza que contribuya a la promoción de los derechos de las mujeres y a igualdad de género*” (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011, p. 22). Assim, denominará o papel reservado às mulheres nesses programas como beneficiárias operativas.

Las mujeres son, por tanto, beneficiarias operativas. Esta funcionalidad se sostiene en la creencia de que las mujeres tienen una mayor predisposición “natural” a redistribuir los recursos al resto de los miembros del hogar, a una actitud altruísta a favor del bienestar de los niños y las niñas, y a un manejo más prudente, cauteloso, cuidadoso y eficiente de los recursos (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011, p. 22).

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que rege também o PBF, tem como foco a família. Porém, segundo Carloto e Mariano (2010), é preciso entender o que é a família, isto é, analisar a família como um espaço físico, relacional e simbólico, que se refere a significados bons (exemplo: espaço acolhedor) e ruins (exemplo: espaço marcado por diversas violências), ou, como tratamos no primeiro

capítulo a partir de Nussbaum (2002), como um espaço de amor e violência. Dessa forma, entendemos que a família contemporânea ocupa um lugar contraditório entre o mundo público e o privado, pois, ainda que seja o lugar da privacidade por excelência, tem passado por um processo de interferências das instituições sociais (JELIN, 2004 *apud* CARLOTO; MARIANO, 2010).

Esse pensamento dicotômico, que divide a esfera do público e do privado, também relaciona significados e gêneros a cada uma delas. Dentro da esfera do público, encontramos significados relacionados, como as ideias de produção, interesses pessoais, arena política e de negócios, cidadãos independentes e uma supremacia da cultura, enquanto, na esfera privada, comumente relacionam ideias de reprodução, família, vida doméstica, subjetividade, dependência dos indivíduos e uma supremacia do natural. Segundo Carloto e Mariano (2010, p. 453), “para essa tradição dicotômica e binária, a mulher está para o mundo privado assim como o homem está para o mundo público e político”, bem como para os significados de cada esfera. Ressaltamos o quanto problemática essa lógica tem se apresentado e como sua superação se faz necessária.

Assim, ao identificar a mulher como mediadora do grupo familiar, o Programa e, em geral, as políticas da assistência social acabam por configurar as mulheres como meio e não fim da política social (problemática referenciada no capítulo 1). Por outro lado, devemos reconhecer que a própria assistência social e o Programa Bolsa Família produziram uma entrada das mulheres na vida pública por meio de sua configuração e desenho, isto é, as mulheres adentram os espaços públicos através da política de assistência.

A grande questão, porém, é que essa saída parece ambígua, pois os problemas que trazem tais mulheres à esfera pública, nesse caso, têm relação direta com problemas privados, o que resultaria em uma passagem incompleta e insuficiente para o avanço das mulheres à esfera do público, do político, do produtivo, etc. (CARLOTO; MARIANO, 2010).

Estudos como o de Saraceno (1997 *apud* MARIANO; CARLOTO, 2009) apontam que as mulheres apresentam mais dificuldades de distinguir entre seu próprio dinheiro e gasto com o da família, ideia compartilhada também no desenho do PBF. Segundo informações advindas da Controladoria Geral da União (CGU) e do

MDS, as mulheres devem ser preferencialmente as titulares do PBF, o que significa que o cartão deve estar em seu nome e as condicionalidades devem estar sob sua responsabilidade. Segundo o MDS:

As evidências levantadas em experiências de implementação de políticas sociais no Brasil e no exterior, indicam que as mulheres são mais seletivas no gasto e privilegiam as demandas de toda a família, o MDS recomenda que a mulher seja cadastrada como responsável legal pela família (MDS, 2007, p.56).

Além de documentos do MDS, essas indicações encontram-se também em pesquisas, como a realizada pelas Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento (AGENDE). Tal pesquisa revela que os agentes governamentais apostam na titularidade feminina por questões ligadas à maternidade, mas fundamentalmente por questões ligadas ao contato diário com a casa, e conseqüentemente com as crianças. Para a pesquisa, “seja a ênfase posta nas crianças ou na casa, o entendimento mais generalizado é que as mulheres devem ser as titulares do benefício porque são elas as que sabem como fazer” (AGENDE, 2015, s/p).

Os PTRCs têm como público alvo as famílias, em especial as crianças, e para chegar até elas utilizam-se do papel tradicionalmente delegado às mulheres. Para as autoras Mariano e Carloto (2009, p. 904),

Ao ser incluída no PBF a mulher é tomada como representante do grupo familiar, vale dizer, o grupo familiar é materializado simbolicamente pela presença da mulher. Esta, por sua vez, é percebida tão somente por meio de seus papéis femininos, que vinculam, sobretudo, o ser mulher ao ser mãe.

Ao entrar no PBF como titular, a mulher passar a lidar com certas responsabilidades, que, por vezes, já lhe cabiam, mas que passam a ser reforçadas pelo Programa. Entre essas funções, cabe à titular: realizar e, sempre que necessário, atualizar o Cadastro Único; retirar o dinheiro; aplicar o recurso da transferência de renda de forma que beneficie toda a família; gerenciar as condicionalidades, acompanhando as crianças e adolescente nos serviços de educação, saúde e assistência social; e participar de reuniões e atividades vinculadas ao Programa, que vão desde grupos de acompanhamento da assistência social até capacitações desenvolvidas pela chamada “geração de renda” (MARIANO; CARLOTO, 2009).

Assim, a ideia de empoderamento feminino através da titularidade do Programa cai por terra, e se revela o lado em que o Estado, a partir de uma política pública, passa a reforçar a divisão tradicional dos papéis de gênero. Políticas que realmente poderiam alterar as relações sociais, econômicas e políticas das mulheres são, por vezes, ignoradas.

Isso é exemplificado em pesquisas, como a de Lavinias (2015), que tem apontado fatores realmente relevantes para alterar a renda das mulheres. Por exemplo, ter máquina de lavar, o que envolveria ter água e esgoto encanado, poderia aumentar em 42% a renda das mulheres pobres. Outra política que poderia elevar a renda das mulheres seria o serviço de educação infantil. Segundo os dados apresentados pela autora, um filho fora da creche significa menos 46,70 reais no orçamento mensal familiar, já um filho fora da pré-escola significa um déficit de 28,57 reais. Pesquisas como essa apontam como a oferta de serviços pode atingir positivamente a renda das mulheres, tanto quanto a transferência de renda.

Por fim, seria interessante recuperar a proposta de Corina Rodríguez Enríquez (2011) sobre duas possíveis tipologias de programas de transferência de renda, uma levando em conta a perspectiva de gênero e a outra, não.

Quadro 4 – Programas de transferência de renda com potencialidades em relação à igualdade de gênero

Potencialidade forte à igualdade de gênero	Potencialidade fraca à igualdade de gênero
Prioridade a direitos individuais, sem titularidade;	Focalização em determinadas famílias e titularidade feminina;
Oferecer serviços de cuidados (como creche) aos serviços básicos;	Benefícios insuficientes e não oferta de serviços de cuidado;
Condicionalidades não punitivas;	Condicionalidades punitivas;
Promoção de componentes que incentivem a divisão do trabalho produtivo e de cuidado;	Não incentivo à divisão do trabalho produtivo e de cuidado;
Mecanismo de participação dos beneficiários e identificação das demandas específicas das mulheres.	Não promoção de participação e da identificação de demandas das mulheres.

Fonte: RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2011.

Organização: A autora

4 O CASO DAS TITULARES DO PBF EM CURITIBA-PR.

Neste momento nos deparamos com a análise empírica, a partir de um estudo de caso, do que até agora vínhamos tratando. Precisamente sobre o trabalho de avaliar uma política pública, tomaremos como referência a proposta metodológica de Sônia Draibe (2001). Para a autora, antes de qualquer passo é preciso definir a natureza do objeto analisado, podendo ser uma política, um programa ou um projeto. Sendo assim, a essa altura do trabalho, está evidente que focamos um programa, o Bolsa Família.

Definido esse primeiro recorte, Draibe (2001) apresenta um esquema sobre os tipos e a natureza das avaliações de políticas públicas e sociais, ilustrado no quadro a seguir.

Quadro 5 – Tipologias de avaliação de políticas públicas e programas sociais.

Relação temporal	<i>Ex ante</i> : ocorre durante a preparação ou formulação do programa; objetivos: produzir orientações e diagnósticos para futuras comparações.
	<i>Ex post</i> : ocorre durante ou após a realização do programa; objetivos: medir a eficiência e a eficácia e avaliar os resultados, impactos e efeitos.
Natureza da avaliação	Processos: centralizam-se no desenho, características organizacionais e desenvolvimento.
	Resultados: foca a relação entre objetivo e resultados alcançados.

Fonte: DRAIBE, 2001.

Organização: A autora.

A primeira tipologia refere-se ao período delimitado para o estudo, isto é, antes, durante ou após a implementação da política. Como também está evidenciado no quadro, nossa análise pode ser considerada *ex post*, pois se trata de uma avaliação durante o funcionamento do programa. Já a segunda tipologia é referente à natureza da proposta, no nosso caso, sobre avaliação de resultados. Nesse tipo de análise, as perguntas têm relação com os objetivos, como por exemplo, se estes estão sendo cumpridos, como e com qual qualidade.

Outra preocupação metodológica de Draibe (2011) se apresenta a partir da nossa escolha pelo tipo *ex post*. Assim, nossa análise ocorreu da forma que

a autora denominou de avaliação de resultados. O Quadro 6 exemplifica as possibilidades e os indicadores necessários para realizar uma análise desse tipo, e novamente nossa escolha encontra-se destacada. A justificativa por esse tipo de análise está relacionada ao nível de indicadores produzidos por nossa pesquisa, que se aproximam muito mais de uma percepção de efeitos produzidos pelo PBF na vida dessas mulheres do que, por exemplo, números que nos garantam os chamados “efeitos líquidos” do Programa, o que significaria a escolha por uma análise de impactos.

Quadro 6 – Tipologias e indicadores para avaliação de resultados de políticas públicas e programas sociais

	Tipologias	Indicadores
Avaliação de resultados	Desempenho: os resultados esperados nas metas.	Que confrontem as realizações alcançadas com os objetivos esperados.
	Impactos: alterações produzidas pelo programa na realidade social.	Que possam medir os efeitos “líquidos” que o programa produziu na realidade.
	Efeitos: impactos indiretos sociais e institucionais.	Que meçam impactos indiretos nos implementadores, grupos interessados, instituições, etc.

Fonte: DRAIBE, 2001.

Organização: A autora.

Todavia, para além desta questão mais prática da metodologia, há também neste trabalho uma preocupação epistemológica, que segue duas grandes correntes sociológicas: os estudos feministas e os estudos sobre a individualização. De maneira breve abordaremos ambas as perspectivas.

