

As consequências do programa de transferência de renda condicionada Bolsa Família na vida das suas beneficiárias

Carlos Edmilson Silva Dantas¹

Eveline Lucena Neri²

Resumo: Este trabalho tem caráter estritamente teórico-bibliográfico e documental e, nesse sentido, comporta a finalidade de analisar as distintas vertentes dos impactos causados pelo Bolsa Família nas suas beneficiárias, bem como as questões da proliferação da reprodução, do empoderamento, do ponto de vista da posição estigmatizada das beneficiárias do programa e do impacto com relação à alimentação. Com o intuito de focalizar e agrupar somente as consequências do programa na vida das suas beneficiárias foi utilizada a análise de dados de textos científicos e pesquisas e documentos que continham relação com o presente tema. Os resultados mostraram a supremacia dos pontos positivos do impacto do programa sobre os pontos negativos.

Palavras-chave: empoderamento; Bolsa Família; gênero.

Abstract: This is a strictly theoretical-bibliographic and documental study and, in this sense, aims to analyze the various prisms of the impacts caused by the Bolsa Família Program on its women beneficiaries, as well as the questions of the reproduction proliferation, the empowerment, the viewpoint of the beneficiaries' stigmatized position and the impact in relation to nourishment. With the objective of focusing and gathering only the consequences of the Program on its women beneficiaries, an option was made to use the analysis of data from scientific papers, researches and documents related to the subject. The results showed that the positive effects of the impact outcame the negative ones.

Keywords: empowerment; Bolsa Família; gender.

INTRODUÇÃO

Os dados sobre a pobreza no Brasil são alarmantes. O censo de 2008 do IBGE registrou a população brasileira em 189.604.313 habitantes. Desse total, os dados do PNAD 2006 estimaram em 12.995.195 o número de famílias pobres, considerando o

¹ Graduando do Curso de Direito da Universidade Federal da Paraíba e estagiário do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba.

² Professora do Curso de Direito da Universidade Federal da Paraíba. Investigadora e coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Direito – NEPGED. Mestre em Direito e doutoranda em Sociologia.

perfil do Programa Bolsa Família, ou seja, com renda per capita mensal de até R\$ 140,00 mensais³.

A carência é particularmente mais grave para alguns grupos sobre os quais situações de discriminação se sobrepõem estimulando ou alimentando a desigualdade socioeconômica. Nesse sentido, as mulheres negras no país têm em média renda menor que os homens e que as mulheres brancas. As mulheres, mais as negras, são vítimas da machista divisão sexual do trabalho.

Instituído em 2003 e implementado em 2004 o PBF⁴ (Programa Bolsa Família) é atualmente a maior política de transferência condicional de renda do país⁵. Tendo como referência a unidade familiar, os valores concedidos variam conforme a situação socioeconômica e a composição de membros do domicílio. São beneficiadas famílias com renda *per capita* de até R\$ 140,00 (situação de pobreza) ou até R\$ 70,00 (situação de extrema pobreza). Aditamentos a esse valor são conferidos por criança e por jovem pertencentes ao mesmo núcleo familiar. O impacto do PBF sobre a desigualdade no Brasil parece ter sido substancial. O índice de Gini no Brasil caiu de 59,9 em 1995 para 57,1 em 2004. O PBF foi responsável por 21% desta queda, ou seja, por uma queda de 0,571 no índice. Também é possível mostrar que programas de transferência de renda com foco nos mais pobres, como o Bolsa Família, foram mais efetivos para a diminuição da pobreza e da desigualdade no Brasil do que políticas pautadas no salário mínimo. Significa dizer que as transferências são realmente substanciais para as famílias e por isso existem tantas preocupações com os efeitos indiretos que elas podem acarretar. O programa fez com que aumentasse o número de crianças que só estudam e também o percentual de crianças que trabalham e estudam, mas diminuiu o número de crianças que apenas trabalham e não estudam.

Programas de transferência de renda (nesta pesquisa em especial o Bolsa Família) nos quais as mulheres têm prioridade no cadastramento vêm tentando mudar as desigualdades em termos de distribuição de renda e poder familiar entre os cônjuges ou parceiros. É notável e legitimado pela maioria o caráter de elevador socioeconômico do PBF para alguns membros da família, mas cabe investigar qual sua relação e impacto na

³ À época de sua implementação o programa abarcava como possíveis beneficiárias famílias com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 100,00.

