



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**  
**Área de Concentração: Ordem Jurídica Constitucional**  
**Curso de Mestrado**

**YURI MARTINS GONDIM**

**POBREZA E GÊNERO: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E  
PRIVAÇÕES DE LIBERDADE DAS MULHERES NO BRASIL**

**Fortaleza – Ceará**  
**2022**

**YURI MARTINS GONDIM**

**POBREZA E GÊNERO: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E  
PRIVAÇÕES DE LIBERDADE DAS MULHERES NO BRASIL**

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: ordem jurídica constitucional.

Orientador: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.

**Fortaleza  
2022**

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

- G1p GONDIM, YURI MARTINS.  
POBREZA E GÊNERO: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E PRIVAÇÕES DE LIBERDADE  
DAS MULHERES NO BRASIL / YURI MARTINS GONDIM. – 2022.  
110 f. : il. color.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito,  
Programa de Pós-Graduação em Direito, Fortaleza, 2022.  
Orientação: Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque.
1. Programa Bolsa Família. 2. Gênero e Pobreza. 3. Transferência Condicionada de  
Renda. 4. Desenvolvimento. 5. Políticas Públicas. I. Título.

CDD 340

---

---

**YURI MARTINS GONDIM**

**POBREZA E GÊNERO: PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA E  
PRIVAÇÕES DE LIBERDADE DAS MULHERES NO BRASIL**

Dissertação apresentada a Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Área de concentração: ordem jurídica constitucional.

**Aprovada em: 25/11/2022.**

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Felipe Braga Albuquerque (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cynara Monteiro Mariano  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Tainah Simões Sales Cruz  
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Quando a mulher negra se movimenta,  
toda a estrutura da sociedade se  
movimenta com ela.

Angela Davis

## AGRADECIMENTOS

Escrever uma dissertação de mestrado no Brasil, em meio a uma grave crise sanitária (COVID-19), se revelou um grande desafio, que foi alcançado com a ajuda de pessoas as quais desejo exprimir minha gratidão pela colaboração e suporte.

Em primeiro lugar, agradeço à Professora Dra. Cynara Monteiro Mariano por ter iniciado a orientação, por ter contribuído com o desenvolvimento e qualificação deste trabalho, sempre acessível, disponível e comprometida com seus alunos e orientandos.

Agradeço, igualmente, ao Professor Dr. Felipe Braga Albuquerque, a quem sou grato pela confiança depositada ao aceitar o desafio de seguir com essa orientação, e que muito contribuiu para o prosseguimento e conclusão desta dissertação.

Agradeço ainda ao Professor Dr. Gustavo Cabral e ao Professor Dr. Mário Cabral pelas valiosas críticas e sugestões na ocasião da qualificação deste trabalho, sugestões que mudaram o curso desta pesquisa.

À Professora Tainah Sales, expresso o meu muito obrigado. Sua leitura, críticas, ainda na fase de desenvolvimento do projeto para seleção da turma do PPGD/UFC, além de contribuir para a delimitação do tema, serviu como grande incentivo para minha candidatura, seleção e desenvolvimento desta pesquisa.

À minha companheira, Beatriz Cruz, pelas diversas leituras deste texto e pelo suporte emocional. À minha família pelo permanente incentivo, e a meus colegas de time no RMS Advogados, pela compreensão e apoio incondicional. Muito obrigado!

## RESUMO

O crescimento recente da pobreza e extrema pobreza, com o retorno do país ao mapa da fome, bem os demais efeitos da crise política e sanitária (COVID-19), escancaram o acúmulo da vulnerabilidade experimentada por mulheres pobres no Brasil. Diante desta quadro, esta dissertação objetiva analisar o papel e atuação do Estado brasileiro na busca pela superação destas lacunas, com ênfase na redução das desigualdades sociais através da concretização dos Direitos Fundamentais e da promoção da igualdade de gênero. Neste desiderato, analisar-se-á a evolução do conceito de pobreza, destacando o reconhecimento hodierno de seu caráter multidimensional através de categorias fundamentais do pensamento de Amartya Sen, notadamente as relacionadas à abordagem das capacidades (*capability approach*), buscando identificar contribuições na perspectiva do desenvolvimento como liberdade para o desenho de políticas públicas. No segundo capítulo, problematiza-se as implicações de Gênero e Pobreza, a partir de uma investigação qualitativa que perpassa pelos seguintes temas: “Feminização da pobreza”, “Divisão Sexual do Trabalho”, “Interseccionalidade” e “Gênero e Pandemia”, Objetiva-se firmar premissas que contribuam para compreender como um programa de transferência condicionada de renda contribui para a eliminação de privações de liberdade da mulher no Brasil. No terceiro capítulo, por intermédio de uma pesquisa de cunho qualitativo, aliada a uma análise secundária de dados e documentos oficiais, analisar-se-á a evolução das políticas de distribuição de renda implementadas no Brasil após a Constituição de 1988, com ênfase na criação e desenvolvimento do Programa Bolsa Família, para ao final avaliar sua aptidão para romper com o ciclo intergeracional da pobreza, apresentando alternativas para a eliminação de privações de liberdade da mulher no brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE: Programa Bolsa Família. Transferência Condicionada de Renda. Gênero e Pobreza. Desenvolvimento. Políticas Públicas. Auxílio Brasil.**

## ABSTRACT

*The recent growth in poverty and extreme poverty, with the country's return to the hunger map, as well as the other effects of the political and health crisis (COVID-19), open up the accumulation of vulnerability experienced by poor women in Brazil. It is against this background that this dissertation intends to analyze the role and performance of the Brazilian State in the search for overcoming these inequalities, with emphasis on the reduction of social inequalities through the realization of Fundamental Rights. In this desideratum, the evolution of the concept of poverty will be analyzed, highlighting the current recognition of its multidimensional character through the study of the fundamental categories of Amartya Sen's thought, notably those related to the capability approach, seeking to identify contributions from the perspective of development as freedom for the design of public policies. In the second chapter, we seek to investigate the implications involving Gender and Poverty, based on a bibliographic survey, through qualitative investigations that cover the following themes: "Gender and Poverty", "Feminization of poverty", "Intersectionality", "Gender and Pandemic", with the aim of establishing premises that contribute to understanding how a conditional cash transfer program contributes to the elimination of women's deprivation of liberty in Brazil. Thus, in the third chapter, through a qualitative investigation, combined with a secondary analysis of data and official documents, the evolution of income distribution policies implemented in Brazil after the 1988 Constitution will be investigated, with emphasis in the creation and development of the Bolsa Família Program, with the objective of evaluating its ability to break the intergenerational cycle of poverty, presenting alternatives for the elimination of deprivation of liberty of women in Brazil.*

**KEYWORDS:** Bolsa Família Program. Conditional Income Transfer. Gender and Poverty. Development.

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	9
2	POBREZA: A BUSCA POR UM SIGNIFICADO.....	14
2.1	O conceito de pobreza na história .....	15
2.2	Amartya Sen e o desenvolvimento como liberdade .....	20
3	GÊNERO E POBREZA.....	25
3.1	Gênero como categoria epistemológica.....	26
3.2	Divisão sexual do trabalho, mulheres negras e interseccionalidade.....	28
3.3	Pandemia e aumento da vulnerabilidade feminina .....	38
4	ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	47
4.1	Breve histórico e estrutura normativa do Programa Bolsa Família (PBF)....	48
4.2	Focalização x Universalização.....	57
4.3	Resultados e avaliações do Programa Bolsa Família.....	65
4.3.1	Gestão e acompanhamento de Condicionalidades.....	66
4.3.2	Transferência monetária: impacto na renda e no consumo das famílias ....	70
4.4	Titularidade do benefício e condição de agente das bolsistas.....	73
4.4.1	Políticas Públicas, Representação Feminina E Transversalidade ....	78
4.5	Auxílio Brasil: avanços e retrocessos no combate à Pobreza no Brasil.....	85
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	93
	REFERÊNCIAS.....	98

# 1 INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2021 o Programa Bolsa Família (PBF) completou dezessete anos, e, até sua breve substituição pelo Auxílio Brasil, se consolidou como a mais expressiva política de transferência de renda do país. Na busca pela superação da pobreza extrema, o programa registrou sucessivos recordes, alcançando a marca de mais de 14 milhões de famílias atendidas, com uma transferência de mais de 2,62 bilhões de reais (REPASSE..., 2019).