De início, é importante demarcar que partimos da ideia de que há no mundo contemporâneo um processo fortemente marcado pela individualização (BECK; BECK-GERNSHEIM, 2003; HALL, 2006). Stuart Hall (2006, p. 14) destaca que “as sociedades modernas são, portanto, por definição, sociedades de mudança constante, rápida e permanente. Essa é a principal distinção entre as sociedades ‘tradicionais’ e as ‘modernas’”. De outra forma, mais ainda próxima à observação de Hall, Ulrich Beck e Elisabeth Beck-Gernsheim (2003, p.38) entendem esse processo de “mergulho na modernidade” como “toda metafísica y transcendencia, toda a

necesidad y certidumbre están siendo substituídas por la habilidad personal. Tanto em lo más público como em lo más privado, nos estamos convirtiendo en funambulistas bajo la lona del circo”.

Hall (2006) e Beck; Beck-Gernsheim (2003) também têm pontos de convergência sobre o sujeito que emerge nesse novo processo social. Para Stuart Hall (2006), esse desenvolvimento é marcado por uma transação entre o sujeito sociológico, que surgiu na modernidade como um sujeito unificado e masculinizado, marcado por um conjunto conciso de característica (como classe, gênero, raça, sexualidade) e que dificilmente é colocado em contradição, por um sujeito pós-moderno, marcado fortemente por uma fragmentação ou descentralização das características, em que a pluralidade das identidades passa a ser cada vez mais visível. Assim, nesse novo contexto, as características, como classe, gênero, raça e sexualidade, exercem importâncias políticas niveladas, podendo, por vezes, ganharem mais ou menos relevância, como o autor demonstra no *exemplo de Bush*¹¹.

Ulrich Beck e Elisabeth Beck-Gernsheim (2003) também reconhecem esse processo de fragmentação das identidades como um aspecto da individualização, dizendo-nos que, além dessa desintegração de padrões sociais (classes e *status* sociais, família, papéis de gênero, etc.), a individualização é também evidente no colapso das normas de países que viveram o socialismo durante uma

¹¹“Em 1991, o então presidente americano, Bush, ansioso por restaurar uma maioria conservadora na Suprema Corte americana, encaminhou a indicação de Clarence Thomas, um juiz negro de visões políticas conservadoras. No julgamento de Bush, os eleitores brancos (que podiam ter preconceitos em relação a um juiz negro) provavelmente apoiaram Thomas porque ele era conservador em termos da legislação de igualdade de direitos, e os eleitores negros (que apóiam políticas liberais em questões de raça) apoiariam Thomas porque ele era negro. Em síntese, o presidente estava ‘jogando o jogo das identidades’. Durante as ‘audiências’ em torno da indicação, no Senado, o juiz Thomas foi acusado de assédio sexual por uma mulher negra, Anita Hill, uma ex-colega de Thomas. As audiências causaram um escândalo público e polarizaram a sociedade americana. Alguns negros apoiaram Thomas, baseados na questão da raça; outros se opuseram a ele, tomando como base a questão sexual. As mulheres negras estavam divididas, dependendo de qual identidade prevalecia: sua identidade como negra ou sua identidade como mulher. Os homens negros também estavam divididos, dependendo de qual fator prevalecia: seu sexismo ou seu liberalismo. Os homens brancos estavam divididos, dependendo, não apenas de sua política, mas da forma como eles se identificavam com respeito ao racismo e ao sexismo. As mulheres conservadoras brancas apoiavam Thomas não apenas com base em sua inclinação política, mas também por causa de sua oposição ao feminismo. As feministas brancas, que frequentemente tinham posições mais progressistas na questão da raça, se opunham a Thomas tendo como base a questão sexual. E, uma vez que o juiz Thomas era um membro da elite judiciária e Anita Hill, na época do alegado incidente, uma funcionária subalterna, estavam em jogo, nesses argumentos, também questões de classe social” (HALL, 2006, p. 18-20).

parte do século XX. Os autores são claros ao enfatizar que o desenvolvimento da individualização não é algo que se possa escolher, mas um fato das sociedades atuais. Nesse cenário é que emerge a “biografia do faça você mesmo”, também denominada pelos autores de biografia do risco ou da crise.

Essa ideia do “faça você mesmo” significa que as trajetórias de vidas não são mais determinadas como na sociedade tradicional, isto é, não nascemos para ser uma coisa ou outra, pelo contrário, nessa circunstância, o futuro depende das escolhas e esforços dos indivíduos, o que acarretou, segundo os autores, vantagens e desvantagens. Como exemplo, podemos utilizar as mudanças do papel social das mulheres. Se em determinada período, cabia às mulheres o dever do cuidado, do casamento e a vida para a família, com o processo de mudança aqui debatido, a liberdade de escolher não viver essa vida passa a existir, pelo menos para algumas mulheres, o que também envolve uma responsabilidade por tal escolha (BECK; BECK-GERNSHEIM, 2003).

Assim, aquela ideia fixa de certezas destacada por Hall (2006) no sujeito sociológico é desconstruída e, como ele também aponta, emerge o sujeito fragmentado, em que, segundo Beck; Beck-Gernsheim (2003), as opções passam a ser valorizadas e reivindicadas (opções de vida, morte, gênero, sexualidade, identidade, religião, casamento, família, etc.).

Uma segunda perspectiva presente em nosso debate é a dos estudos feministas, que, especialmente em nossa visão, vai ao encontro das interpretações sobre a individualização. De qualquer forma, isso significa que compartilhamos de dois pressupostos feministas gerais: 1- de que sempre houve uma subordinação da mulher, mas que esta variou e varia em relação a tempo e lugar; 2- de que os papéis sociais não são naturais, mas sim construídos culturalmente (PISCITELLI, 2002; SAFFIOTI, 1994).

Segundo Adriana Piscitelli (2002), a partir das ideias de que a política acontece além do setor público (Estado) e de que política é sempre poder, as pesquisas feministas revolucionaram os estudos sobre mulher, passando a mapear as relações de poder em que estas estão envolvidas, questionando também o conhecimento científico até então produzido. É nesse momento que o conceito de patriarcado, utilizado até então para explicar a origem da opressão, é marginalizado,

dando lugar à ideia de gênero, a qual o questionamento não se dá mais sobre o início da opressão, mas sobre sua realidade empírica e suas consequências diversas.

Assim, o conceito de gênero é definido pela primeira vez, em 1975, por Gayle Rubin como “um sistema sexo/gênero” na qual um “conjunto de arranjos através dos quais uma sociedade transforma a sexualidade biológica em produtos da atividade humana, e nas quais estas necessidades sociais transformadas são satisfeitas” (RUBIN, 1975 *apud* PISCITELLI, 2002, p.8). Ainda que com alguns limites, essa definição permitiu pensar nas construções sociais da mulher e na possibilidade de pesquisas que revelassem o sistema sexo/gênero nas realidades empíricas. Vale ressaltar que, na sequência desta primeira definição, inúmeras foram as reformulações sobre a ideia de gênero (PISCITELLI, 2002).

Dentre as diversas abordagens feministas, a que assumimos neste trabalho é a pós-estruturalista, também denominada por Piscitelli (2002) como desconstrutivista. No geral, as representantes dessa perspectiva

Contestam a validade dos modelos que buscam analisar e explicar as transformações históricas pressupondo, por exemplo, a continuidade de certas estruturas e/ou instituições; questionam, também, as abordagens que formulam uma compreensão da diferença tendo como referência um Outro exógeno, externo, procedimento que mantém o princípio de uma unidade e coerência do sujeito universal autoconsciente; valorizam a linguagem e o discurso como práticas relacionais que produzem e constituem as instituições e os próprios homens enquanto sujeitos históricos e culturais e compreendem, enfim, a produção de saber e significação como ato de poder (PISCITELLI, 2002, p. 14).

Por fim, é a partir da perspectiva pós-estruturalista que recuperaremos o uso da categoria mulher, isto é, apesar de considerar e fazer uso da categoria gênero somaremos a importância de pensar a mulher, entendendo, assim como Piscitelli (2002), duas grandes vantagens dessa escolha: o reconhecimento das diferenças entre mulheres e, por outro lado, as semelhanças entre elas, o que casaria com a prática política feminista. Sendo assim, essa nova proposta da categoria mulher não tem um sentido definido *a priori*, mas se propõe a levar em conta a historicidade e a especificidade dos contextos (NICHOLSON, 2000 *apud* PISCITELLI, 2002).

A relação entre gênero, mulher e feminismo, tomada neste trabalho, pode ser resumida segundo o trecho a seguir.

Conceber gênero como uma relação entre sujeitos historicamente situados é fundamental para demarcar o campo de batalha e identificar o adversário. Nestas circunstâncias, o inimigo da mulher não é o homem nem enquanto indivíduo, nem como categoria social, embora seja personificado por ele. O alvo passa a ser, numa concepção relacional, o padrão dominante da relação de gênero. Diferentemente do que se pensa com frequência, o gênero não regula somente as relações entre homens e mulheres, mas normatiza também relação homem-homem e relações mulher-mulher (...). A adequada compreensão deste fenômeno responderá pela formulação de estratégias de luta com maior potencial de êxito, enquanto a singularização do inimigo pode fazer perder de vista o nó constituído pelas três condições sociais básicas: gênero, raça/etnia, classe social (SAFFIOTI *et al*, 1992 *apud* SAFFIOTI, 1994).

Dessa forma, nossa pesquisa empírica buscou levar em conta ambas as perspectivas, com o esforço de reconhecer o contexto de individualização e o quanto isso tem feito parte da vida dessas mulheres; bem como o fato de sempre lembrar as diversas categorias que perpassam esses sujeitos, como gênero, classe, raça e geração.

4.1 A PESQUISA

Os dados utilizados neste trabalho fazem parte da pesquisa *Discriminação Interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará* coordenada pela Profa. Dra. Silvana Mariano. A pesquisa foi desenvolvida do início de 2013 até o final de 2014, tendo como mês de realização das entrevistas setembro e outubro do primeiro ano.

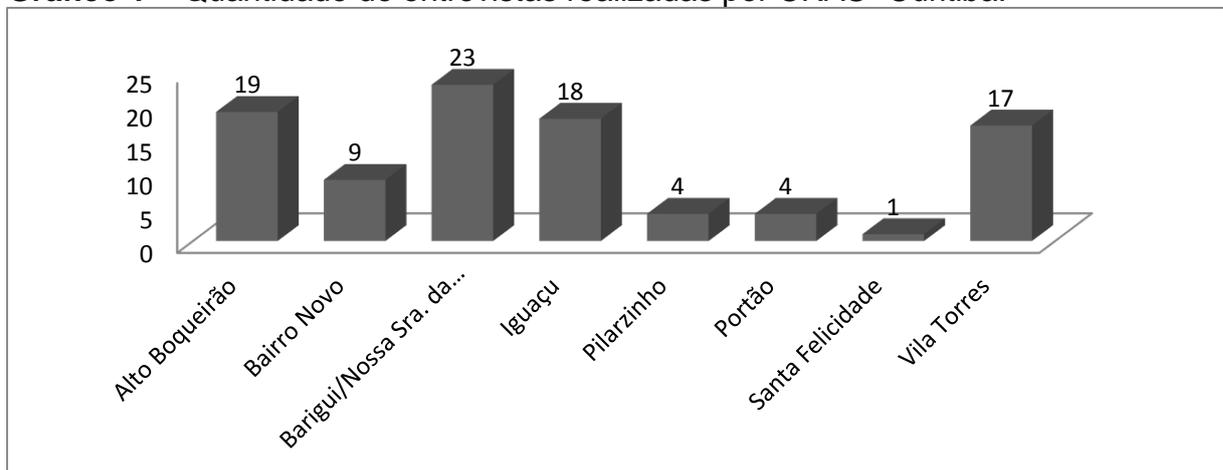
A coleta de dados se deu de duas maneiras: através de um questionário misto, em entrevistas realizadas com 190 mulheres; e de grupos focais, sendo realizado um em cada cidade. Pelo fato de que nossa análise foca especialmente os dados produzidos por meio do questionário, será sobre sua formulação, realização e análise que trataremos agora.