⁴ Programa Bolsa-Família

⁵ O PBF, em setembro de 2009, de acordo com a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania alcançou um total de 11.994.309 famílias beneficiárias.

autonomia feminina no contexto familiar. Há diversas linhas de interpretação acerca da efetividade do PBF no tocante ao empoderamento feminino. Discute-se especialmente sobre as possíveis consequências positivas ou adversas, como o estímulo ao trabalho, a ruptura do ciclo de violência, o aumento da natalidade e a sensação de estigma derivada da posição de beneficiária.

1. O EMPODERAMENTO

1.1 O TRABALHO

Como consequência primária temos o empoderamento⁶ feminino decorrente do recebimento do benefício do PBF? Podemos entender esse empoderamento tanto de forma direta quanto de forma indireta; a primeira configura-se com a mera detenção do recurso financeiro, com o recebimento da quantia transferida. A forma indireta de empoderamento trata-se do “efeito-substituição”⁷, louvado por Tavares (2008) em detrimento do “efeito-preguiça”⁸. A beneficiária recebe a oportunidade de buscar trabalho remunerado devido à inserção dos filhos na escola (reduzindo o trabalho infantil), o que potencializa o aumento da autonomia para as mulheres que recebem o benefício.

Teixeira (2008) nos mostra que o empoderamento feminino pelo trabalho, derivado do “efeito-substituição” não é real, mas apenas teórico. A autora defende que quanto maior a intensidade do choque orçamentário mais as mulheres dedicam horas em casa; o contrário, por lógica, também se concretizaria, ou seja, quanto menor o choque orçamentário menos tempo as mulheres gastam em afazeres domésticos.

⁶ A rigor, o termo empoderamento, do inglês “*empowerment*”, corresponde ao processo de ampliação das capacidades humanas, tanto para ter poder de decisão no ambiente familiar quanto nas relações públicas, consoante proposto por Amartya Sen. Neste trabalho, entretanto, o vocábulo será utilizado em limites mais restritos significando as potenciais conquistas de autonomia das mulheres no âmbito familiar, principalmente quanto às decisões de distribuição da renda e bens. Em verdade, consoante destaca Amartya Sen (2008), a rede de interdições à mulher transfigura-se em privações de todo tipo: alimentar, de saúde, educacional, de trabalho, etc. Daí o significado de pobreza para o autor ser muito mais amplo que a carência nutricional. A perspectiva do desenvolvimento das mulheres, nesse sentido, diz respeito ao bem-estar delas, bem como de sua autonomia, isto é, a expansão de suas liberdades de atuar como agente idealizadora e concretizadora de suas ações.

⁷ Aumento da oferta de trabalho das mães como consequência da redução do trabalho dos filhos (em decorrência do aumento da frequência à escola) e, portanto, da redução da renda domiciliar oriunda do trabalho

⁸ Seria uma acomodação gerada pelo choque orçamentário (Renda do PBF)

Contudo, essa teoria de “não empoderamento” pode ser refutada. A Tabela 1 (abaixo) apresenta dados do PNAD 2006 relacionados à ocupação das beneficiárias demonstrando que na maioria dos estados brasileiros há um percentual igual ou maior que 50% de ocupação das mesmas. Essa situação corrobora a tese da excessiva jornada de trabalho da mulher, levando em consideração que 50% ou mais reflete um domínio de beneficiárias que exercem trabalho remunerado e na maior parte acumula as atividades domésticas.

Tavares (2008) assim conclui que através do benefício o empoderamento feminino pelo trabalho está efetivamente ocorrendo. Uma conclusão mais prudente em relação aos dados considerados, leva-nos a sustentar ao menos que nada prova que a percepção do benefício desestimule mais o trabalho remunerado que fatores como a falta de postos de trabalho e formação necessária à ocupação dos postos vagos. Essa conclusão não se estende ao aspecto da informalização do trabalho, ou seja, não discute se o PBF está inibindo ou não o interesse das beneficiárias e seus familiares em ter assinadas as carteiras de trabalho.

Tabela 1: Nível de ocupação das beneficiárias por unidade da federação

Unidades da Federação	Porcentagem de ocupação das beneficiárias do PBF	Situação
Rondônia	52,1%	<i>Positivo</i>
Acre	54,9%	<i>Positivo</i>
Amazonas	44,7%	<i>Negativo</i>
Roraima	56,4%	<i>Positivo</i>
Pará	51,2%	<i>Positivo</i>
Amapá	40,2%	<i>Negativo</i>
Tocantins	55,1%	<i>Positivo</i>
Maranhão	55,1%	<i>Positivo</i>
Piauí	62,1%	<i>Positivo</i>
Ceará	55,1%	<i>Positivo</i>
Rio Grande do Norte	49,4%	<i>Negativo</i>