Neste período, se o aquecimento da economia nacional não assegurou ao país posição melhor que a 79<sup>a</sup> no ranking de desenvolvimento humano (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2019), estudos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) revelam que, entre 2001 e 2017, o programa ajudou a retirar 3,4 milhões de pessoas da pobreza extrema e 3,2 milhões da pobreza, e que foi responsável pela redução de 10% da desigualdade entre 2001 e 2015, com um custo total que equivale apenas a 0,5% do Produto Interno Bruto (BOLSA..., 2019), desvelando sua importância e sua relativa eficiência no combate à pobreza monetária.

Neste cenário, se nem sempre o chamado desenvolvimento econômico é qualificado como inclusivo, menos contraditória é a forma como a crise financeira e política impacta sob a vida dos grupos vulneráveis, que muitas vezes contam apenas com programas assistenciais como mecanismo de proteção, instrumentos que não foram suficientes para conter o recente avanço da pobreza monetária, contingente que, considerando apenas o intervalo de 2020 para 2021, saltou de 17,2 % para 22,3% da população, atingindo o expressivo número de 47,34 milhões de pessoas pobres no Brasil, conforme dados da PNAD Continua Anual divulgados pelo IBGE, alcançando o maior percentual desde o início da série histórica em 2012 (IMDS, 2022)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> De acordo com os números analisados pelo instituto, cerca de 11 milhões de brasileiros entraram para linha de pobreza. Para se ter melhor noção da dimensão do desastre social, este contingente é quase a população inteira da cidade de São Paulo, sendo superior a população de Portugal.

Não bastasse essa realidade, que escancara a dificuldade do Estado Brasileiro em alcançar os objetivos elencados no artigo 3º da Constituição, os números acima não partem de uma noção ampla do termo pobreza, traduzindo-o a partir de um critério exclusivamente monetário, perspectiva que apresenta limitações para compreensão dos problemas sociais, para aferição do que é desigualdade, evidenciando a necessidade de desvinculação da concepção restrita a análise da privação de recursos financeiros, ampliando o olhar para outras dimensões - *não monetárias* - da pobreza.

Ademais, não se pode perder de vista que, mesmo diante do avanço da pobreza no Brasil, não são raros os comentários que exibem a resistência, por parte da população, a políticas públicas de combate a este fenômeno, como os que lhe atribuem a característica de paternalista, de fator de acomodação, revelando a necessidade de propor uma abordagem jurídica em relação a estas ações estatais, bem como de enfrentar o problema semântico que envolve a ideia de autonomia e liberdade.

Constata-se, assim, a relevância e a necessidade de problematizar estas questões, estabelecendo uma abordagem capaz de analisar a relação entre Direito e Políticas Públicas, cientes da pluralidade de possibilidades na análise das desigualdades, das assimetrias de um país de dimensão continental, na busca por compreender a relação entre o poder político, o Direito, e os programas que dão concretude a ação dos governos, bem como a relação entre orçamento, desenvolvimento econômico, e mecanismos para a superação das desigualdades.

Neste desiderato, por intermédio de uma pesquisa bibliográfica e documental, de natureza exploratória e descritiva, de cunho qualitativo, problematizou-se acerca da desigual divisão sexual do trabalho, a desigualdade de Gênero, a feminização dos cuidados, com o objetivo de demonstrar que estes fenômenos representam privações de liberdade das mulheres no Brasil, obstando o desenvolvimento social e a autonomia feminina. Para isso, a pesquisa bibliográfica partiu das seguintes palavras-chave: desenvolvimento, condição de agente, pobreza multidimensional, Gênero e Pobreza, Feminização da Pobreza, interseccionalidade, pandemia, trabalho doméstico, dimensão econômica do cuidado e divisão sexual do trabalho.

Nesta busca, utilizou-se como fonte, prioritariamente, plataformas como a *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*, o portal de periódicos da Capes, o Repositório Institucional da UFC, a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP e o Google Acadêmico, analisando, principalmente, pesquisas realizadas por mulheres com o objetivo de ampliar o diálogo científico com a produção acadêmica feminina sobre os temas em análise.

Aliada à pesquisa bibliográfica, para analisar o êxito do PBF no combate à pobreza e o papel do Estado na busca por alternativas para a eliminação de privações de liberdade da mulher no Brasil, pesquisou-se a partir das palavras: pobreza, gênero, e desenvolvimento social, em sites de organizações internacionais, como a CEPAL e o Fórum Econômico Mundial, aprofundando a análise nos apontamentos do Relatório Global de Gap de Gênero (*Global Gender Gap Report*).

Os principais estudos envolvendo a temática foram explorados em cotejo com uma análise secundária de dados de pesquisas dos principais institutos nacionais, como o IBGE, explorando publicações, indicadores, temas e tópicos a partir das palavras-chave: Bolsa Família, pobreza, focalização, condicionalidades, autonomia feminina, equidade de gênero, COVID-19, afazeres domésticos, cuidados de pessoas, trabalho de crianças e adolescentes, dando-se ênfase aos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua anual, às Estatísticas de Gênero e Indicadores sociais das mulheres no Brasil, aos resultados da Síntese de Indicadores Sociais. Explorou-se, ainda, publicações do IPEA, mormente Notas técnicas, textos e livros, que abordassem e dialogassem com os temas acima listados de forma a contribuir para a compreensão da heterogeneidade da sociedade brasileira a partir da desigualdade social e de gênero e demonstrar a importância e limitação da política pública em análise para romper com a pobreza intergeracional.

Neste desiderato, a presente dissertação se divide em três capítulos, tendo o primeiro o objetivo de apresentar o significado da pobreza, iniciando pela pesquisa acerca da mudança de compreensão em torno desse fenômeno ao longo da história. Num segundo momento, analisar-se-á a perspectiva de Amartya Sen sobre o Desenvolvimento, perquirindo pelo distanciamento dos estudos econômicos de uma abordagem ética, capaz de enxergar a condição de agente das pessoas, a partir do estudo de sua visão de pobreza como carência de possibilidades de escolha, e de

desenvolvimento como superação destas privações de liberdade, buscando confirmar a hipótese de que políticas públicas de combate à pobreza devem compreendê-la a partir de uma base informacional ampla, não se restringindo à dimensão monetária.

No segundo capítulo, busca-se analisar as implicações de gênero e pobreza com objetivo de demonstrar a utilidade de se conceber gênero como categoria epistemológica. Para isso, problematiza-se questões envolvendo a divisão sexual do trabalho, a feminização dos cuidados e o conceito de interseccionalidade, partindo da hipótese de que estas abordagens contribuem para dimensionar as dificuldades enfrentadas por mulheres pobres no Brasil, posto que são elas as titulares prioritárias do Programa Bolsa Família, ponto este inalterado com o advento do Auxílio Brasil.