O questionário utilizado nas entrevistas contava com mais de sessenta questões, por vezes sendo perguntas fechadas (com opções pré-determinadas de respostas) e por outras vezes abertas (sem opção prévia de

resposta). Vale salientar que esse instrumento vem sendo desenvolvido e aperfeiçoado pelo grupo de pesquisa coordenado pela Profa. Silvana Mariano desde 2009 e já que foi aplicado em outras versões e outras localidades.

Levando em conta nossa amostragem, com foco em mulheres titulares do Programa Bolsa Família nas cidades de Curitiba-PR e Fortaleza-CE, através dos cálculos estatísticos de confiabilidade, chegamos ao total de 95 questionários para cada cidade. No município de Curitiba, realizamos as entrevistas com uma equipe de cinco pesquisadoras em oito Centros de Referência da Assistência Social-CRAS, localizados em diversos pontos da cidade. Segue o número de entrevistas realizadas em cada CRAS.

Gráfico 1 – Quantidade de entrevistas realizadas por CRAS- Curitiba.



Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

Segundo Earl Babbie (1999), a pesquisa de Survey é mais um dos tantos métodos que estão à disposição das ciências sociais, porém, seu uso se faz interessante a depender da pesquisa. Entendemos que esse tipo de pesquisa, ou seja, o *survey*, é vantajoso em diversos aspectos, como salienta Babbie (1999, p. 86).

Já que a pesquisa de *survey* envolve a coleta e quantificação de dados, os dados coletados se tornam fonte permanente de informações. Um corpo de dados de *survey* pode ser analisado pouco depois da coleta e confirmar uma determinada teoria de comportamento social. Se a própria teoria sofrer modificações mais tarde, é sempre possível retornar ao conjunto de dados e reanalizá-los sob a nova perspectiva teórica.

Ainda sob as orientações metodológicas de Babbie (1999), realizamos a leitura dos dados, por vezes com análises univariadas, quando “o exame

da distribuição de casos [é] de apenas uma variável de cada vez” (BABBIE, 1999, p. 337), tendo a possibilidades de unir valores iguais ou semelhantes e utilizar tendências centrais (moda, média e mediana); com análises bivariadas, quando utilizamos de uma variável independente na tentativa de explicar a variável dependente; e, também, com análises multivariadas, nas quais diversas variáveis independentes buscam explicar a variável dependente.

Fizemos usos também de outros recursos de análises apresentados por Babbie, como, por exemplo, a fusão de categorias de respostas. Para o autor, unir respostas, como “muito importante” e “importante” ou “muito ruim” e “ruim”, pode ser uma técnica importante para evitar erros na leitura das tabelas. Outra sugestão acatada no trabalho é o uso da alternativa de resposta “não sei”. O autor alerta que, a depender do objetivo e da expressão quantitativa das respostas, o/a próprio/a pesquisador/a deve avaliar o uso ou exclusão dessa resposta. Utilizamos esse critério também para as respostas “não se aplica” (BABBIE, 1999).

Outra informação relevante é sobre como as análises estatísticas foram desenvolvidas. Usamos, basicamente, a estatística descritiva: “método de apresentar descrições quantitativas de modo manejável” (BABBIE, 1999, 383). Assim, umas das etapas foi a chamada redução de dados, isto é, buscamos tornar os detalhamentos (matriz de dados) possíveis de leituras, por exemplo, transformando respostas abertas em categorias analíticas.

A pesquisa quantitativa, em especial aquela que se utiliza da estatística, tem ocupado um segundo plano nas pesquisas em ciências sociais. Contudo, seu valor para o alcance de resultados confiáveis e próximos da realidade social não pode ser ignorado. A análise estatística é um dos instrumentos que nos permite exercer o objetivo do pesquisador social, ou seja, reconstruir, da melhor maneira possível, a realidade social. Sendo assim, ancorada em teorias sociais, a análise estatística só tem a contribuir para o trabalho de sociólogos, cientistas políticos e pesquisadores sociais no geral (MEIRELLES, 2014).

Somado ao *survey* e às análises quantitativas, utilizamos ainda da metodologia do estudo de caso. Como relata Robert Yin (2005, p. 19), “quando o pesquisador tem pouco controle sobre os acontecimentos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos inseridos em algum contexto de vida real” é indicado

que se faça uso do estudo de caso. Tal recurso permite ao/à pesquisador/a conservar as características singulares de seu objeto, podendo ser ele fenômenos sociais, políticos, organizacionais, entre outros (YIN, 2005).

Segundo Yin (2005), o estudo de caso é indicado para pesquisas que tenham como direção perguntas no sentido de “como” e “por que”. Além disso, a estratégia do estudo de caso é interessante quando não se tem um controle sobre os eventos, situação diferente de pesquisas experimentais, e quando se focaliza em eventos contemporâneos. Nesse sentido, o autor sugere uma definição técnica

1. Um estudo de caso é uma investigação empírica que
 - Investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real, especialmente quando
 - Os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos (YIN, 2005, p. 32).

Dessa maneira, tanto para planejamento, execução e análise dos dados, utilizamos duas técnicas de pesquisa: o *survey* e o estudo de caso. Ambos os recursos são formas típicas de pesquisas nas ciências sociais, e foram escolhidas por se adaptarem melhor à proposta do trabalho e utilizadas com a rigurosidade que cabe à ciência.

4.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE: GÊNERO, CLASSE, RAÇA E GERAÇÃO

Segundo Florestan Fernandes (1997, p. 48), o olhar das ciências sociais sobre a realidade “tem início quando o tratamento analítico dos dados permitiu passar das imagens sensíveis dos fenômenos para imagens unitárias ou analíticas de suas propriedades e das condições em que são produzidas”. Dessa forma, será a partir da utilização das categorias sociais (gênero, classe, raça e geração) que analisaremos nossa realidade empírica.

Como já foi evidenciado durante todo o trabalho, o principal marcador de nossos dados é a categoria gênero, em especial a situação da mulher. Contudo, entendemos, como aqui também já foi justificado, que é preciso contextualizar e dar historicidade a essa mulher. Assim, concordamos com Heleieth Saffioti (1994, p. 273) quando diz que “o sujeito constituído em gênero o é também em classe social e em raça/etnia”.

Saffioti (1994) propõe que pensemos as hierarquias de poder através de um filtro que leve em conta as categorias gênero, raça e classe. Adicionaremos também as questões geracionais a essa filtragem. A opção por mais essa categoria pode ser justificada por se fazer tão relevante quanto as anteriores no desenvolvimento das relações sociais. Segundo Parry Scott (2010), as gerações são mais que diferenças de idade, elas hierarquizam e solidarizam todas as relações.

A partir das ideias de Heleieth Saffioti, Mary Garcia Castro (1992) apresenta o conceito de alquimia das categorias sociais, como um recurso analítico, que, segundo a mesma autora, só existe em um plano subjetivo. Segundo Castro (1992, p. 59), “as categorias gênero, raça e geração têm em comum serem atributos naturais com significados políticos, culturais e econômicos, organizados por hierarquias, privilégios e desigualdades, aparados por símbolos particulares e ‘naturalizados’”.

Tomando como base tais referências, consideraremos o recorte de nosso objeto, isto é, o fato de nos focarmos em mulheres em situação de pobreza e extrema pobreza, como parte da análise das categorias, incorporando, sempre que possível, as diferenciações de raça e geração. Para que fique mais prático, esclarecemos as unidades de análise de cada categoria no quadro a seguir.

Quadro 7 – Unidade de análises das categorias.

Gênero	Mulher; conciliação entre trabalho remunerado e trabalho doméstico; trabalho de cuidado.
Classe	Cortes de renda (pobreza e extrema pobreza); subdivisões do salário mínimo.
Raça	Branças e não brancas.
Geração	Até 24 anos e com mais de 25 anos.

Fonte: A autora.

Ao definir tais unidades, estamos utilizando algumas lógicas. Assim, quando dizemos que analisar a relação das mulheres com a dupla jornada e com o trabalho de cuidado cabe à categoria gênero, entendemos que esse tipo de fenômeno perpassa pelas desigualdades de gênero. O trabalho doméstico e de cuidado exige tempo, dedicação e compromisso, tanto quanto o trabalho remunerado, mas por vezes é invisibilizado. Lembramos que, na grande maioria, esse tipo de labor é desenvolvido por mulheres. Nesse sentido é que nos propomos a analisar tal situação como uma unidade de estudos de gênero.

Sobre a unidade de análise de classe, não faremos uso de conceitos clássicos das ciências sociais. Apesar de reconhecer toda a complexidade da categoria, tomaremos classe apenas como renda e suas divisões. Nossa amostragem por si só já garantia um recorte de renda, uma vez que entrevistou titulares de um programa em que o principal critério é a renda, mas, além disso, utilizaremos também subdivisões do salário mínimo. Ressaltamos que o valor do salário mínimo no momento da pesquisa era de R\$ 678,00 reais.

Como unidade de análise de raça, faremos a divisão entre brancas e não brancas. Como não brancas, estamos somando as mulheres que se auto-declararam pretas (f=14), pardas (f=28), amarelas (f=1), indígenas (f=2) e outras (f=17), sendo que a maior parte se concentra entre pretas e pardas. Sobre a auto-declaração da cor/raça, um fenômeno ocorreu em nossa pesquisa: uma parcela significativa foi categorizada por “outras”, pois utilizaram termos não pré-definidos por nosso questionário, como “morena”, “escurinha”, entre outros.

E, por último, porém ainda muito importante, definimos nossa unidade de análise da categoria geração com o corte de idade de menos que 24 anos e mais que 25 anos. Assim como classe, reconhecemos o debate sobre tal categoria, porém nossa escolha se deu por uma justificativa mais pragmática. No ano em que realizamos a pesquisa, o Programa Bolsa Família completava dez anos de existência, o que significa que as jovens que tinham até 24 anos no ano da pesquisa tinham no máximo 14 anos na criação do Programa. Por esse fato, não podiam ser titulares do Programa em na sua fundação. Dessa forma, essas jovens são, com toda a certeza, uma nova geração do público beneficiário.