As consequências do programa de transferência de renda condicionada Bolsa-Família na vida das suas beneficiárias

Revista Gênero & Direito

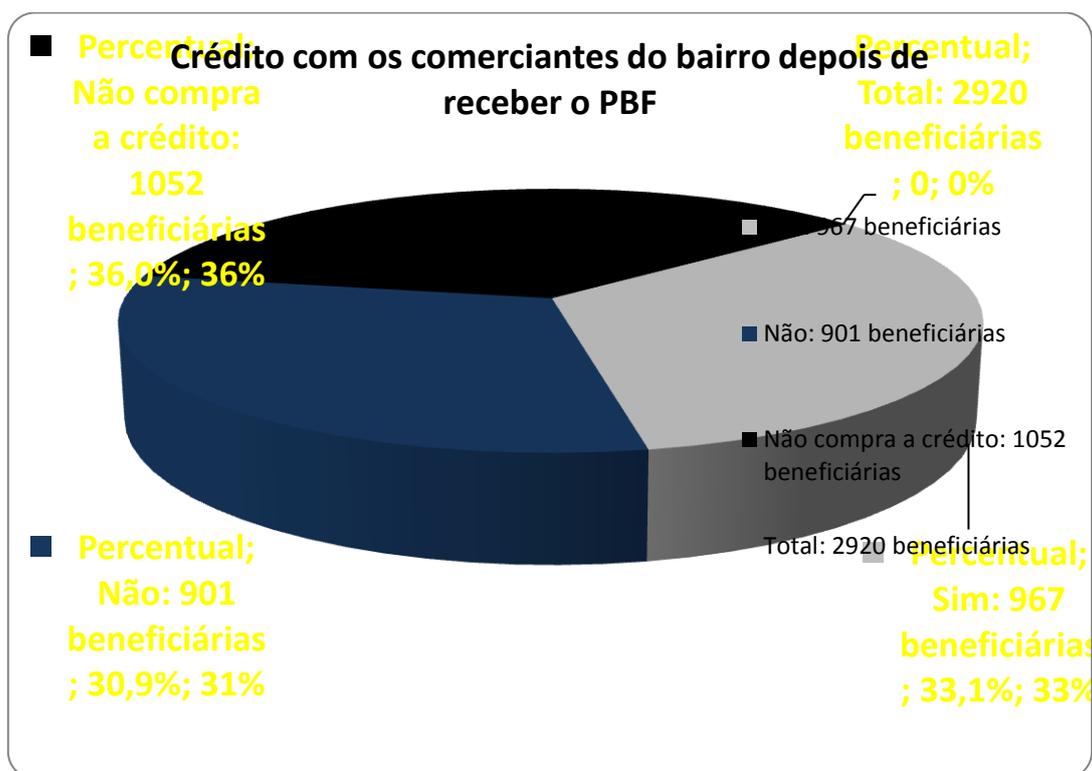
Paraíba	54,4%	<i>Positivo</i>
Pernambuco	50,7%	<i>Positivo</i>
Alagoas	51,3%	<i>Positivo</i>
Sergipe	52,6%	<i>Positivo</i>
Bahia	53,8%	<i>Positivo</i>
Minas Gerais	54,4%	<i>Positivo</i>
Espírito Santo	50,7%	<i>Positivo</i>
Rio de Janeiro	42,4%	<i>Negativo</i>
São Paulo	44,9%	<i>Negativo</i>
Paraná	55,8%	<i>Positivo</i>
Santa Catarina	55,0%	<i>Positivo</i>
Rio Grande do Sul	54,7%	<i>Positivo</i>
Mato Grosso do Sul	49,7%	<i>Negativo</i>
Mato Grosso	49,4%	<i>Negativo</i>
Goiás	49,4%	<i>Negativo</i>
Distrito Federal	39,1%	<i>Negativo</i>

Fonte: PNAD 2006. Elaboração Própria.

1.2 O CRÉDITO

Outra forma esperada de empoderamento feminino através da percepção do benefício é a confiança adquirida nos estabelecimentos comerciais. Em um total de 2.920 beneficiárias entrevistadas, 36% (967) assumiram que passaram a ter crédito com os comerciantes do bairro onde moram depois de receber o benefício, contra 30,9% (901) que negaram tal possibilidade.

Gráfico 1 - Empoderamento financeiro graças ao PBF:



Fonte: Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social (2007). Elaboração Própria.