Num segundo momento, a partir de uma revisão bibliográfica combinada com uma análise secundária de dados coletados em meio a crise sanitária do COVID-19, analisar-se-á o aumento da vulnerabilidade feminina no período pandêmico, buscando evidenciar a sobreposição dos problemas experimentados por mulheres pretas e pobres no Brasil, fazendo um cotejo com as demais categorias analisadas ao longo do capítulo.

No terceiro capítulo, será estudado o caso do Bolsa Família, a partir de uma pesquisa documental combinada com uma revisão bibliográfica que se inicia pelo contexto histórico do surgimento do programa, seu arranjo institucional e desenvolvimento normativo. Num segundo momento, estudar-se-á as questões envolvendo a sua focalização, as avaliações ao programa com foco nos êxitos e limitações na gestão e acompanhamento de condicionalidades, o impacto da transferência monetária na renda e sua conversão no consumo das famílias, para, ao final, problematizar as questões envolvendo a titularidade do benefício e seus reflexos na promoção da igualdade de gênero e na condição de agente das mulheres bolsistas.

Por fim, será feita uma análise do Auxílio Brasil, das relações entre transferência de renda e uso da máquina pública com fins eleitorais, para, num segundo momento, analisar a participação política das mulheres no Brasil em cotejo

com o sul-global, com o objetivo de demonstrar o impacto e a relevância desta presença feminina na busca pela superação das privações de liberdade das mulheres. Objetiva-se testar a hipótese de que essa expansão deve ser encarada como uma das mais urgentes estratégias de superação da pobreza no Brasil, que passa pela maior participação das mulheres nos espaços de tomada de decisão coletiva.

## 2 POBREZA: A BUSCA POR UM SIGNIFICADO

A pobreza vem sendo concebida de diferentes maneiras no decorrer da história. A perspectiva religiosa medieval, por exemplo, não a pensava como um problema social, mas uma benção aos bem aventurados (PEREIRA, 2011) recorrendo às sagradas escrituras para valorizar a humildade e a abnegação (PAUGAM, 2003, p. 45).

Com o desenvolvimento das sociedades burguesas, a pobreza passa a ser concebida como problema, porém não de ordem social, mas inerente a questões isoladas, como fenômeno natural, produzida pelo comportamento dos indivíduos, de ordem psicológica, e não decorrentes de aspectos estruturais da sociedade (MONTAÑO, 2012), na esteira da tradição liberal, na qual a natureza explicaria a pobreza, posto que decorreria da índole do indivíduo por ela acometido (ANDRADE, 1989).

No pensamento brasileiro, até o final do século XIX, a pobreza fora encarada à luz de diversos fundamentos teóricos, mas não como problema merecedor de ênfase, como em correntes do positivismo sociológico e darwinismo-social, que com feições variadas tendenciavam a sua naturalização, quadro que só viria a perder espaço a partir do segundo pós-guerra (DA SILVA, 2012, p. 81).

Transpondo as fronteiras nacionais, no transcorrer do século XX, diversas foram as abordagens sobre o conceito de pobreza, com destaque para as que a conceberam a partir do enfoque da sobrevivência (século XIX até a metade do XX), motivadora de políticas que garantissem a sobrevivência dos indivíduos, ainda que em péssimas condições. A partir da década de 1970 ganhou força a ideia de pobreza como privação de necessidades básicas. Com o avanço de países ricos em questões de privações de sobrevivência, e os contrastes com os desafios de países pobres, a pobreza passou a compreender outros aspectos, surgindo o conceito de pobreza relativa, em contraste com a absoluta. Enquanto o conceito de absoluta

part da ideia de níveis mínimos, que representam o limite da pobreza (CRESPO; GUROVITZ, 2019, p. 2), a ideia de pobreza relativa analisa o indivíduo em relação a um padrão de vida de uma sociedade específica.

Embora insuficientes para uma compreensão de todas as formas de privação, foi a partir daí que, cada vez mais, a pobreza passou a ser percebida como fenômeno de múltiplas facetas, dinâmico, heterogêneo, determinado por “aspectos quantitativos e qualitativos representados por um acúmulo de deficiências socioeconômicas e culturais” (SILVA E SILVA, 2002, p. 8).

É diante desta complexidade que o presente capítulo busca transitar, analisando as diferentes conceituações da Pobreza como fenômeno para, num segundo momento, buscar noções capazes de abarcar amplos elementos de ponderação, que não ignorem as diversas privações experimentadas por diferentes pessoas e grupos sociais. Nessa busca, a concepção que considera o desenvolvimento como expansão das liberdades concretas das pessoas, formulada por Amartya Sen, é o principal referencial teórico, e bússola, no desenvolvimento deste capítulo.

## **2.1 O conceito de pobreza na história**

Nesta diversidade de abordagens acerca da pobreza como fenômeno, a perspectiva religiosa, mormente na Idade Média, foi marcada por uma ambiguidade, que passa pela conceituações doutrinárias, pautadas pelo Evangelho, que concebiam a pobreza como um valor espiritual de desenvolvimento cristão, e trouxe consigo o surgimento de pessoas que espontaneamente se despuseram de seus bens para viver uma vida de privações mas que logo se afastaria dessa noção de qualidade para destacar a figura do legítimo pobre, que teria a função na sociedade de provar a caridade dos ricos (GONÇALVES, 2010, p. 31-32), trazendo pobreza e misericórdia como dois lados de um mesmo fenômeno, que enxergavam no auxílio aos necessitados uma forma de socorrer o próprio Cristo (MOLLAT, 1989, p. 12), sendo portanto uma “Minoria Necessária” (REZENDE FILHO, 2009, p. 2) .

A pobreza era elogiada através de uma ideologia que adota a Sagrada Escritura como referência, agregando pobreza, esmola e salvação no seio de uma sociedade pré-industrial, bases que seriam modificadas a partir da evolução do

*ethos* da pobreza que enfraqueceria a perspectiva medieva à medida que os novos padrões, que marcariam o mundo moderno, passaram a desconstituir essa concepção (SIQUEIRA, 2009).

É nesta transição que o vocábulo, como ensina Michel Mollat (1989, p. 8 – 17), deixa sua conotação adjetiva para se tornar substantivo (um pobre), até ser abstratizado de forma a representar uma categoria social que, embora seja específica, era capaz abarcar acepções de pobreza voluntária mas também pessoas doentes ou com deficiência, fracos, velhos, órfãos, e tantos outros em situação de vulnerabilidade (REZENDE FILHO, 2009, p. 2 – 3).

Com o Renascimento Comercial e o declínio do sistema feudal, a visão do pobre como virtude não resistiu aos novos valores burgueses, que veneravam o trabalho e os seus frutos, e a pobreza passou a ser encarada como “indignidade, um fracasso, aos olhos de quem ocupa uma função (*officium*)”, e ao mesmo passo que era vista como uma vergonha a sociedade, as revoltas dos séculos XIV e XV, e a ocorrência de uma crise agrária, demográfica e monetária, multiplicou a pobreza e gerou grande turbulência na Europa, catalisando o processo que levou a pobreza da concepção de minoria necessária a presença incômoda, depois a subversivos, para chegar, por fim, a noção de “excluídos do paraíso” (REZENDE FILHO, 2009, p. 6 - 9).

Tais mudanças estão inseridas num contexto que, ao mesmo passo que criava um nova maneira de enxergar o homem no mundo, destruía a noção tradicional que o mundo medievo havia forjado nos preceitos divinos, “em que os fenômenos universais só poderiam ser interpretados a partir de um entendimento teológico”, encaminhando os princípios que guiarão o entendimento do homem no mundo, e que seriam reforçados pelo Iluminismo no século XVIII (SIQUEIRA, 2009).