Outra questão é que da nossa amostragem de jovens até 24 (n=12), 75% têm ou tiveram a mãe como titular do PBF, o que aumenta as chances dessas mulheres jovens terem sido dependentes do Programa quando crianças ou adolescentes. Caso essa seja a realidade, estaríamos verdadeiramente tratando da segunda geração de titulares do Bolsa Família. Para aquelas que não estão nessa situação, supomos que uma queda na renda familiar ou o maior alcance do Programa na população que atende aos critérios de seleção seriam os motivos do surgimento desse novo grupo. De qualquer forma, entendemos que essas jovens se configuram

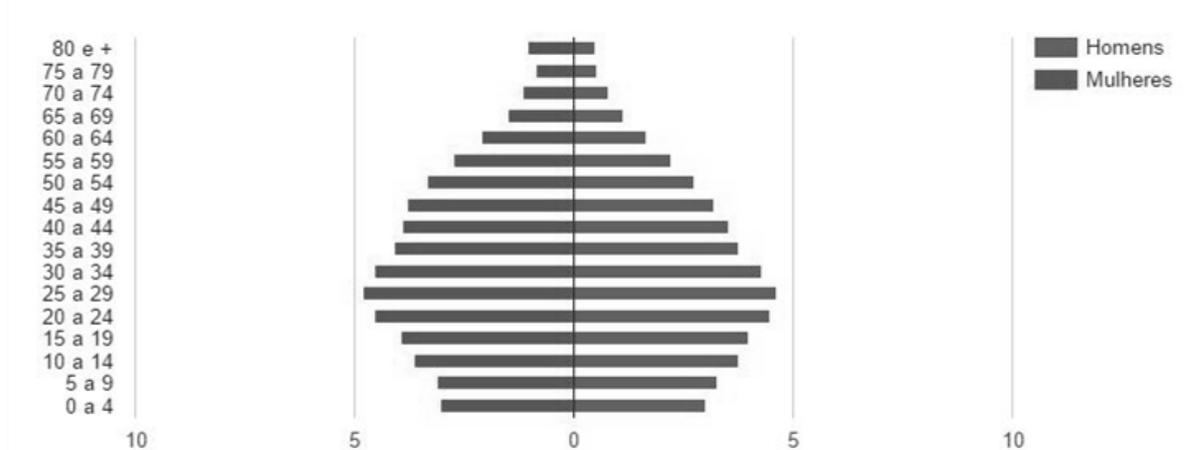
como uma nova geração do Programa Bolsa Família, pois estão inseridas no ciclo intergeracional da pobreza, o qual o Programa tem como objetivo romper.

4.3 ESTUDO DE CASO: AS TITULARES DO PBF EM CURITIBA-PR

Por motivos de tempo e delimitação do objeto, este trabalho conta apenas com os dados de Curitiba-PR. Dessa maneira vale salientar que Curitiba, com uma população total de 1.751.907 habitantes, é a capital do estado do Paraná, localizado na região sul do país. Segundo o *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil*, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de Curitiba é muito alto, alcançando a 10ª colocação nacional e o resultado mais alto do estado do Paraná, com o número 0,823, mais alto inclusive que o brasileiro (0,727) (PNUD *et al*, 2016).

Ainda seguindo o *Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil*, a população total de Curitiba, no ano de 2010, tinha a seguinte divisão etária.

Figura 1 – Distribuição por sexo, segundo grupos etários- Curitiba-PR, 2010



Fonte: PNUD *et al*, 2016.

Seguindo a mesma fonte de informações, a expectativa dos anos de estudos era de 10,95 anos, já a escolaridade da população com mais de 25 anos era a seguinte: 2,56% de analfabetos, 71,58% com o ensino fundamental completo, 55,95% concluíram o ensino médio e 25,95% o ensino superior. A renda média no ano

de 2010 era R\$ 1.581,04, enquanto a população pobre totalizava 0,48% e a extremamente pobre 1,73%¹².

Sobre os dados de ocupação, o *Atlas* aponta as informações constantes na Figura 2.

Figura 2 – Dados sobre ocupação da população de Curitiba- PR, 2010

Ocupação da população de 18 anos ou mais - Curitiba - PR

	2000	2010
Taxa de atividade	71,14	72,99
Taxa de desocupação	12,57	4,46
Grau de formalização dos ocupados - 18 anos ou mais	67,84	74,49
Nível educacional dos ocupados		
% dos ocupados com fundamental completo	70,96	79,65
% dos ocupados com médio completo	53,06	63,15
Rendimento médio		
% dos ocupados com rendimento de até 1 s.m.	18,80	7,60
% dos ocupados com rendimento de até 2 s.m.	50,93	46,23
Percentual dos ocupados com rendimento de até 5 salários mínimo	79,16	78,97

Fonte: PNUD *et al*, 2016.

Segundo o Relatório Brasil Sem Miséria Curitiba- PR (2016), 115.417 famílias estão referenciadas no Cadastro Único, sendo 30.470 (5,43%) beneficiárias do Programa Bolsa Família. Levando em conta tais dados, podemos dizer que em Curitiba encontramos um erro de inclusão no Programa, dado que 5,43% da população é beneficiária do PBF, enquanto as informações sobre a população pobre e extremamente pobre totalizam 2,21%.

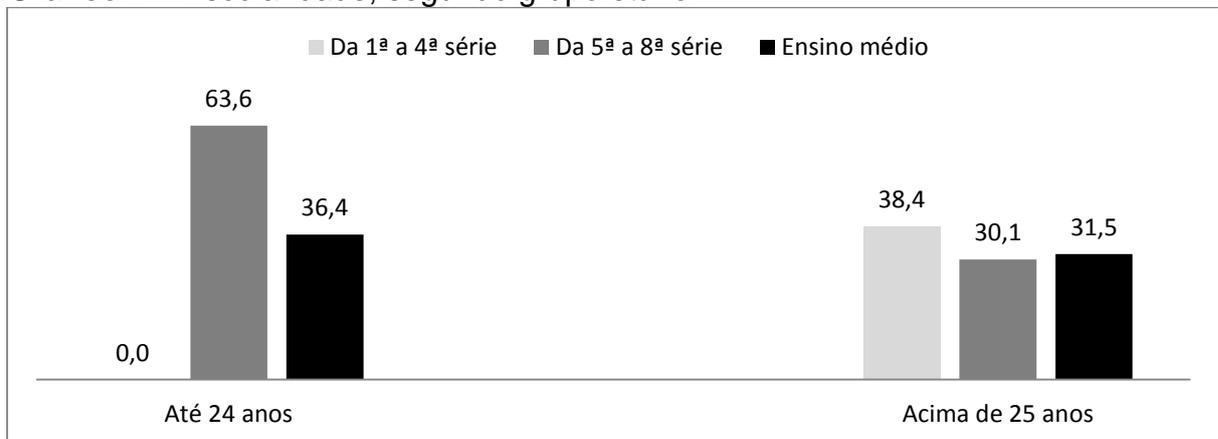
A divisão geracional tomada neste trabalho marcará boa parte de nossas análises. Utilizamos n=95 na maior parte dos cruzamentos, e quando isso não ocorreu, demos destaque a esse fato. Assim, da amostra total (n=95), 12 mulheres têm até 24 anos, chamamos esse grupo de segunda geração; já as mulheres com mais de 25 anos totalizam 83, esse grupo será chamado de primeira geração de beneficiárias do PBF. Vale dizer que nossa amostragem conta com mulheres de 15 a 65 anos e que há uma associação forte entre os grupos geracionais e o tempo de permanência no Programa.

¹² Considerando os valores de pobreza (140,00 reais) e extrema pobre (77,00) do ano de 2010.

A partir da pergunta que move esta pesquisa, buscamos investigar as possibilidades e os obstáculos que o PBF tem gerado para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Entendemos como principais possibilidades objetivas de saída da pobreza o aumento da escolaridade, a inserção no mercado de trabalho, preferencialmente o formal, uma remuneração significativa e a superação da extrema pobreza. E como obstáculos, os impedimentos sobre essas variáveis de possibilidade, como, por exemplo, a dupla jornada, o trabalho de cuidado, a falta de creche e outras desigualdades, como cor/raça.

A aposta do Programa Bolsa Família é que o aumento da escolaridade se converta em melhores condições de trabalho e, por conseguinte, na saída da situação de pobreza extrema através da produção da própria renda. Dentre as entrevistadas, dois fatos iniciais sobre escolaridade chamaram atenção: (1) 6 (6,3%) delas nunca frequentaram a escola, sendo todas da primeira geração do PBF; (2) 5 ainda estudavam no momento da pesquisa, dessas, 4 (4,2%) eram da primeira geração e apenas 1 (1,0%) da segunda. Olhando para aquelas que já haviam parado de estudar (n=84), encontramos o seguinte resultado.

Gráfico 2 – Escolaridade, segundo grupo etário.



Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

Nota: As entrevistadas que estão em cada categoria de escolaridade não necessariamente terminaram esse nível escolar, por exemplo, uma entrevistada que está na categoria 1ª a 4ª série pode ter parado os estudos na 2ª série.

Dessas 84 entrevistadas que não estudavam no momento das entrevistas, 11 tinham até 24 anos e 73 mais de 25 anos. Das mulheres mais velhas, 38,4% (f=28) cursaram somente até a primeira fase do ensino fundamental, situação

não encontrada entre as mais jovens. O grupo mais novo concluiu no mínimo a primeira fase de escolarização e, como podemos visualizar no gráfico, são mais escolarizadas que as mais velhas, tanto pelo fato de terem concluído até a 4ª série, como pela maior presença nos anos mais avançados.

Em seguida nos questionamos se o fato de serem beneficiárias de um programa de transferência de renda aumentaria a possibilidade de retornarem aos estudos. A maioria (66,6%; n=11) das mais jovens demonstrou interesse em retomar os estudos, ao passo que esse entusiasmo foi menor entre o primeiro grupo geracional (54,7%; n=73). Mesmo assim, salientamos que a maioria dessas mulheres demonstrou interesse em voltar para a escola. Na Tabela 1, apresentamos os motivos por elas elencados que dificultariam esse retorno.

Tabela 1 – Motivos elencados pelas entrevistadas que dificultam a volta aos estudos, segundo grupo etário.