1.3 A REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Segundo Martins et al. (2010) as causas mais expressivas da violência contra a mulher se refere à dependência financeira e ao desemprego e que o meio mais eficaz para combater esse problema recai sobre o empoderamento feminino. Nesse sentido, os programas de transferência de renda, como o PBF, têm papel fundamental para desarticular essa desprezível realidade que se apresenta. De acordo com as pesquisas de Martins *et al.* (2010), o empoderamento atua como fator de rompimento da violência contra o sexo feminino, o que torna o PBF, sob esta ótica, um elemento favorecedor ao enfrentamento da violência contra as mulheres e ao bem estar social como um todo. Ora, as conclusões de Martins (2010) parecem equivocadas por duas razões:

- a) Primeiro, a pressuposição de que a dependência financeira é a principal causa ou por si só responsável pela manutenção da mulher sob o ciclo de violência não encontra respaldo nas estatísticas.

Com efeito, estatísticas específicas identificam a majoração de certos crimes, especialmente o número de homicídios e estupros. E A baixa notificação da violência contra a mulher ainda é um problema sério a ser enfrentado. Além do medo, da vergonha, da dependência financeira e do receio da impunidade que desestimulam as mulheres a denunciar os agressores, dificuldades estruturais alimentam o déficit entre os delitos registrados e aqueles praticados.

Assim, a desproporção entre o aumento da violência doméstica e a crença na baixa denúncia dos delitos é explicada por causas antigas nas respostas dadas à pesquisa de opinião do Senado⁹ e a dependência financeira, embora importante, não é causa principal ou exclusiva da falta de representação contra os agressores e manutenção do ciclo de violência: 68% por medo do agressor; 23% preocupação com a criação dos filhos; 22% por dependência financeira; 18% por vergonha da agressão; 18% acreditam não haver punição; 12% não conheceriam seus direitos; 11% por pensar que seria a última vez; e 3% se enquadram em outros motivos.

b) Segundo, tomando por base a teia de causas sociais que envolvem a violência doméstica e familiar contra as mulheres e as complexas relações de desigualdade de gênero, nada demonstra que a titularidade do benefício do PBF leve ao efetivo empoderamento em termos de respeito e valorização das vontades e ações das mulheres nas relações de intimidade e familiares.

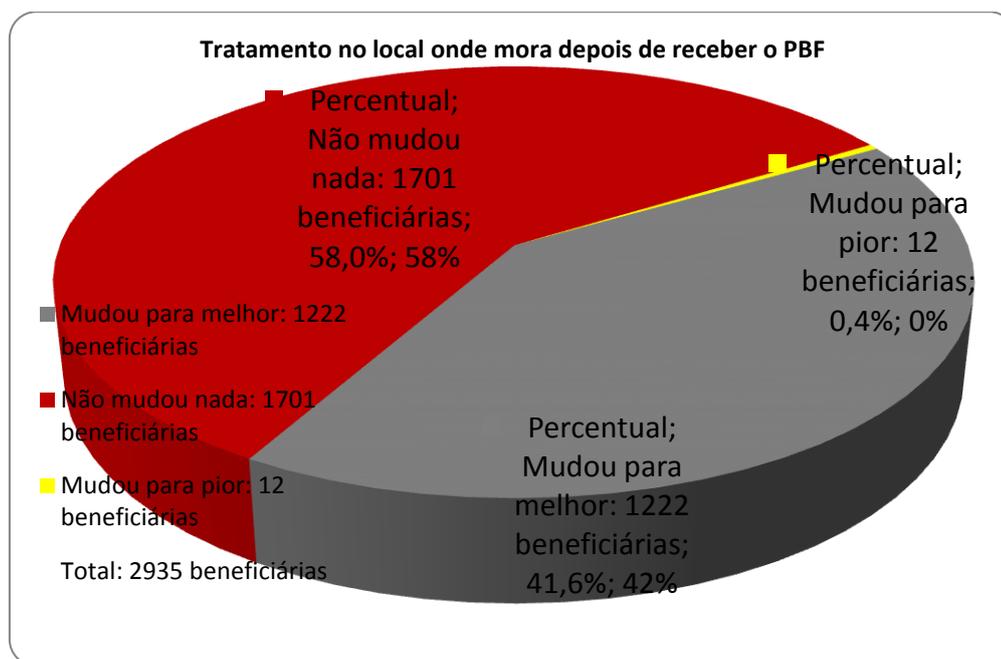
1.4 O TRATAMENTO NO LOCAL ONDE MORA

O PBF parece gerar certo empoderamento como forma de reconhecimento da beneficiária perante a comunidade onde esta reside. Isso significa um tratamento digno e mais respeitoso e pode também ser interpretado com uma ascensão social local. Ressalte-se aqui que o tratamento da família no local onde mora após o PBF não se confunde com o “efeito-estigma”, visto que este existe a partir da própria beneficiária, como ela se sente, e aquele está relacionado com o olhar externo. Explicando melhor, a situação que configura o “efeito-estigma” é derivada de um comportamento de