É neste proscênio que a pobreza passou a ser naturalizada - e *não compreendida como subjacente a questões estruturais* - visão que veio acompanhada de forte produção legislativa que buscou combater esses indivíduos, como o Código Penal inglês que positivou uma série de tipos penais, com pena de morte, para condutas como o furto de pequenos animais, caça em terras alheias, e outros delitos comumente praticados pelos pobres, que passaram a ser encarados

como indivíduos naturalmente tendentes à prática de crimes, buscando explicações objetivas para a pobreza, seja pela natureza, ou pelo temperamento dos sujeitos (CASTRO, 1989).

No Brasil, a referência à pobreza já estava presente nos autores clássicos, porém muitas vezes situada como coadjuvante em análises da escravidão, da mestiçagem, aparecendo em tais análises como “principalmente para adjetivar aqueles que eram considerados os nossos ‘verdadeiros’ problemas”, como nas ideias antinômicas envolvendo fartura e abundância, que se sustentavam na premissa de que a fertilidade e prodigalidade de nossas terras desestimulavam o interesse pelo trabalho e favoreciam a indolência da população livre, que tenderia a preguiça e vadiagem. Aliando-se à generosidade e exuberância tropical, completava o discurso “discriminador e dissimulador das elites” a ideia de miscigenação como causa da pobreza, interpretações que anunciava como o fenômeno da pobreza seria doravante tratado (DA SILVA, 2012, p. 34 - 43).

É nesta perspectiva que teorias poligenistas, que concebiam as raças enquanto “fenômenos essenciais e ontológicos”, utilizando de teorias evolucionistas e deterministas, foram importadas com entusiasmo por setores das elites brasileiras no século XIX a partir de uma abordagem “naturalista que classifica conjuntamente a flora, a fauna e o homem em suas produções” (SCHWARCZ, 1994, p. 140), modelo teórico que se mostrou conveniente na viabilização do novo projeto político que viria a justificar a manutenção de uma rígida hierarquização da sociedade apesar do prelúdio do fim da escravidão (SCHWARCZ, 2000, p. 18).

O “*espetáculo da miscigenação*” brasileira foi incorporada por parte das elites, o que não significa que não tenha causado polêmica até mesmo nos que enxergavam como oportuno a abordagem racial, posto que o estado “irremediavelmente miscigenado” do povo brasileiro e os projetos nacionalistas enxergavam como ressalva o reconhecimento de uma nação mestiça como uma biologicamente inferior, paradoxo que levou a utilização destas teorias de maneira seletiva, retirando o seu corolário teórico, aceitando a diferenciação ontológica das raças sem que se condene a hibridação (SCHWARCZ, 1994, p. 138).

Ao logo do século XIX crescia na Europa e Estados Unidos, movimentos em

sentido oposto, firmes no axioma de que todas as pessoas tinham direitos iguais, enquanto a sociedade e a economia brasileira mantinha a escravidão como um componente central (SCHWARTZMAN, 2001). O sucesso tardio dessas teorias em nossa experiência contribuiu para a essa manutenção e também pela permanência do naturalismo no imaginário intelectual do Brasil até meados do século XX, sendo determinante nas decisões políticas acerca das políticas públicas, reproduzindo relações de desigualdade social e pobreza no país (DA SILVA, 2012, p. 46 - 47), apesar do influxo exercido pelo pensamento Abolicionistas, mas também de Positivistas Ortodoxos, estes que, apesar do forte aspecto eurocêntrico e evolucionista, também foram responsáveis por sopros de progresso com proposições que defendiam a incorporação do negro na sociedade a partir de leis trabalhista capazes de promover proteção social, viabilizando um projeto trabalhista que só encontraria expressão décadas a frente (PINHEIRO, 2021, p. 18 – 19).

Neste caldo cultural, em meio ao domínio territorial e à escravidão, problemas centrais para a construção da cidadania no Brasil, encontra-se a gênese da cidadania concedida, contraditoriamente relacionada “à não-cidadania do homem livre e pobre”, refém dos favores do senhor territorial, que monopolizava o mando e as decisões acerca dos direitos civis elementares, e que plasma a ideia de um o país no qual “ou bem se manda ou bem se pede” expressão emblemática de nossa cultura política do mando e da subserviência, que só se romperia após o “amplo processo de expulsão do trabalhador rural para fora do grande domínio territorial nos idos dos anos de 1960” (SALES, 1994).

Tais questões são imprescindíveis para a compressão de um conceito de pobreza na história brasileira da permanência na Pobreza no Brasil, que com a crescente complexidade das relações sociais cada vez mais abarcada um grupo social diversificado e de difícil definição, abarcando “brancos, negros e mestiços pobres e livres. Libertos. Imigrantes europeus”, roceiros, trabalhadores sazonais da economia cafeeira, artesãos, que em comungavam de um “universo social mais amplo, em crescimento e de difícil definição (MOURA, 1998, p. 25).

O século XX, neste cenário, demandava pelo enfrentamento da questão da pobreza no Brasil não apenas em termos conceituais, mas do ponto de vista legal e administrativo, posto que os problemas do século XIX em nosso país eram distintos

dos que se apresentavam na Inglaterra e Estados Unidos: não havíamos vivenciado ainda grandes deslocamentos, a massiva eliminação de postos de trabalho e vertiginoso crescimento populacional seguido da revolução industrial na Europa pois até então nossa pobreza não era “muito diferente da pobreza dos séculos anteriores, e nossas elites tampouco eram muito distintas” (SCHWARTZMAN, 2001).

Neste quadrante, conceitos distinguindo pobreza voluntária de involuntária, digna e indigna, já estavam presentes entre os naturalistas, como nos conceitos de *poverty* e *pauperism*, o primeiro abarcando situações especiais, em que pessoas desvalidas eram merecedoras de amparo, enquanto o segundo era consistiria numa “deformação de caráter, e por isto indigna de apoio e ajuda” SALES, 1994, s/p). Em meio a essas tardias mudanças socioeconômicas e culturais, a concepção de pobreza no Brasil também sofreria mudanças, que seguiria com a adoção de critérios unidimensionais de mensuração, que inicia na aferição através da renda, de privação de necessidades básicas e que se ampliaria para abarcar ainda à noção de privação relativa.

Estas três concepções foram desenvolvidas ao longo do século passado, sendo o enfoque de sobrevivência o mais restrito, mas que obteve predomínio durante toda a primeira metade do século XX, mormente a partir do pós-guerra dos países desenvolvidos, concepção que surge a partir da conclusão de nutricionistas ingleses que verificaram que a renda dos mais pobres não era suficiente, sequer, para a manutenção do rendimento físico do indivíduo, sendo esta a base para a formulação do primeiro modelo de proteção social para o Welfare State, firmando as bases teóricas para as primeiras políticas e programas de assistência, e que foi criticada por limitar pobreza a sobrevivência, excluindo outras exigências como saúde, educação e cultura (CRESPO; GUROVITZ, 2019, p. 4).

Do enfoque da sobrevivência surge a ideia de pobreza absoluta, que abarcaria os indivíduos que não têm supridas as suas necessidade materiais essenciais, ideia que, pelo fato de terem sido desenvolvidas a partir dos problemas dos países mais ricos acabaram por preteridas, tendo sido privilegiada a abordagem de pobreza como insuficiência de renda. A ideia de pobreza relativa, por sua vez, se relaciona com a definição de um modo de vida predominante em determinada sociedade, delimitando um grupo que não acessa a esses bens como relativamente pobres,

posto que “o mínimo vital já é garantido a todos” (ROCHA, 2011, p. 12).