	Até 24 anos		Acima de 25 anos		Total	
	f	%	f	%	f	%
Cuidar das crianças	7	43,8	34	52,3	41	50,6
Trabalho	1	6,3	14	21,5	15	18,5
Saúde	1	6,3	5	7,7	6	7,4
Horário dos cursos	0	0,0	5	7,7	5	6,2
Dificuldades financeiras	1	6,3	2	3,1	3	3,7
Falta de oferta de curso em local próximo	1	6,3	2	3,1	3	3,7
Segurança/violência no bairro	1	6,3	2	3,1	3	3,7
Cônjuge/companheiro	1	6,3	1	1,5	2	2,5
Gravidez	1	6,3	0	0,0	1	1,2
Cuidado de idosos/doentes	1	6,3	0	0,0	1	1,2
Outros	1	6,3	0	0,0	1	1,2
Total	16	100,0	65	100,0	81	100,0

Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

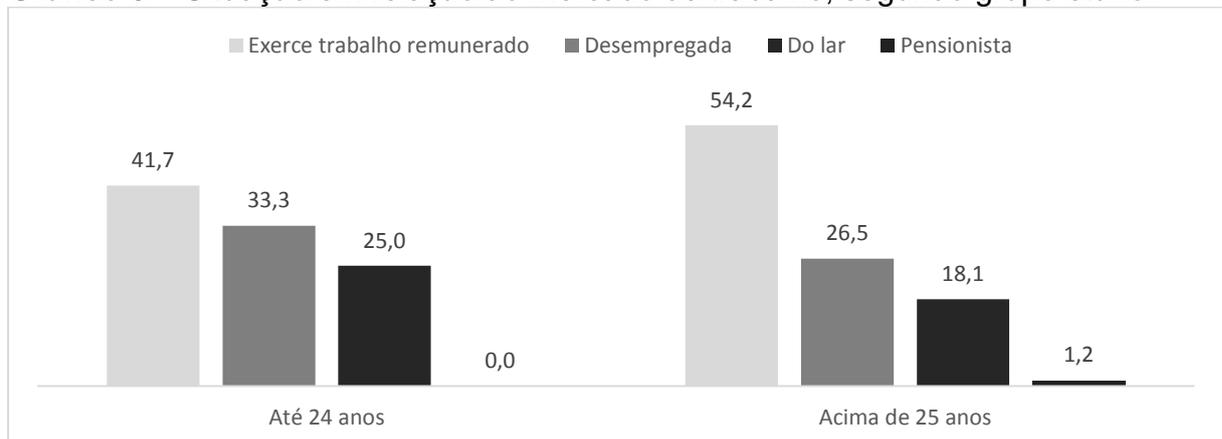
Nota: O total da tabela 1 não tem relação com o número de respondentes, pois a questão era com múltipla escolha de resposta, ou seja, as entrevistadas podiam elencar mais de um motivo.

Logo de início é possível visualizar que o principal motivo que dificulta a continuação das atividades escolares é o cuidado de crianças, fato que ocorre nos dois grupos geracionais. Diferentemente das mais jovens, as mais velhas, elencaram motivos centrais como, trabalho, problemas de saúde e horário em que os cursos são ofertados. Assim, concluímos que as mais jovens, mesmo sendo mais escolarizadas, se deparam com os mais diversos motivos para retomarem os estudos.

A partir do enfoque das capacidades e da lista de capacidades centrais, debatido no primeiro capítulo, Nussbaum (2002) enfatizada a importância que a escolaridade tem no desenvolvimento das outras capacidades. A autora alerta que para a vida adulta contemplar todos os itens da lista, alguns deveriam ser garantidos ainda na infância, como é o caso da escolarização. Lembramos, ainda, que para essa abordagem, o desenvolvimento das capacidades, é essencial para afiançar a liberdade, isto é, o respeito pela escolha dos indivíduos, pela vida que deseja ser vivida.

Ainda sobre o enfoque das capacidades, Sen (1993) propõe que se amplie o quadro analítico sobre desigualdades e pobreza, porém sem nos esquecer da importância que a renda toma na vida das pessoas. Assim, sobre a situação em relação ao mercado de trabalho remunerado, encontramos a realidade apresentada no Gráfico 3. Entre as 95 entrevistadas, 52,6% (f=50) trabalhavam no momento da entrevista e 47,4% (f=45) não exerciam nenhuma atividade remunerada. Ainda que a diferença seja pequena, cerca de 10 pontos percentuais, o fato de estar trabalhando ou não tem uma associação com o grupo etário, isto é, as mais velhas estão mais presentes no mercado de trabalho (54,2%; f=45) do que as mais jovens (41,7%; f=5).

Gráfico 3 – Situação em relação ao mercado de trabalho, segundo grupo etário.



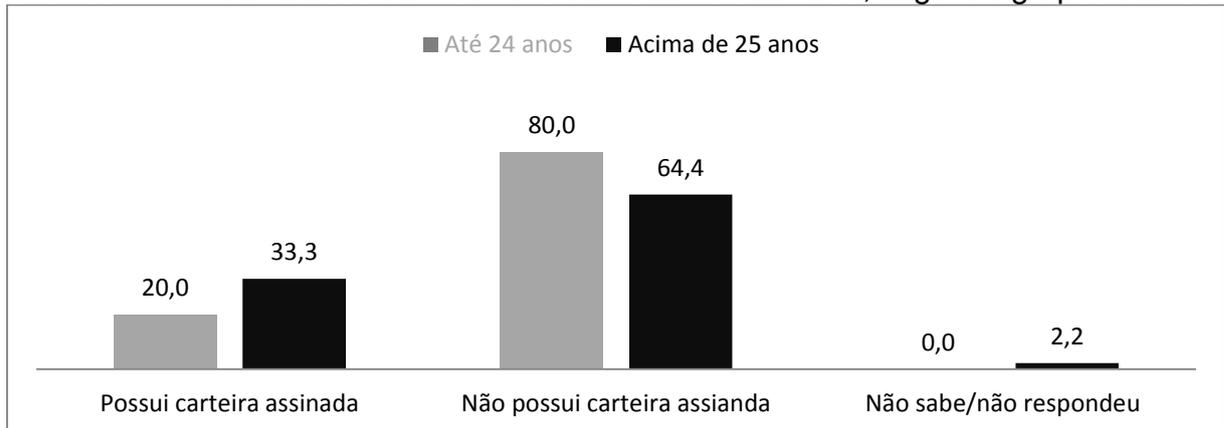
Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

Já entre o grupo de mulheres que não exerciam trabalho remunerado (n=45), três cenários são possíveis: serem do lar, estarem desempregadas ou recebendo pensão. A única entrevistada que declarou ser pensionista tinha mais de

25 anos. As que declaram estarem desempregadas e serem “do lar” eram majoritariamente mais jovens. Assim, mesmo com melhores níveis de escolaridade, a segunda geração de titulares do PBF está menos inserida no mercado de trabalho e mais presente no grupo das desempregadas e das “donas de casa”.

Barbara Cobo Soares (2010) salienta que em PTRC existiria uma tendência em se configurar as “armadilhas do desemprego”, em que os/as usuários/as escolheriam continuar na proteção da assistência social, em detrimento da proteção trabalhista, principalmente em países em desenvolvimento, como o Brasil, onde o trabalho informal se faz mais presente. Ainda que esse cálculo não tenha ficado evidente entre as titulares do PBF, podemos observar que o número das que contam com os direitos trabalhistas é muito baixo, a maior parte está exposta à desproteção trabalhista. No gráfico a seguir podemos visualizar a situação das trabalhadoras remuneradas em relação à formalidade do emprego.

Gráfico 4 – Entrevistadas com carteira de trabalho assinada, segundo grupos etários.

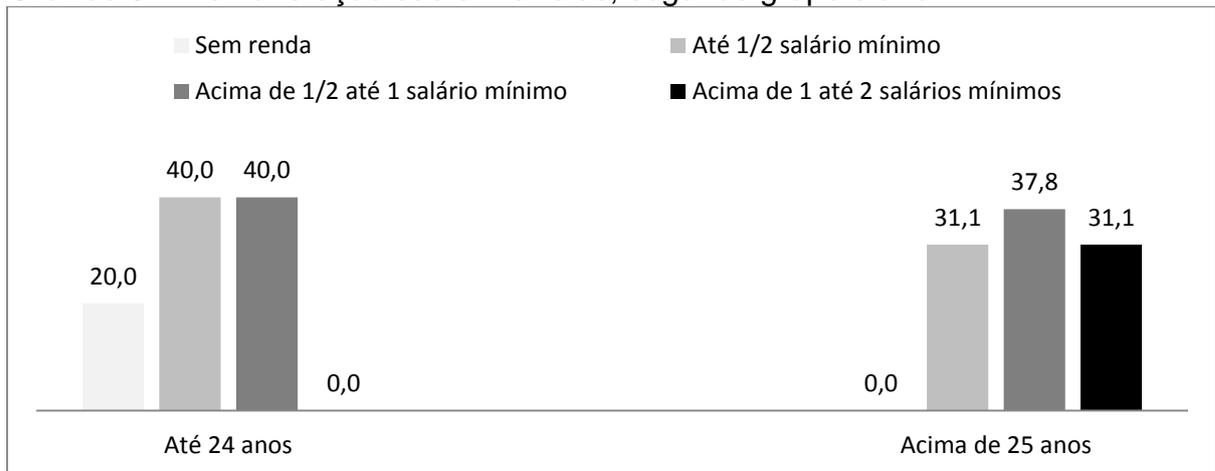


Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

Independentemente do grupo geracional, há que se destacar que a taxa de mulheres com carteira assinada é muito baixa. Mesmo assim, percebemos a existência de uma diferença entre as mais velhas e mais jovens, isto é, a primeira geração tem um número maior de empregadas com carteira assinada (33,3%), em comparação com a segunda (20%). Dessa forma, concluímos que as mulheres com mais de 25 anos, além de estarem mais empregadas, contam com a garantia de um trabalho formalizado por meio da carteira de trabalho.

Ainda acerca do grupo das que exercem atividade remunerada, destacamos o valor que elas declararam receber. A explicação para o 20,0% (f=1) sem renda é um possível erro, então ignoraremos tal fato. De qualquer forma, as mulheres mais velhas estão mais presentes nos melhores índices de remuneração, tendo 33,1% (f=14) de trabalhadoras que recebem entre 1 e 2 salários mínimos, enquanto que no grupo mais jovem não há nenhum representante com tal remuneração.

Gráfico 5 – Remuneração das entrevistas, segundo grupo etário.



Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

Nota: A entrevistada “sem renda” deve ser considerada um erro durante a coleta de dados, por isso vamos ignorá-la.

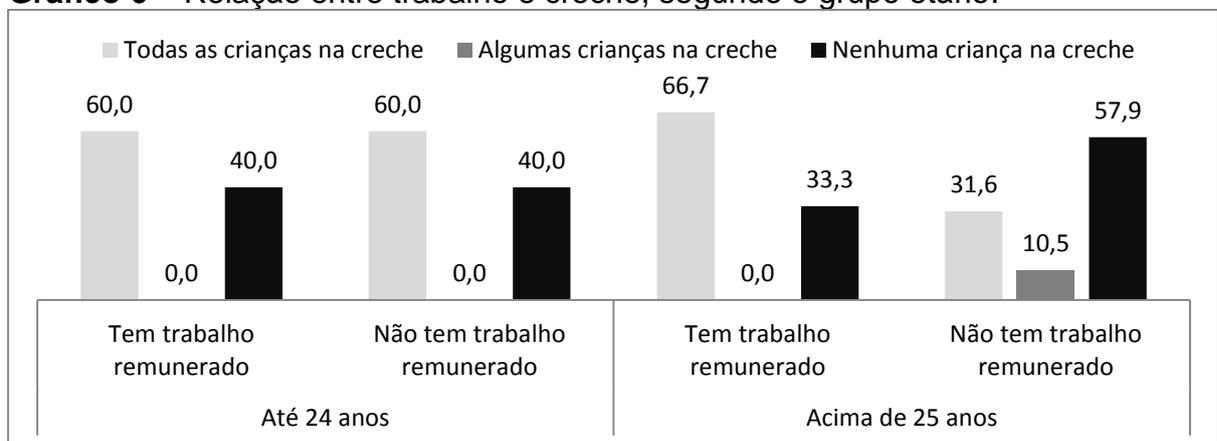
Podemos concluir que, em relação à escolaridade, o grupo geracional mais novo leva vantagem, por exemplo, pelo fato de todas as representadas desse grupo terem frequentado a escola e cursado, no mínimo, até a 4ª série, situação diferente do primeiro grupo de beneficiárias. Entretanto, podemos dizer, também, que essa escolaridade não se converteu em presença no mercado de trabalho, nem mesmo em maior remuneração. Segundo os dados, as mulheres com mais de 25 anos estão mais presentes no mercado de trabalho, com maiores índices de carteira assinada e recebendo maiores valores de remuneração.