⁹ DataSenado, Pesquisa violência doméstica e familiar contra a mulher, 2011. Disponível em: www.senado.gov.br/noticias/opiniaopublica. As entrevistas foram realizadas por telefone e as entrevistadas foram mulheres maiores de 16 anos de idade residentes no Brasil e com acesso a telefone fixo, dentre vítimas de violência e não-vítimas, mulheres de diversas faixas etárias, padrões de renda e de escolaridade. Os dados foram coletados em fevereiro de 2011, num total de 1.352 entrevistas.

vergonha da própria beneficiária, independentemente de fatores externos; já o que ocorre no caso do tratamento da família é exatamente derivado de fatores externos, não importando o comportamento da beneficiária.

Gráfico 2 - Reconhecimento graças ao PBF.



Fonte: Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social (2007). Elaboração Própria.

Como podemos ver acima, das 2.935 beneficiárias entrevistadas 58% (1222) delas declararam que o tratamento recebido no local onde mora mudou para melhor, contra 0,4% (12) das beneficiárias que alegaram que seu tratamento mudou para pior. As entrevistadas que afirmaram “não mudou nada” podem ser como neutras, vez que não se pode supor que as mesmas tenham uma inclinação nem para um lado nem para outro, ou podemos concluir que a maior parte das beneficiárias acredita que sua colocação social não mudou com a percepção do benefício do PBF.

2. O ESTIGMA

Outra vertente sobre o complexo envolvimento do PBF em relação a gênero e pobreza pode ser entendida nos resultados das pesquisas de Mattos e Ponczek (2009). Segundo eles, os indivíduos de famílias que recebem a transferência de renda federal tendem a procurar trabalho para saírem da situação “vergonhosa” de estar entre as famílias em estado de pobreza ou extrema pobreza que se vinculam ao PBF, tudo isso

devido ao estigma social. Ainda, estima-se que o estigma afete positivamente a frequência escolar das crianças destas famílias, ou seja, as famílias estigmatizadas parecem investir mais em educação das crianças que famílias não estigmatizadas.

Os autores sugerem, para melhor aproveitamento dos recursos do PBF, uma estimação do impacto do estigma através de um modelo de efeitos-fixos utilizando-se de dados longitudinais, posto que os resultados dos seus estudos mostram que o estigma não seria casual, mas estaria relacionado a um elemento idiossincrático dos beneficiários do programa. Nessa situação abordada por Mattos e Ponczek (2009) ocorre o “efeito-estigma” como nos mostram em detalhes em sua pesquisa de campo.

Ao entrevistarem beneficiárias do PBF, Marques e Rocha (2007) quando buscam seus testemunhos:

“L. Se não precisasse ia passá por uma humilhação dessas? K. Sem contá a briga que teve na porta. As pessoas querendo cortá a fila (...) Aí sai aquela confusão, aí sai na televisão como se as pessoas pobres fossem qualquer marginal, como um lixo, como qualquer Zé ninguém... E. Aí eles vai falá o quê? “Olha lá a favelada como é que tá lá”. S. É... gosta de fazê barraco... L. Na verdade, eles não falam assim, “a periferia”, eles falam “a favela”. Eles não têm nem a capacidade de tratar as pessoas com dignidade... (Marques e Rocha, 2007)

As letras maiúsculas representam a abreviação dos nomes das mulheres que participaram do questionamento sobre como elas mesmas enxergam a política pública da qual são alvo. O trecho traduz a sensação de vergonha que algumas das beneficiárias sentem por estarem na situação da necessidade de receber o programa de transferência de renda federal. Analisando as respostas das entrevistadas pode ser notado um problema ainda mais complexo e ainda mais vergonhoso: trata-se da cultura imposta pela sociedade de desprezo aos menos favorecidos, do olhar vertical para quem não teve a mesma chance na vida, do apego ao poder e do desapego à solidariedade para com os que necessitam de maior atenção.

3. O IMPULSO REPRODUTIVO

No sentido da reprodução, Rocha (2009) sustenta que o PBF, embora aparentemente incentive a reprodução, não produz impacto significativo nesse sentido. Seu

entendimento é corroborado por Souza (2010) quando este atesta que o programa não induz as famílias a terem mais filhos.