A concepção de pobreza como privação relativa ganhou força a partir da década de 1980 na busca por uma acepção científica através de comparações entre estudos de diferentes realidades socioeconômicas, aproximando-se da ideia de que romper com a linha de pobreza significaria obter alimentação adequada, um nível de conforto e “o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados” tese que ao sofrer o influxo do Consenso de Washington (CRESPO; GUROVITZ, 2019, p. 5), abriria o caminho conceitual que migraria da naturalização para “a focalização da pobreza por meio de indicadores sociais tecnicistas e globalizados” (DA SILVA, 2012, p. 32).

Neste processo, a concepção de pobreza a partir da adoção de um estritamente critério monetário ganhou destaque, surgindo as ideias de linha de indigência, linha de pobreza, e a defesa de que sua fácil operacionalização seria capaz de aproximar tais indicadores da noção de pobreza relativa. A predileção pela renda e seu embate com a ideia de Desenvolvimento como a supressão das provações de liberdade, diante do papel teórico central neste trabalho, será abordada a seguir em tópico próprio.

## **2.2 Amartya Sen e o desenvolvimento como liberdade**

A par de que a pobreza transcende a mera carência de bens materiais, e de que há intrínseca relação entre a ideia de desenvolvimento e as possibilidade reais dos indivíduos realizarem escolhas, Sen desenvolve seus estudos evidenciando que a Ciência Econômica se relaciona com questões éticas, como não passou despercebido por estudiosos como Adam Smith e Karl Marx, embora modernamente exista um distanciamento entre estas questões, o que acarreta um empobrecimento do debate econômico moderno, notadamente quando reduz o indivíduo a numerário, ignorando a necessidade de considerar sua subjetividade (SEN, 1999, p. 19 – 23).

É assim que, apesar do crescimento inédito da riqueza no planeta, “o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas”, razão pela qual identificar desenvolvimento apenas como aumento do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), com bens e fatores externos ao indivíduo, contrasta com sua proposta de foco nas liberdades humanas, abordagem que se coloca como

premente por duas razões, uma de ordem avaliatória, pois a análise do desenvolvimento deve levar em conta o aumento das liberdades dos indivíduos, e também por uma questão de eficácia, pois o bom resultado do desenvolvimento depende da ação livre das pessoas (SEN, 2010, p. 17).

O autor busca apontar que a cisão - *ou descaso como nomeia* - da economia moderna com as considerações éticas é um dos grandes fatores da persistência de grandes crises no mundo globalizado, razão pela qual sua análise trata sobre o tema da justiça, mas a desloca de análise de justiça ideal para focar suas reflexões no ser humano, discutindo a efetivação da justiça social através da formulação de respostas comprometidas com a liberdade, as oportunidades reais, e o bem-estar das pessoas (SEN, 1999, p. 23 – 24).

A partir destas premissas, desloca o foco da renda, como vetor isolado, para compreendê-la a partir dos funcionamentos que lhe são decorrentes, o que exige avaliar a maneira como a renda, em diferentes contextos, se converte em efetiva eliminação de privações de liberdade. Tal avaliação não nega a importância da renda<sup>1</sup>, mas busca se diferenciar do tradicional enfoque, que dá primazia a renda e riqueza na análise, para passar a compreender a questão a partir de uma base factual que a integra a um quadro mais amplo de êxito e privação, que enxerga a pobreza como “privação de capacidades básicas, e não apenas como baixa renda” (SEN, 2010, p. 36), permitindo investigar o fenômeno do desenvolvimento a partir da integração de considerações de diferentes ordens, como de natureza política e social, e não apenas a partir de uma visão economicamente empobrecida.

A partir desta perspectiva, o autor propõe sua análise acerca do desenvolvimento, que consistiria na superação de problemas destas distintas ordens, objetivos que, quando alcançados, possibilitam o a expansão da liberdade que por sua vez pode ser compreendida como o principal fim e ao mesmo tempo o meio para o desenvolvimento. O Desenvolvimento consistiria, neste proscênio, na superação destes entraves que obstam o poder de escolha das pessoas. Assim, a

---

<sup>1</sup> O autor destaca que que a pobreza extrema, que representa uma grave privação de liberdade econômica, é capaz de tornar o ser humano “uma presa indefesa na violação de outros tipos de liberdade”, mas sua teoria busca destacar que outras privações, como a de liberdade social e política, são igualmente capazes de gerar “a privação de liberdade econômica”, destacando assim sua visão de desenvolvimento como “processo integrado de expansão de liberdades substantivas interligadas” (SEN, 2010, p. 23).

liberdade têm duplo aspecto, compreendendo tanto os processos que permitem a liberdade de ação, quanto as decisões, que são as oportunidades reais as pessoas têm diante de circunstâncias pessoais e sociais (SEN, 2010, p. 32 – 33).

O autor busca, assim, analisar a liberdade a partir de dois papéis, um constitutivo, que representa a finalidade do próprio desenvolvimento, e um instrumental, que se relaciona com os meios para alcançar o desenvolvimento pleno da liberdade humana em geral, listando como instrumentais “(1) liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora” (SEN, 2010, p. 25 - 26), que condicionam o exercício da liberdade.

Nesta perspectiva, destaca a necessidade de observar o encadeamento e a complementariedade destes diferentes meios para a liberdade, pois têm aptidão para reforçarem umas as outras: a liberdade política acaba por se traduzir na promoção de segurança econômica, as oportunidades sociais permitem a participação na economia, razão pela qual o reforço da liberdade humana deve ser encarado como meio e fim primordial para o desenvolvimento, exigindo “que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco” (SEN, 2010, p. 25).

Em meio a diversos exemplos de como essas interligações reforçam e complementam a liberdade do indivíduo, sendo indutoras do desenvolvimento, o autor demonstra como os direitos fundamentais de primeira dimensão, na forma de liberdade política e garantia de direitos civis, são capazes de evitar desastres sociais e econômicos. Para tanto, o autor demonstra que, em países que apresentam verdadeiras democracias de massa, não se verifica a presença de fomes coletivas, posto que em uma democracia<sup>2</sup> que permita a liberdade através de diferentes partidos, eleições livres, meios de comunicações fortes e isentos, há grande “incentivo político para empenhar-se na prevenção destas catástrofes”, corroborando com o argumento central de que a expansão da liberdade humana não deve ser

---

<sup>2</sup> A afirmação do autor pode ser constatada também no cenário brasileiro posto que, desde 2018, com o crescimento do discurso autoritário no país, o grau de insegurança alimentar cresceu em cerca de 60% segundo dados do 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil elaborado, em 2022 pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN), com execução do Instituto Vox Populi, e apoio da Oxfam Brasil, Ação da Cidadania, ActionAid Brasil, Fundação Friedrich Ebert Brasil, Ibirapitanga e Sesc.

encarada apenas como o fim do desenvolvimento, mas compreendida como meio para esse objetivo, razão pela qual as pessoas devem ser encaradas como “ativamente envolvidas”, como protagonistas do seu destino, “e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2010, p. 76 - 77).

Só assim a liberdade poderá se traduzir em capacidade, termo que representa a possibilidade efetiva do indivíduo realizar escolhas, de buscar o seu bem-estar entre diversos estilos de vida possíveis, através de “combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível”, sendo a abordagem da capacidade o horizonte adequado para o enfoque avaliatório (SEN, 2010, p. 76 – 77), e a liberdade o aspecto central por uma questão de ordem de eficácia, que consiste em compreender que o desenvolvimento dependa da livre ação do indivíduo, que por sua vez é condicionada por essas oportunidades e liberdades instrumentais.