A propósito dos resultados encontrados em nossa pesquisa, podemos dizer que o problema da conversão é uma realidade (SEN, 1993, 2008). Como debatido no primeiro capítulo, a ideia é que nem sempre os meios se revertem em melhora da condição de vida, em especial, isso ocorre na ausência do

desenvolvimento de capacidades fundamentais. Ainda que as mais jovens tenham melhores níveis de escolaridade, essa situação não se converteu em maior participação no mercado de trabalho, nem em empregos formalizados ou melhores faixas de remuneração. A conversão, nessa situação, não ocorreu como esperado.

Como prometido, também nos debruçaremos sobre as variáveis relacionadas ao trabalho de cuidado e à dupla jornada enfrentada por essas mulheres. Dentre as 95 entrevistadas, 50 declararam ter crianças com idade de creche, sendo 40 do primeiro grupo geracional e 10 do segundo grupo. Associamos as variáveis trabalho remunerado, situação de creche das crianças em idade compatível ao serviço e o grupo etário e encontramos o resultado apresentado no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Relação entre trabalho e creche, segundo o grupo etário.

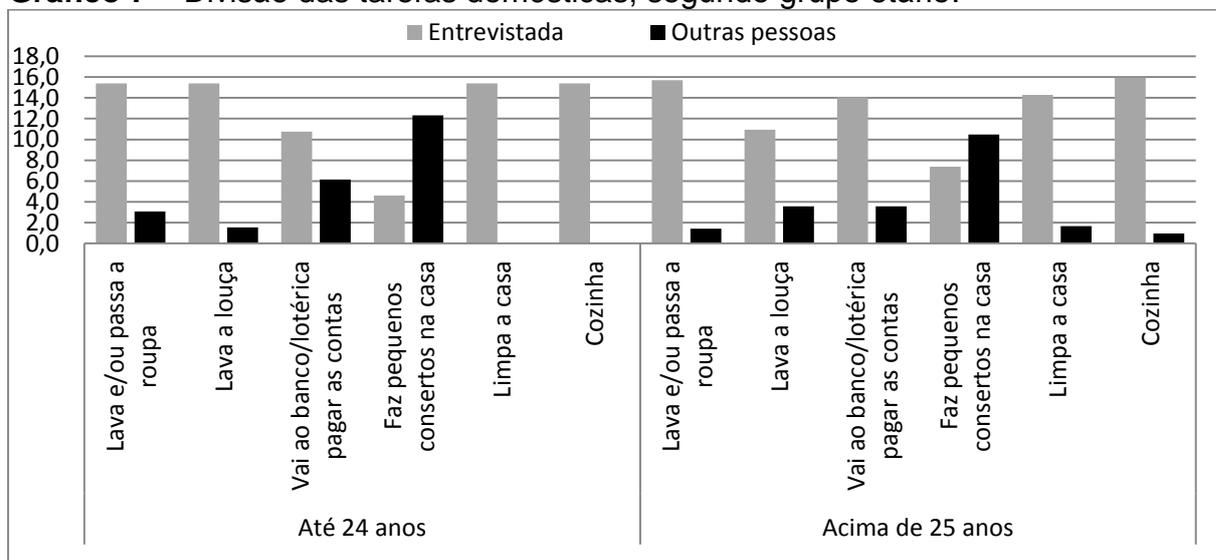


Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

Na segunda geração de titulares do PBF, não há nenhuma diferença entre as que exercem trabalho remunerado e as que não exercem, em relação à quantidade de filhos/as na creche. Porém, essa não é a mesma situação do primeiro grupo geracional. Para as mulheres mais velhas, ter criança na creche tem forte associação com ter trabalho remunerado. Dessa forma, aquelas mulheres com mais de 25 anos e que não estavam trabalhando no momento das entrevistas ($f=38$) também são as mesmas que têm maior quantidade de crianças fora da creche (57,9%; $n=38$). Entendemos, assim que, para as mulheres mais velhas, o serviço de creche é uma variável importante para a inserção e permanência no mercado de trabalho remunerado.

Também cruzamos as variáveis relacionadas ao trabalho doméstico com a divisão etária, e chegamos ao Gráfico 7. A partir desta representação foi possível perceber a diferença discrepante, independentemente do grupo etário, entre quem realiza as tarefas domésticas. Mesmo somando na categoria “outras pessoas” respostas de companheiros, filhos/as e outras pessoas da família que realizam as atividades do lar, a diferença ainda é enorme em comparação com as mulheres. Concluimos que a atividade doméstica ainda é, como tradicionalmente sempre foi, um trabalho feminino por excelência.

Gráfico 7 – Divisão das tarefas domésticas, segundo grupo etário.



Fonte:

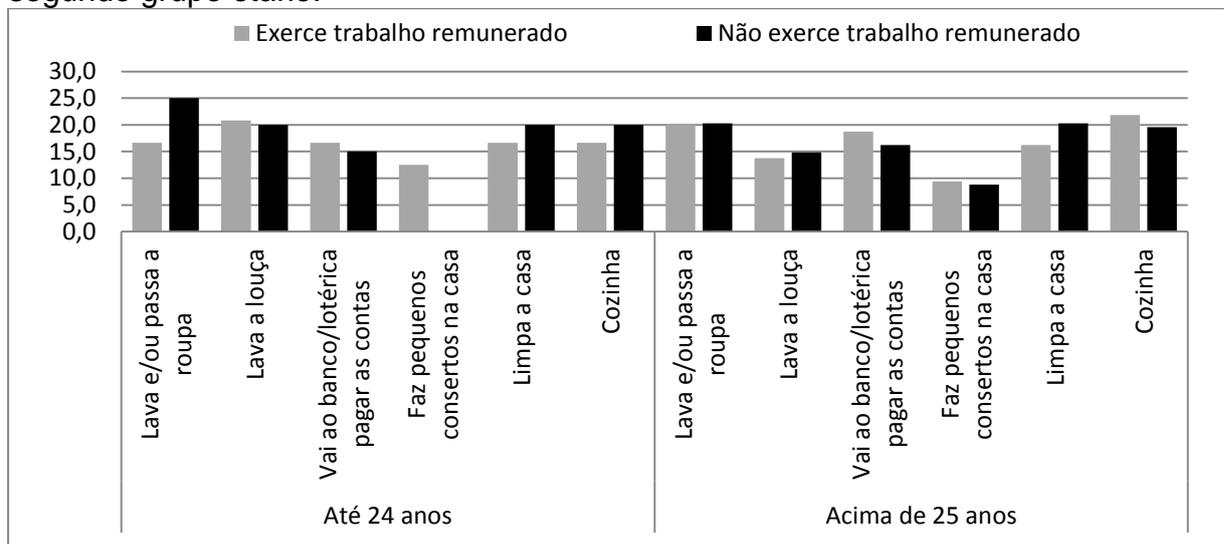
Nota: A categoria “outras pessoas” é composta de categorias como companheiros, filhos/as e outras pessoas da família.

Destacamos, também, algumas diferenças entre os grupos geracionais, referentes ao Gráfico 7. Mesmo que as porcentagens sejam pequenas, há diferenças pontuais entre o grupo mais velho e o grupo mais novo. Em relação a atividades como pagar as contas e fazer pequenos consertos, as mais jovens se revelaram mais dependentes de terceiros, isto é, enquanto 14,0% (n=420) das mais velhas declaram fazer os pagamentos em bancos e lotéricas, entre as mais jovens, o resultado foi 10,8% (n=65); o mesmo aconteceu em relação aos consertos da casa, o primeiro grupo totalizou 7,4% (n=420), enquanto o segundo grupo somava 4,6% (n=65). Outra observação é que, em atividades como limpar a casa e cozinhar, as mais jovens não declaram nenhuma divisão com outras pessoas, assumindo sozinhas

essas tarefas. Assim, as mais jovens aparentaram ser mais dependentes e mais responsáveis pelas atividades domésticas.

Além disso, ao relacionarmos aquelas mulheres que declaram ser as responsáveis pelas atividades domésticas com a situação no mercado de trabalho, encontramos poucas diferenças entre as que exerciam atividade remunerada e as que não exerciam, ou seja, trabalhar fora de casa não diminui a responsabilidade com o trabalho doméstico, pelo contrário, soma-se a ele. Situação que pode ser visualizada no próximo gráfico.

Gráfico 8 – Trabalho doméstico e situação no mercado de trabalho remunerado, segundo grupo etário.



Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

Nesse novo gráfico, cruzamos a situação em relação ao mercado de trabalho remunerado com aquelas que declararam realizar as atividades domésticas. A diferença entre aquelas que não exercem trabalho remunerado e as que exercem é insignificante em relação às tarefas domésticas. Assim, a ideia de que trabalhar fora de casa soma-se às atividades do lar, resultando em uma segunda jornada de trabalho para essas mulheres, é mais uma vez fundamentada.

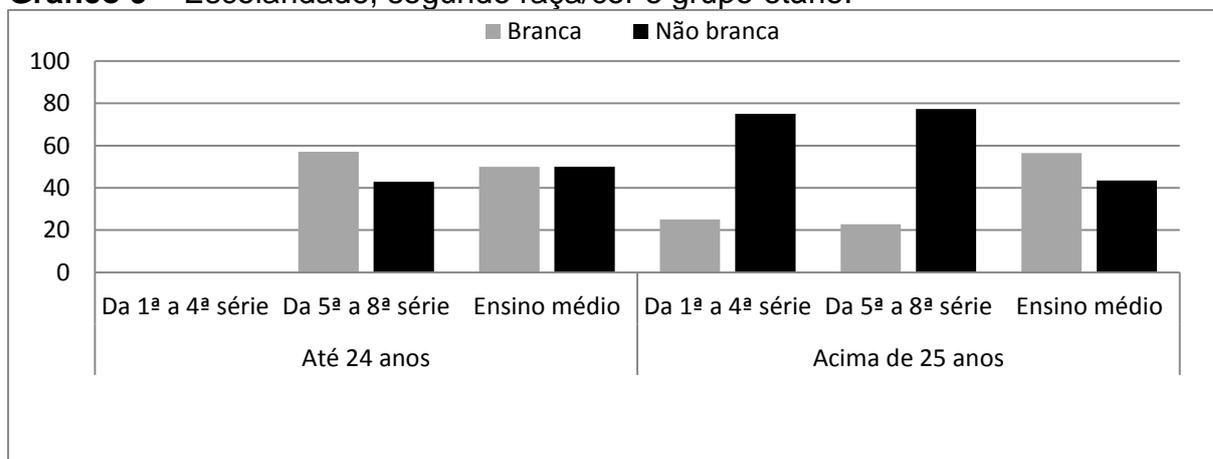
Em relação ao trabalho de cuidado e ao trabalho doméstico, as mais jovens se mostraram mais presentes no exercício dessas atividades e, como aqui já foi apresentado, menos presentes no mercado de trabalho remunerado. Ressaltamos que as mulheres ainda são incomparavelmente as mais responsáveis pelas atividades

de cuidado e domésticas, em especial as mais jovens, como aqui destacado. Apontamos também que a não presença no mercado de trabalho tem relação com e a falta de creche para as mulheres mais velhas, alteração não encontrada entre as mais novas.