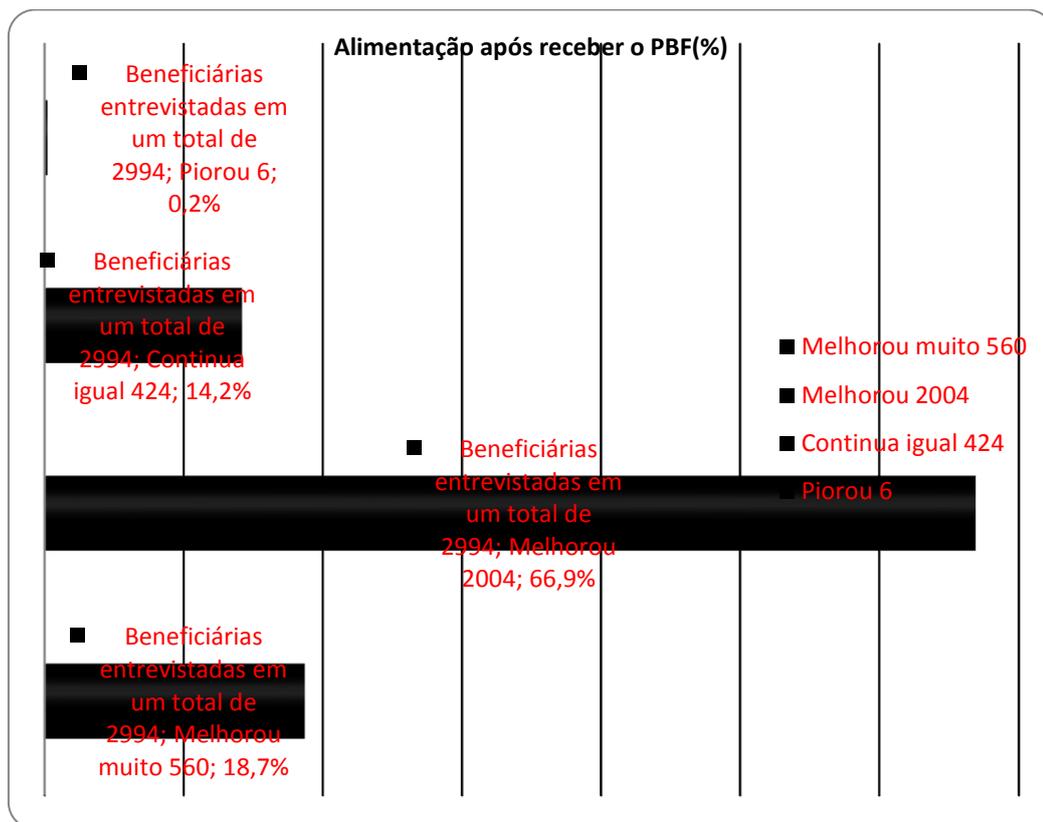
De acordo com as conclusões de Alves e Cavenaghi (2009) em seus estudos sobre as beneficiárias do PBF no Recife, o alto índice de natalidade é um problema anterior a qualquer programa de transferência de renda, tendo maiores laços com o fato de as mulheres com baixo nível educacional e de renda carecerem de acesso adequado aos meios de prevenção da fecundidade e possuírem elevados números de gravidez indesejada.

Nesse sentido, o PBF não teria relação direta com a taxa de fecundidade e natalidade. Ressalte-se que as pesquisas efetuadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (2007) apontam que em 91,5% de domicílios entrevistados não nasceu mais nenhuma criança após o cadastramento do PBF, o que confirma novamente que não há uma ligação direta entre o programa de transferência de renda PBF com a natalidade.

4. O IMPACTO NA ALIMENTAÇÃO

Digno de nota é o impacto que o PBF surte na alimentação das beneficiárias e suas respectivas famílias. O programa tem uma influência e positividade tamanhas que sem ele não se poderia falar em dignidade humana. Os gráficos abaixo mostram os números a respeito da qualidade de alimentos (Gráfico 3), quantidade de alimentos (Gráfico 4) e até mesmo da duração dos alimentos em um mês depois do recebimento do benefício (Gráfico 5).