Defende-se, assim, que uma análise acerca da justiça social deve considerar as possibilidades que o indivíduo têm de levar uma vida que racionalmente valoriza. A pobreza deve ser encarada, portanto, como carência de possibilidades de escolha, devendo o ideal de justiça considerar o gozo desta liberdade de ter um estilo de vida a partir dos valores que o indivíduo possui. Logo, políticas públicas que visam a redução da pobreza não podem ser moldadas a partir de uma perspectiva que a identifica como mera carência de rendimentos, pois embora exista grande relação entre privação de capacidades e renda, ignora a atuação de diversas outras condicionantes, como heterogeneidades pessoais, diversidade ambiental e sociocultural, negligenciando outras perspectivas de desigualdade e equidade. (SEN, 2010, 145 – 148), razão pela qual a pobreza monetária deve ser analisada a partir de uma análise alargada e complexa de privações. ‘

Evidencia-se, assim, que pobreza não se restringe ao estado de carência de bens materiais, exige compreender os bens materiais como meios para realizações, como utilidades, que interagem com outros instrumentos, razão pela qual se coloca como fenômeno multifacetado, visão que deve moldar as estratégias de combate para que sejam capazes de reconhecer e incorporar outras variáveis, de identificar as diversas privações de capacidades do indivíduo, e reconhecer que a perspectiva da liberdade deve ser inserida como aspecto central no desenho de políticas

públicas, que por sua vez demandam pela ampliação da base de informação, deixando de lado o parâmetro da renda para considerar as capacidades do indivíduo, de forma a tornar mais rica a compreensão acerca do fenômeno da pobreza.

### 3 GÊNERO E POBREZA

O presente capítulo busca apresentar o problema relacionado a feminização da pobreza, partindo da breve análise da gênese do conceito de gênero, compreendido não a partir do determinismo biológico que está implícito no uso de palavras como “sexo” ou “diferença sexual”, mas a partir das ideias que salientam seu caráter eminentemente social, relacional, que busca destacá-lo como uma nova, e potente, categoria de análise para compreensão do complexo fenômeno social.

O capítulo, neste mister, apresenta o universo relacionado as interseções entre Mulher e Pobreza. Para tanto, após a estudo de gênero como categoria epistemológica, passa-se a análise da Divisão Sexual do Trabalho, apresentando suas primeiras conceituações, que concebem a mulher como ser universal, para, num segundo momento, revelar que essas construções hegemônicas, dominantes, acabaram por tornar invisível a mulher negra dentro desta pauta feminista.

No Brasil, o movimento feminino também foi por muito tempo marcado por esta dependência cultural, sendo reprodutor do feminismo europeu, que desconhece, e por isso ignora, as especificidades do fenômeno de ser mulher, negra e indígena em países do sul global, em experiências colonizadas como a brasileira.

Objetiva-se, assim, retirar essa nebulosidade para apresentar a realidade vivenciada por mulheres negras, pardas e indígenas, apresentando o conceito de Interseccionalidade, mas também o pensamento de autoras como Angela Davis, Bell Hooks, Lélia Gonzales, Sueli Carneiro, que antes mesmo de ser cunhado o termo pela norte-americana Kimberlé Crenshaw, já denunciavam o acúmulo das vulnerabilidades suportado por mulheres negras e pobres.

Analisar-se-á, ainda, a questão envolvendo a sobrecarga e ampliação da vulnerabilidade feminina com o advento da crise sanitária do COVID-19, na tentativa de evidenciar que este cenário ampliou a desigualdade de gênero ao sobrecarregar

ainda mais a mulher com os deveres de cuidado tanto no lar como na linha de enfrentamento ao vírus, acarretando um aprofundamento do fenômeno da feminização da pobreza.

Busca-se, assim, traçar um caminho de sensibilização em torno do retrato feminino da pobreza, o que nos permitirá avançar, no quarto capítulo, para o estudo do caso do Bolsa Família a partir das premissas aqui estabelecidas, dando ênfase no fardo da acumulação e da desvalorização econômica do trabalho doméstico, dos deveres de cuidado, os quais, como veremos, são acriticamente atribuídos como papéis tipicamente femininos. Objetiva-se, assim, confirmar a hipótese de que estes fatores aumentam a vulnerabilidade feminina e corroboram para a perpetuação do ciclo intergeracional da pobreza no Brasil.

### **3.1 Gênero como categoria epistemológica**

Em sua utilização recente, em contraposição ao determinismo biológico implícito no uso de palavras como “sexo” ou “diferença sexual”, o termo gênero surge no pensamento feminista americano destacando a característica essencialmente social das diferenças baseadas no sexo, relevando o “aspecto relacional das definições normativas das feminilidades”, a organização social da relação entre os sexos, sendo proposto e defendido por mulheres que entendiam que esses estudos transformariam “fundamentalmente os paradigmas no seio de cada disciplina”, possibilitando uma nova e crítica avaliação dos critérios e premissas das pesquisas até então existentes. (SCOTT, 1989, p. 3).

É neste contexto que, na década de 1970, o conceito de gênero é construído num esforço em prol do empoderamento que mirou no patriarcalismo “multimilenar, que, não apenas definia os espaços e papéis sociais específicos da mulher”, mas que também lhe atribuía “comportamentos tidos como apropriados a seu sexo” (MEIRA, 2014, p. 206). Desenvolveu-se, a partir daí, a crítica das análises da divisão das classes sociais que desconsidera a complexidade e heterogeneidade de uma classe composta por homens e mulheres, que, quando feita, partia de uma abordagem “biologizante e estereotipada com perda do argumento racional, político ou sociológico” (LIPOVETSK, 2018, p. 451).

A introdução deste conceito vem com a constatação de que, até então, os estudos femininos estavam centrados nas mulheres de maneira muito limitada e isolada, e a introdução do termo acrescentava “uma noção relacional no nosso vocabulário analítico” (SCOTT, 1989, p. 34), buscando uma compreensão de gênero, ainda que a partir de uma perspectiva descritiva, como construção social, em contraposição ao sexo, compreendido como biologicamente determinado (LOPES, Et al, 2008, p. 17), mesmo que nada dissesse sobre as razões pelas quais essas relações são construídas, como são, funcionam ou mudam.

Surge assim uma nova seara de pesquisa histórica, uma nova categoria de análise que, ainda que insuficiente para questionar e alterar os paradigmas históricos existentes (LIPOVETSK, 2018, p. 452), representou um avanço na desconstrução da compreensão da mulher como naturalmente inferior, que sem olvidar a diferenciação biológica do sexo, a reconheceu como menos determinante que as diferenças constituídas socialmente (BEAUVOIR, 2009, p. 14).

A História das Mulheres revelava que diferença sexual se colocava com importância na “organização da vida social em diversos contextos muito bem mapeados” e a análise das relações sociais de sexo alcançara a mesma importância de categorias como classe e raça, vindo a ser reconhecidas como “imprescindíveis em teorias que se propõem a explicar as mudanças sociais” (PINSKY, 2009, p. 160 - 162), elevando o conceito de gênero como importante instrumento para “decodificar o sentido e de compreender as relações complexas entre diversas formas de interação humana” (SCOTT, 2017, p. 23).

É neste esforço por “uma legitimidade acadêmica” dos estudos feministas nos anos 1980 que o gênero indica essa construção eminentemente social do que se compreende acerca dos papéis próprios aos homens e às mulheres, consubstanciando-se em “palavra particularmente útil” ao oferecer uma forma de distinguir a prática sexual destes papéis tradicionalmente atribuídos, jogando luz sobre toda uma cadeia de relações que embora possa incluir o sexo, não é por ele diretamente determinada, “nem determina diretamente a sexualidade” (SCOTT, 1989, p. 6-7).