Nossos objetivos também envolviam a hipótese de que as diferenças raciais também poderiam ser obstáculos em relação à saída da situação de pobreza. Sobre nossa pesquisa empírica, em primeiro lugar, vale dizer que, das 83 mulheres acima de 25 anos, 32,5% (f=27) se autodeclararam brancas, enquanto 67,5% (f=56) como não brancas; já entre as mais jovens, a divisão é de 50% (f=6) brancas e 50% (f=6) não brancas.

A primeira etapa foi saber se havia alguma relação entre raça/cor e escolaridade. Encontramos uma associação muito forte entre cor e aquelas que nunca frequentaram a escola, isto é, entre essas mulheres (n=6), 100% não eram brancas. Sobre o grupo que não frequenta mais a escola (n=84), encontramos a disposição demonstrada no Gráfico 9.

Gráfico 9 – Escolaridade, segundo raça/cor e grupo etário.



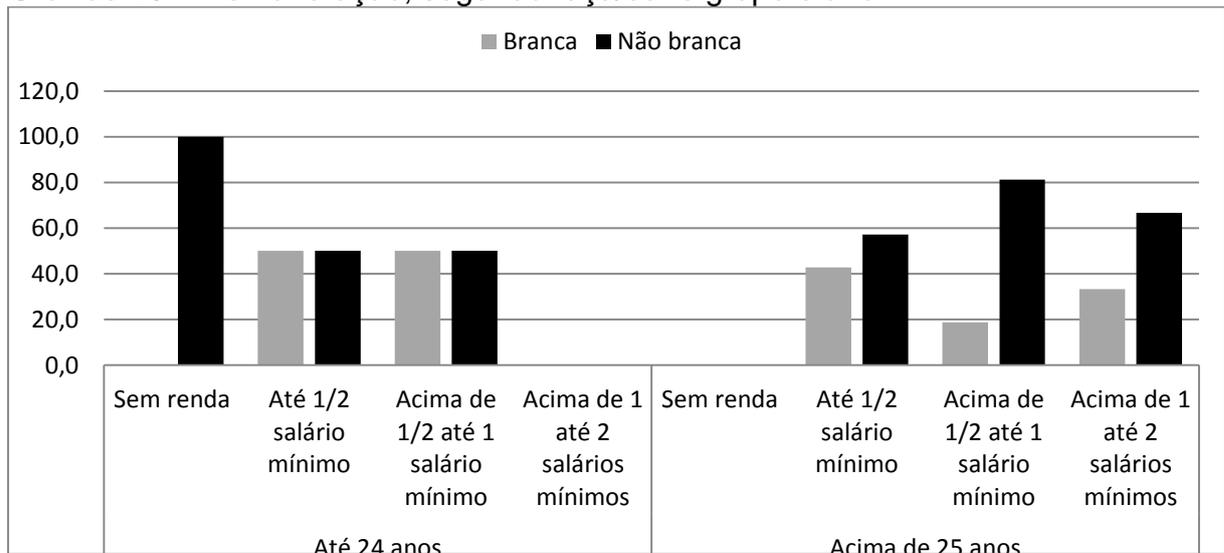
Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

Ainda que não haja uma correlação direta, as mulheres não brancas estão mais representadas nas escolaridades mais baixas, como é o caso daquelas com mais de 25 anos e com escolaridade até a 4ª série (75%; f=21). Entre o grupo mais jovem, não há uma significativa diferença entre mulheres brancas e não brancas, o que significa que a escolaridade das mais jovens não é marcada pela variável raça/cor. Já o primeiro grupo geracional de beneficiárias conta com demarcações mais

significativas de mulheres não brancas nas escolaridades mais baixas, e uma inversão na escolaridade mais alta, ou seja, no ensino médio o número de brancas é maior (56,5%; f=13). Entendemos que o fato de ter mais de 25 anos e não ser branca está relacionado com a baixa escolaridade.

Por outro lado, essas mesmas titulares com mais de 25 anos e não brancas apresentaram maior inserção no mercado de trabalho remunerado e maior remuneração. Assim, das 45 mulheres da primeira geração que exerciam atividade remunerada no momento da entrevista, 68,9% (f=31) eram não brancas; no grupo mais jovem, as não brancas somavam 60% (f=3). Em relação ao valor da remuneração, o cenário se repete no grupo geracional mais antigo, ou seja, as não brancas continuam em vantagem frente às mulheres brancas, recebendo maiores valores de remuneração (Gráfico 10). Entre as mais jovens, encontramos resultados idênticos na remuneração de brancas e não brancas.

Gráfico 10 – Remuneração, segundo raça/cor e grupo etário.



Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

Nota: A entrevistada “sem renda” deve ser considerada um erro durante a coleta de dados, por isso vamos ignorá-la.

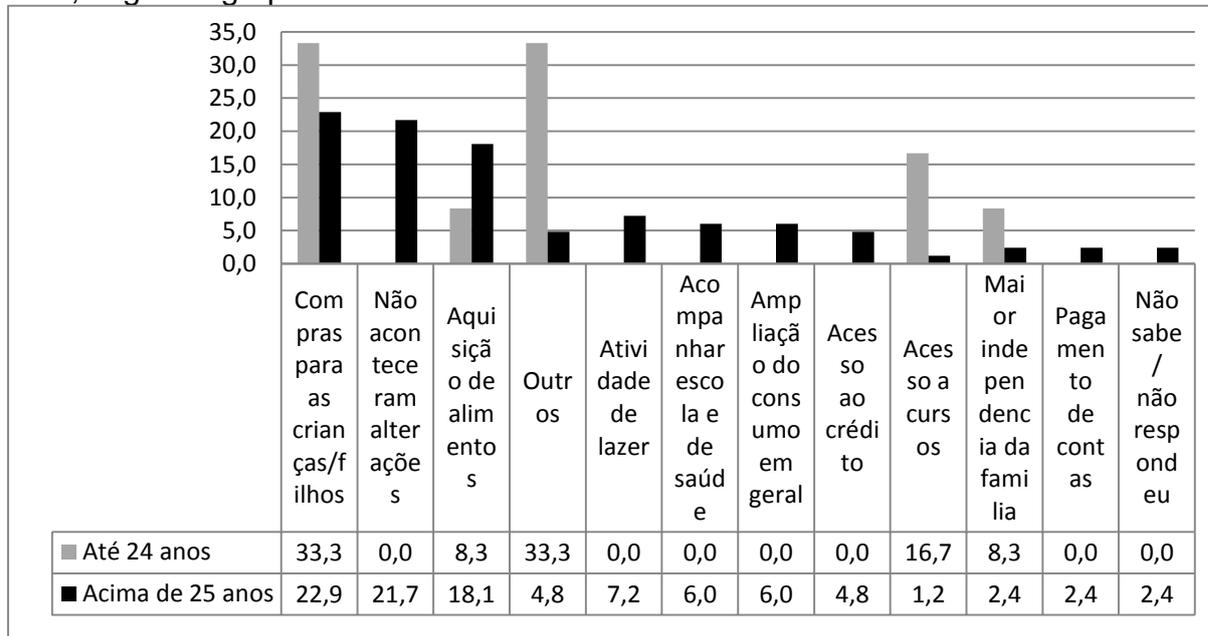
Sobre as desigualdades raciais, podemos dizer que essa variável pouco interferiu em relação à escolaridade das mais jovens, contudo, somada à questão geracional, resultou em uma forte intersecção, ou seja, as mulheres mais velhas e não brancas têm piores índices de escolaridade. E, mais uma vez, essa baixa escolarização não se reverteu em baixas taxas de presença no mercado de trabalho,

pois, segundo nossos dados, as não brancas e com mais de 25 anos estão mais presentes no mercado de trabalho, recebendo melhores remunerações. Mais uma vez ressaltamos o problema da conversão (SEN, 1993;2008).

A desigualdade de renda e a diminuição da extrema pobreza ocorrida nos últimos no Brasil, tem sido relacionada, pelo menos em partes, com o sucesso do objetivo a curto prazo do PBF, isto é, o alívio da extrema pobreza (LAVINAS, 2015). Dessa forma, buscamos compreender esse alívio da extrema pobreza como uma possibilidade garantida pelo Programa. Para mensurar tal situação, sabendo dos limites que isso acarreta, levamos em conta a percepção do aumento do poder de consumo das mulheres depois de se tornarem beneficiárias.

Assim, entre as principais atividades que essas mulheres declararam que não faziam e passaram a fazer depois de se tornarem titulares do Programa, o consumo¹³ é a principal modificação, sendo a resposta de 54,2% das mais velhas e 41,7% das mais jovens. O gráfico a seguir mostra os detalhes das atividades por elas elencadas.

Gráfico 11 – Atividades que passaram a fazer após se tornarem beneficiárias do PBF, segundo grupo etário.



Fonte: Discriminação interseccional: estudos sobre situações de pobreza e empoderamento feminino entre mulheres titulares do Programa Bolsa Família no Paraná e no Ceará.

¹³ Consideramos consumos todas as respostas que estavam relacionadas a compras, aumento de crédito e pagamento de contas.

Nota: Ignoraremos a categoria “outros”, pois é resultado da soma de diversas atividades que não tiveram significância estatística.

Quando se olha detalhadamente para as mudanças ocorridas, observamos que a categoria “compras para as crianças/filhos” é a maior atividade realizada após a entrada no Programa. Uma diferença relevante nesse cruzamento é a quantidade de respostas “acesso a cursos” que as mulheres da segunda geração disseram ter (16,7%; n=12), em relação à primeira (1,2%; n=83), e o fato de que 21,7% (n=83) disseram não ter ocorrido mudanças, enquanto todas as mulheres mais jovens responderam a tal indagação.

De qualquer forma, o aumento do poder de consumo é o que mais se destaca nessa tabela. A união das categorias de respostas “compra para crianças/filhos”, “aquisição de alimentos”, “acesso a crédito” e “pagamentos de contas” resultou na maior parte das respostas. Assim, entendemos que o Programa tem, ao menos, garantido o aumento do poder de consumo de suas titulares, ainda que esse consumo se reverta majoritariamente para a família e não para elas.