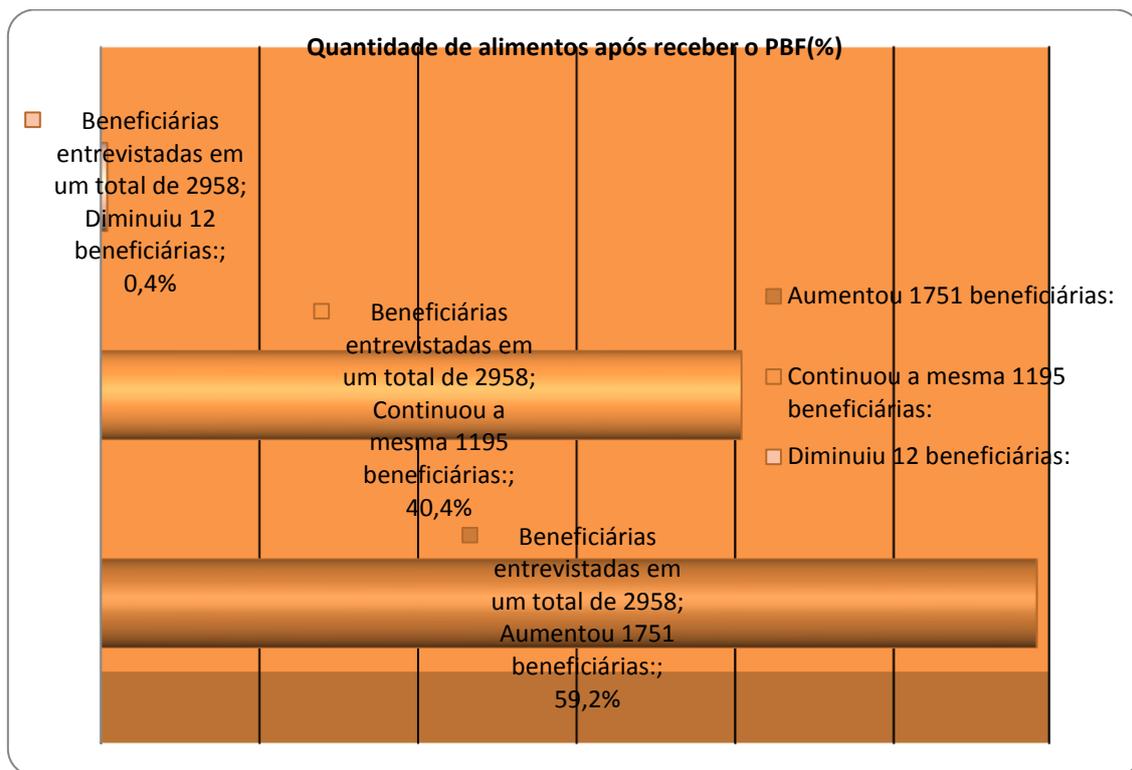
Gráfico 3 - Avaliação da qualidade da alimentação pós-PBF.



Fonte: Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social (2007). Elaboração Própria.

Nota-se no gráfico acima que a qualidade dos alimentos também melhorou, de acordo com as alegações de 66,9% das beneficiárias, e melhorou muito em concordância com 18,7% das entrevistadas.

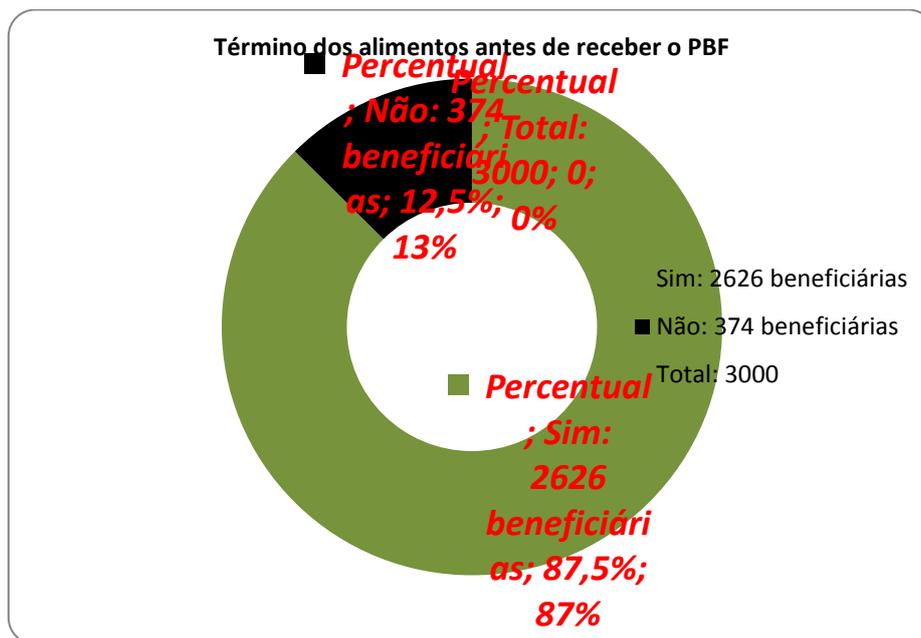
Gráfico 4 - Avaliação da quantidade de alimentos pós-PBF.