É com o mister de “problematizar os significados do que é ser mulher e homem nos distintos contextos históricos” que o conceito de gênero ganha força e revela sua utilidade ao denunciar que em nossa sociedade, mesmo nos tempos atuais, explicações acerca das diferenças entre mulheres e homens ainda “são fortemente qualificadas pelo sexo, com evidentes conotações biológicas. Estas formulações atendem a uma agenda de produção de hierarquias que estabelecem e sustentam “relações desiguais e de dominação no âmbito específico das relações sociais de gênero”, o que também ocorre com a noção de divisão sexual do trabalho, marcada como “relações desiguais, hierarquizadas e assimétricas de exploração e opressão”, atributos que já indicam que “os conceitos de gênero e divisão sexual do trabalho tornam-se indissociáveis” e formam um sistema epistemológico (ALVARENGA; VIANNA, 2012, p. 12).

Tomar gênero como categoria nos auxilia na reflexão acerca destes problemas e nos ajuda a driblar o “reducionismo” ao “levar em conta as transformações históricas e incorporar, na pesquisa e na análise, seus entrecruzamentos com etnia, raça, classe, grupo etário, nação, entre outras variáveis”, a partir de uma nova maneira de observar e analisar as relações sociais e seus significados, empregando-a como uma maneira a compreender que “à ideia de que as concepções de masculino e de feminino possuem historicidade” (PINSKY, 2009, p. 163).

Estes estudos, parafraseando Angela Davis (2018. p. 99), contribuem não apenas ao demonstrar “uma série de conexões entre discursos, instituições, identidades e ideologias que tendemos a examinar separadamente”, mas também ao formular “estratégias epistemológicas e de organização que nos levam além das categorias “mulher” e gênero”. Estas metodologias “nos impelem a explorar conexões que nem sempre são aparentes” nos impulsionando a perquirir por “contradições e descobrir o que há de produtivo nelas”. É precisamente este o desiderato da sequência deste capítulo.

### **3.2 Divisão sexual do trabalho, mulheres negras e interseccionalidade**

No que diz respeito a Divisão Sexual do Trabalho, segundo Danièle Kergoat (2000, p.1), foram as antropólogas feministas as primeiras a lhe dar um conteúdo

novo, indo além da noção explicativa da estruturação da sociedade em família, para demonstrar que não se tratava de uma tradução de complementaridade de tarefas, “mas uma relação de poder dos homens sobre as mulheres”.

O conceito traduz, neste prosclênio, “a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo” (KERGOAT, 2000, p.2) que é historicamente e socialmente adaptada tendo por característica marcante a repartição das esferas de produção e reprodução, sendo a produtiva destinada prioritariamente aos homens e a esfera reprodutiva às mulheres, bem como, concomitantemente, “a apreensão pelos homens das funções de forte valor social agregado”, sendo o homem o responsável financeiro da família, que por sua vez deve ser cuidada pela mulher, que nem no mundo doméstico, em casa, o seu lugar por excelência (BRITO; OLIVEIRA, 1998, p. 252).

Estes espaços não foram sempre organizados da mesma maneira, e foi justamente com a transferência da produção manufatureira da para a fábrica, que se iniciou a construção da ideologia da feminilidade, moldando a figura da esposa e a mãe “como modelos ideais”, aumento a desigualdade de gênero na medida em que, enquanto trabalhadoras, “ao menos as mulheres gozavam de igualdade econômica, mas como esposas eram destinadas a se tornar apêndices de seus companheiros, serviçais de seus maridos”, apagando suas conquistas enquanto “trabalhadoras produtivas no contexto da economia doméstica” (DAVIS, 2016, p. 51 - 52).

Foi neste desenrolar que o lar se transforma, deixando de lado seu caráter econômico para se relacionar apenas aos deveres reprodutivos e de cuidado, que vêm acompanhados pela invisibilidade, pela desvalorização destas atividades de trabalho doméstico de forma a ocultar sua dimensão econômica e a relação com a exploração capitalista (LIPOVETSK, 2018, p. 450) desvelando ainda o papel de organização e hierarquização desta forma de divisão sexual do trabalho que conduz o gênero para o sexo biológico, reduzindo assim “as práticas sociais a “papéis sociais” sexuados, os quais remetem ao destino natural da espécie”, dissimulando as práticas sexuadas de forma a mascarar seu caráter social, posto que resultam das relações sociais (KERGOAT, 2000, p. 2).

No plano epistemológico também há uma hierarquia “que acompanha a desvalorização social vital do cuidado tanto na sua dimensão social quanto ontológica”: os conhecimentos ancestrais relacionados ao cuidado foram sistematicamente desprezados e ridicularizados, expulsando “da ciência e dos cânones científicos todos estes conhecimentos e competências imaginados, construídos e transmitidos a partir das experiências diversas de muitas mulheres do mundo”, minimizando as expressões como ‘coisas de mulheres’, ignorando que sem estes cuidados o “ser, existir, resistir e porvir seria impossível” (CUNHA et al, 2019).

Hodiernamente, sabe-se que essa construção da mulher que parte do conceito de feminilidade ligada aos parâmetros da fragilidade, da maternidade restrita às responsabilidades do trabalho doméstico, decorre da análise da vida das mulheres brancas, razão pela qual, ao analisar a experiência norte-americana Angela Davis (2016, p. 25) alerta para o fato de que no curso da escravidão, e mesmo após a abolição, mulheres negras sempre trabalharam arduamente, numa relação orientada pelo conveniência dos senhores, que quando tinha por objetivo o lucro, as enxergavam como “desprovidas de gênero” explorando-as como se fossem homens.

Essa constatação de uma história de trabalho não altera o fato de que, no âmbito privado, o trabalho realizado no lar, seja de mulheres brancas ou negras, é dividido de maneira desigual, com as mulheres contribuindo em média de duas a três vezes mais do que os homens<sup>1</sup>, que se beneficiam ao realizar tarefas com menor regularidade, como as de reparo e manutenção, mantendo-se a distribuição dos afazeres de acordo com critérios de feminilidade ou masculinidade, que enxerga em tarefas como as de preparo das refeições e cuidados em geral como “tipicamente femininas”, sendo estas as mais regulares, que consomem mais tempo, que as “tipicamente masculinas” (LIPOVETSK, 2018, p. 9).

Essa discussão contribui para valorizar o trabalho doméstico, legitimando a atividade de modo a reconhecê-la como lícito trabalho, mostrando o caráter

---

<sup>1</sup>Segundo as Estatísticas de Gênero: Indicadores sociais das mulheres no Brasil (2021, p. 3): “No Brasil, em 2019, as mulheres dedicaram aos cuidados de pessoas ou afazeres domésticos quase o dobro de tempo que os homens (21,4 horas contra 11,0 horas). Embora na Região Sudeste as mulheres dedicassem mais horas a estas atividades (22,1 horas), a maior desigualdade se encontrava na Região Nordeste. O recorte por cor ou raça indica que as mulheres pretas ou pardas estavam mais envolvidas com os cuidados de pessoas e os afazeres domésticos, com o registro de 22,0 horas semanais em 2019, ante 20,7 horas para mulheres brancas. Para os homens, contudo, o indicador pouco varia quando se considera a cor ou raça ou região.

econômico por muito tempo invisibilizado e tido como não produtivo (JESUS, 2018, p. 45), estruturando, neste contexto, as práticas sociais femininas em torno da construção maternal e conjugal, vinculando o trabalho realizado pela mulher ao âmbito doméstico, à família e ao dever de cuidado, deveres passados como instintivos e que, numa sociedade patriarcal, adquirem “status inferior na construção da sociedade e, por isso, invisibilizados enquanto atividades de relevância econômica” (GOMES; CARLOTO, 2011, p. 133), apresentando “as trajetórias dos indivíduos” como “distintas e independentes das relações na vida privada e das formas cotidianas de interdependência” (BIROLI, 2018, p. 63).