CONCLUSÃO

A principal questão que nos moveu neste trabalho foi saber quais as possibilidades e os obstáculos que o PBF tem gerado e enfrentado para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza. Partimos das hipóteses de que as mulheres titulares do benefício encontrariam no Programa a possibilidade do alívio da extrema pobreza, através da transferência de renda, mas lidariam ainda com obstáculos como a baixa escolarização, a falta de presença no mercado de trabalho formal e a outras desigualdades, como gênero, raça e geração.

Nossa análise empírica foi baseada basicamente na comparação de dois grupos geracionais: mulheres com 25 anos ou mais de idade e mulheres com até 24 anos. Inicialmente, a primeira conclusão a que chegamos, através dos dados que revelaram o aumento da percepção do poder de consumo após a entrada no Programa Bolsa Família, é que o benefício tem garantido um alívio da extrema pobreza em ambos os grupos etários. Destacamos que essa percepção é maior entre as mulheres mais velhas.

Também pudemos constatar que as mais jovens, apesar de mais escolarizadas, estão menos presentes no mercado de trabalho remunerado no geral, em especial no mercado formalizado com a carteira de trabalho. Quando acontece de estarem empregadas, o valor da remuneração é menor do que das mulheres mais velhas, porém o acúmulo com a jornada de trabalho doméstico chega a ser maior. A falta do serviço de creche não aparenta ser um problema para a presença no mercado de trabalho, bem como as diferenças raciais não demonstraram serem significativas (em escolaridade e mercado de trabalho).

Em relação às mulheres mais velhas, observamos que a presença no mercado de trabalho, tanto informal como formal, e a remuneração dessa atividade são sempre maiores que das mais jovens, mesmo que a escolaridade dessas mulheres seja menor. Essas mulheres também acumulam o trabalho remunerado com o trabalho de cuidado e doméstico, resultando na dupla jornada. Nesse grupo, a falta do serviço de creche se mostrou significativa para a presença no mercado de trabalho. Também as questões raciais marcaram tal grupo, desta vez de forma ambígua.

Embora as mulheres não brancas sejam menos escolarizadas, elas são maioria no mercado de trabalho e também obtêm as maiores remunerações.

Tais resultados apontam que nossa segunda hipótese estava parcialmente certa, isto é, detectamos que desigualdades de gênero, raça e geração são marcadores presentes em algumas variáveis, mas que não há uma tendência uniforme entre eles. Assim, ainda que o grupo de mulheres mais jovens seja mais escolarizado, são as mais velhas que ocupam em maior quantidade o mercado de trabalho; ou, mesmo que as mulheres brancas mais velhas sejam as mais escolarizadas, também são as não brancas que ocupam e recebem as melhores remunerações.

A partir dessas conclusões, foi possível verificar empiricamente apontamentos feitos ao longo do trabalho bibliográfico. Averiguamos o quanto as políticas públicas, em especial a transferência de renda, não têm enfrentado as desigualdades de gênero, isto é, observamos o quanto as mulheres titulares do PBF ainda são as grandes responsáveis pelo trabalho doméstico e de cuidado e que esse fato tem interferido na presença no mercado de trabalho, indicador importante para a superação da pobreza.

Dessa forma, o conceito apresentado por Corina Rodríguez Enríquez (2011), de “beneficiárias operativas”, faz sentido para refletir sobre as titulares do PBF. Elas recebem o benefício, gerenciam, aumentam os gastos em relação à família, garantem o trabalho doméstico e de cuidado, mas não voltam a estudar, não aumentam a taxa de participação no mercado de trabalho, nem mesmo recebem melhores salários.

Se, por um lado, há a percepção do aumento de consumo, o que revelaria um alívio da extrema pobreza, situação que entendemos como significativa e essencial para a saída de situação de pobreza, por outro, o fato de as mulheres mais jovens, mesmo com maior escolaridade, estarem menos inseridas no mercado de trabalho e ainda serem as grandes responsáveis pelas atividades de cuidado e domésticas aparece como obstáculo para a quebra do ciclo intergeracional da pobreza.

Levando em conta as variáveis que estabelecemos como possibilidade de quebra do ciclo intergeracional da pobreza, a geração mais nova de

titulares do PBF ainda se encontra distante das portas e janelas de saída dessa situação. Ainda que a escolaridade tenha melhorado, elas se encontram com baixa presença no trabalho remunerado, e quando o isso acontece, pouquíssimas estão registradas na carteira de trabalho ou tem remunerações significativas. Também estão fortemente inseridas na lógica tradicional do papel de cuidadora e de responsável pelas atividades do lar. Contudo, não podemos deixar de destacar que as diferenças raciais têm sido menores entre este grupo e que os sintomas da extrema pobreza são aliviados com a transferência de renda.

Entendemos que é preciso, como Martha Nussbaum (2002) aponta, políticas que se centrem no aumento da capacidade do indivíduo, e não de coletivos, como a família. Assinalamos também, que para um real combate à pobreza, problema não resolvido na história do Brasil, há a necessidade do fortalecimento de outras políticas que não a transferência de renda, como, por exemplo, maiores investimentos na política de educação, de saúde, de emprego, saneamento e habitação.

REFERÊNCIAS

AGENDE, Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento e Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre a Mulher da Universidade de Brasília. **O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero**. Disponível em: < http://www.ipc-undp.org/doc_africa_brazil/Webpage/missao/Pesquisas/PESQUISA_MULHER.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2015.

AMARAL, Ernesto; MONTEIRO, Vinícius. Avaliação dos impactos das condicionalidades de educação do Programa Bolsa Família (2005 e 2009). **DADOS—Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 3, p. 531-570, 2013.

AZEVEDO, Darana C. de; BURLANDY, Luciane. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul. /dez. 2010.

BABBIE, Earl. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

BECK, Ulrich y BECK-GERNSHEIM, Elisabeth. **La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas**. Barcelona, Buenos Aires e México: Ediciones Paidós Ibérica, 2003.

_____. **Condicionalidades**. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>. Acessado em: 06 de maio de 2015.

_____. **Relatório Brasil Sem Miséria: Curitiba-PR**. Disponível em

<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=69>. Acesso em 08 de janeiro de 2016.

CAMARGO, Camila *et al.* Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa bolsa família: o que o cadastro único revela? In: CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo (orgs.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: IPEA, 2013, p.157-177.

CARLOTO, Cássia; MARIANO, Silvana. No meio do caminho entre o privado e o público: um debate sobre o papel das mulheres na política de assistência social. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 2, n.18, p. 451-471, maio-agosto/2010.

CASTRO, Mary Garcia. Alquimia de categorias sociais na produção dos sujeitos políticos: Gênero, Raça e Geração entre Líderes do Sindicato de Trabalhadores Domésticos em Salvador. **Estudos Feministas**, Florianópolis, p. 57-73, 1992.

CODES, Ana Luiza M. de. A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa. **Texto para discussão n. 1332**. Brasília: IPEA, abril de 2008.

DRAIBE, Sônia Miram. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília; CARVALHO, Maria do Carmo (Orgs.). **Tendências e perspectiva na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/ PUC-SP, 2001, p. 13-42.

DRAIBE, Sônia Miriam; RIESCO, Manuel. Estado de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimento em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, p. 220-254, mai. /ago. 2011.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set. 91.

FERNANDES, Florestan. A reconstrução da realidade nas ciências sociais. **Mediações**, Londrina, v. 2, n. 1, p. 47-56, jan. /jun. 1997.

_____. **A sociologia numa era da revolução social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

FONSECA, Ana. As mulheres como titulares das transferências condicionadas: empoderamento ou reforço de posições de gênero tradicionais? In: 13º Congresso da Rede Mundial de renda básica, 2010, São Paulo, **Anais**.

GOUGH, Ian. El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas. **Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global**, n. 100, CIP-Ecosocial/Icaria, invierno 2007/08.

HALL, Stuart. **A identidade na cultural pós-modernidade**. Rio de Janeiro: DPeA, 2006.

LAVINAS, Lena. **Transferências de renda**: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro. Disponível em < <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/protecao-social/texto-16-2013-transferencias-de-renda-sistema-de-protecao-social-brasileiro.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara. Bolsa-família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres e as relações de gênero. In: 13º Congresso da Rede Mundial de renda básica, 2010, São Paulo, **Anais**.

_____. Gênero e combate à pobreza: programa bolsa família. **Estudos Feministas**, Florianópolis, 17(3), p.901-908, set. /dez. 2009.

MEDEIROS, Marcelo et al. Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate. **Texto para discussão nº 1283**. Brasília: Ipea, jun. 2007.

_____. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. **Texto para discussão nº 852**. Brasília: Ipea, 2001.

MEIRELLES, Mauro. O Uso do SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) na Ciência Política: uma breve introdução. **Pensamento Plural**, Pelotas, 2014, p.66-91.

MONNERAT, Giselle et al. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, 12(6), p. 1453-1462, 2007.

NUSSMAUM, Martha C. **Las mujeres y el desarrollo humano**. 2^o edição. Spain: Herder, 2002.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 513-532, jul. /set. 2013.

PISCITELLI, Adriana. Re-criando a (categoria) mulher? In: ALGRANTI, Leila (Org.). **A prática feminista e o conceito de gênero**. Campinas: IFCH-Unicamp, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO-PUND *et al.* **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**. Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>>. Acesso em: 08 de janeiro de 2016.

RALWS, John. **Uma teoria da justiça**. 2^a edição. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

REZENDE, Maria José de. As metas socioeconômicas denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social. **Convergencia**, México, n. 43, p. 151-193, january-april, 2007.

_____. **O combate à pobreza multidimensional e seus desafios**: uma análise dos Relatório do Desenvolvimento Humano encomendados, anualmente, pelas Nações Unidas. Rio de Janeiro: E-papers, 2014.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, Corina. Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina? **CEPAL - Serie Mujer y desarrollo**, n. 109, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth. Posfácio: conceituando gênero. In: SAFFIOTI, H. & MUNHOZ-VARGAS, M. (Org.). **Mulher brasileira é assim**. Rio de Janeiro/Brasília, Rosa dos Tempos/UNICEF, 1994, p. 271-283.

SCHWARTZMAN, Simon. Os desafios das políticas sociais para a América Latina. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/simon/polsoc.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2015.

_____. Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda. **IETS – Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade**, 2006. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/2006_desig.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2015.

SCOTT, Parry. Gerações e famílias: polissemia, mudanças históricas e mobilidade. **Revista Sociedade e Estado**, v. 25, n. 2, p. 251-284, mai. /ago. 2010.

SEN, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. O desenvolvimento como expansão da capacidade. **Lua Nova**, n. 28/29, São Paulo, 1993.

SOARES, Barbara Cobo. Sistemas focalizados de transferência de renda: contextos e desafios ao bem-estar. 2010. **Tese de doutorado**. Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

YIN, Robert. Introdução. In: _____. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005, p. 19-38.