Fonte: Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social (2007). Elaboração Própria.

O gráfico acima traz o incontestável retrato da melhora de vida na família das beneficiárias do PBF, com 59,2% das entrevistadas alegando que a quantidade de alimentos em casa aumentou após o recebimento do benefício federal.

Gráfico 5 - Duração dos Alimentos antes de receber o PBF.



Fonte: Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social (2007).
Elaboração Própria.

Já o gráfico acima representa a diferença entre passar fome e ter o que comer, o que passa a ser questão de sobrevivência e não só de qualidade de vida. O gráfico retrata a importância do PBF na preservação da mínima dignidade humana em ter uma alimentação. De 3.000 beneficiárias entrevistadas, 2.626 ou 87% alegaram que quando não recebiam o benefício não conseguiam manter alimentos em casa por um mês completo; o que significa dizer que depois do recebimento do benefício a alimentação não mais chegou ao patamar de ausência.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresentadas as principais vertentes pesquisadas acerca do impacto do Programa Bolsa Família na vida das beneficiárias e de suas respectivas famílias, observa-se que os resultados foram ora positivos – quanto aos aspectos da oportunidade de trabalho, crédito, consideração social no local de residência e alimentação – ora não significativos no tocante à redução da violência doméstica e familiar e aumento da taxa de natalidade dentre as famílias beneficiárias.

A importância incontestável do PBF, entretanto, diz respeito ao aumento da quantidade de alimentos disponíveis para as famílias beneficiárias e da consequente melhoria nutricional. O empoderamento das beneficiárias no sentido forte do termo, isto

é, como processo de ampliação de capacidades, respeito e poder de decisão ainda está longe de ser assegurado pelo PBF, mas a titularidade do benefício concedido às mulheres pode ao menos ser compreendido como um passo nesse caminho.

REFERÊNCIAS

Brasil. (2007) *“Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: Bolsa Família e Assistência Social.”* / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Brasília, DF: MDS; SAGI.

Marques, Ângela. C.S; Rocha, Simone Maria. (2007). *“A política a partir das margens: a produção discursiva sobre o programa bolsa-família em grupos de discussão.”* Revista FAMECOS, Porto Alegre, nº 32.

Martins, Adriele; Borges, Tamelize Nunes; Padoin, Isabel. (2010). *“Rompendo o ciclo de violência na família através do empoderamento da mulher.”* Trabalho apresentado XV Seminário interinstitucional de pesquisa e extensão.

Mattos, Enlinson; Ponczek, Vladimir. (2009) *“Estigma, oferta de trabalho e formação de capital humano: Evidências para beneficiários de programas de transferência no Brasil.”* Pesquisa e Planejamento Econômico (ppe), v. 39, n. 2.

Mattos, Enlinson; Ponczek, Vladimir. (2009). *“O efeito do estigma sobre os beneficiários de programas de transferência no Brasil.”* FGV-EESP, Textos para discussão, 226.

Rocha, Romero. (2009). *“Programas Condicionais de Transferência de Renda e Fecundidade: Evidências do Bolsa Família.”*

SOUZA, André Portela. **Políticas Sociais, Bolsa-Família e emprego no Brasil.** Digesto Econômico, agosto, 2010; pp. 99-114.

TAVARES, Priscilla Albuquerque. **Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a oferta de trabalho das mães.** Trabalho apresentado no XIII Seminário sobre Economia Mineira – Economia, História, Demografia e Políticas Públicas, realizado em

As consequências do programa de transferência de renda condicionada Bolsa-Família na vida das suas beneficiárias

Revista Gênero & Direito

Diamantina-MG – Brasil, agosto de 2008. Disponível em: http://www.cedeplar.ufmg.br/seminarios/seminario_diamantina/2008/D08A097.pdf.

Acessado em 21 de dezembro de 2010.

TEIXEIRA, Clarissa Gondim. **Análise do impacto do programa Bolsa Família na oferta de trabalho dos homens e mulheres**. Terceiro lugar no I Prêmio Nacional de Estudos sobre o Programa Bolsa Família, realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social em novembro de 2008. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/publications/mds/27P.pdf>. Acesso em 08 de janeiro de 2011.

G&D

Revista Gênero & Direito