Em pesquisa que estima o do valor econômico agregado a nível nacional do trabalho doméstico não remunerado no Brasil, Jordana Cristina de Jesus (2018), em sua tese de doutorado, quantifica esse trabalho realizado gratuitamente pelas mulheres e, ao utilizar o método de custo de oportunidade a partir dos números da PNAD de 2013, conclui que, ao transformar esse tempo em valor, a soma representaria 15,77% do PIB nacional. Para a autora, na América Latina especialmente, as demandas de cuidados de crianças, idosos e pessoas com deficiência não se caracterizam como Direitos, omissão estatal resulta em uma sobrecarga das famílias, e especificamente das mulheres, que têm “toda a vida adulta na condição de transferidoras líquidas de trabalho doméstico, ou seja, produzindo dentro dos domicílios mais trabalho doméstico do que consomem<sup>2</sup>”.

Em nível mundial, estima-se que os trabalhos com cuidado agregam economicamente pelo menos 10,8 trilhões de dólares por ano, valor que, além de não ser pago as mulheres, é subestimado devido a baixa disponibilidade de dados bem como pelo fato de usar como parâmetro o salário mínimo, ao invés de um salário digno, e principalmente por não levar em conta o valor mais amplo para a sociedade do trabalho de cuidado, que faria parar a economia sem esse apoio. É assim que este valor econômico é revertido para os mais ricos, em sua imensa maioria homens, ampliando um sistema de injustiça e exploração que marginaliza mulheres e meninas mais pobres, enquanto aumenta a riqueza e o poder de uma elite rica (OXFAM, 2020, p. 10).

---

<sup>2</sup> A autora destaca ainda que as “desigualdades significativas surgem quando se considera a condição socioeconômica dos indivíduos. As mulheres mais pobres tornam-se transferidoras líquidas quase 10 anos antes em comparação com as mulheres mais ricas” (JESUS, 2018, p. 106).

Tais questões, conforme sustenta Flávia Biroli (2016, p. 719 -720), impactam de maneira profunda nas democracias contemporâneas posto que essa invisibilidade do trabalho doméstico não remunerado, e por outro lado o status dos trabalho remunerado e “o acesso diferenciado a ocupações incidem nas hierarquias que definem as possibilidades de presença e de exercício de influência no sistema político”, sendo a posição destinada às mulheres nas relações de trabalho aspecto central “das formas de exploração que caracterizam, nelas, a dominação de gênero (ou o patriarcado)” e que marca as relações de poder na sociedade até os dias atuais, nas quais ainda se constata uma desigual distribuição do poder, “conformando historicamente a subordinação feminina e sua invisibilização no processo de construção da história” (GOMES; CARLOTO, 2011, p. 132).

Foi a partir desse processo de tomada de consciência desta opressão que se iniciou um movimento feminino a partir da evidente compreensão coletiva da realização deste trabalho gratuito, que além de invisível, e não reconhecido, é realizado não em prol das mulheres, “mas para outros, e sempre em nome da natureza, do amor e do dever materno” (HIRATA; KERGOAT 2007, p. 597) constatação que impulsionou a formulação teórica em torno desta invisibilidade, camuflada pelo discurso de destino biológico (KERGOAT, 2000, p. 3), permitindo a realização de estudos que passariam a analisar o trabalho doméstico como atividade laboral tanto quanto o trabalho realizado fora de casa, o dito labor profissional.

Paralelamente, a Revolução Industrial promoveu uma mudança no conceito de trabalho impondo às mulheres de classes sociais mais baixas a necessidade de trabalhar também fora de casa para viabilizar o sustento da família, seja somando esforços com o homem ou muitas vezes como única responsável pelo sustento do lar, criando, assim, o fenômeno da dupla jornada que submete a mulher, além do trabalho doméstico, considerado como sem valor econômico imediato, ao trabalho assalariado, fazendo saltar o percentual de mulheres consideradas como economicamente ativas de 18,5%, em 1970<sup>3</sup> (LIPOVETSK, 2018, p. 453), para cerca de 54,34% em 2019 (IPEA, 2021).

---

<sup>3</sup> Conforme leciona Carolina Faria Alvarenga e Cláudia Pereira Vianna (2012, p. 15 - 16): é a partir dos anos de 1970 que o processo de reestruturação produtiva provocou um intenso crescimento da feminização do mundo do trabalho. Apesar do avanço, este aumento da inserção feminina no mercado de trabalho foi marcado por uma “inserção excluída”, expressão cunhada pelas autoras para explicar o caráter contraditório das oportunidades de emprego para as mulheres, que “ganham os mais baixos salários e encontram-se em trabalhos precários e informais”.

Paradoxalmente, foi justamente com o deslocamento da produção manufatureira da casa para a fábrica<sup>4</sup> que “a ideologia da feminilidade começou a forjar a esposa e a mãe como modelos ideais”, aprofundando as desigualdades de gênero na medida em que, enquanto trabalhadoras vistas como economicamente ativas, “as mulheres gozavam de igualdade econômica, mas como esposas eram destinadas a se tornar apêndices de seus companheiros, serviçais de seus maridos” (DAVIS, 2016, p. 50).

Neste embate, embora já seja possível constatar que esse dualismo entre a esfera pública e privada “constitui papéis, produz o gênero”, é preciso atentar para o fato de que “não o faz da mesma forma para todas as mulheres”, pois ao mesmo passo que é preciso observar esta “reprodução das hierarquias de gênero”, deve-se levar em conta também “as convergências entre gênero, raça, classe e sexualidade” (BIROLI, 2013, p. 12), posto que “os constrangimentos, materiais e ideológicos que se impõem às mulheres variam e são vivenciados distintamente de acordo com a classe social, a raça” (BIROLI, 2016, p. 733), e a própria “divisão sexual do trabalho incide sobre mulheres e homens em conjunto com sua posição de classe e com o racismo estrutural”, sendo impossível partir da premissa de “que os privilégios estão sempre entre homens, e as desvantagens e as formas mais acentuadas de exploração entre as mulheres” (BIROLI, 2018, p. 19).

Esta hierarquização, portanto, atuou de maneira mais severa para instrumentalizar mulheres negras. No contexto norte-americano, nas décadas que antecederam a Guerra Civil, estas mulheres “passaram a ser cada vez mais avaliadas em função de sua fertilidade”, o que não significa que, na visão seus proprietários, fossem vistas como mães. A maternidade em nada se diferenciava da exploração de seu trabalho, pois “a exaltação ideológica da maternidade – tão popular no século XIX – não se estendia às escravas”, que eram instrumentalizadas para garantir o crescimento da força de trabalho escravo, sendo vistas “como “reprodutoras – animais, cujo valor monetário podia ser calculado com precisão a

---

<sup>4</sup> A autora explica que na era pré-industrial o lugar da mulher sempre tinha sido em casa, mas a “própria economia centrava-se na casa e nas terras cultiváveis ao seu redor. Enquanto os homens lavravam o solo (frequentemente com a ajuda da esposa), as mulheres eram manufadoras, fazendo tecidos, roupas, velas, sabão e praticamente tudo o que era necessário para a família. O lugar das mulheres era mesmo em casa – mas não apenas porque elas pariam e criavam as crianças ou porque atendiam às necessidades do marido. Elas eram trabalhadoras produtivas no contexto da economia doméstica, e seu trabalho não era menos respeitado do que o de seus companheiros”.

partir de sua capacidade de multiplicar” (DAVIS, 2016, p. 25-26).

Em meio a essa extrema vulnerabilidade e exploração estas mulheres negras se encorajavam a “desenvolver certos traços de personalidade que as diferenciavam da maioria das mulheres brancas<sup>5</sup>”, transmitindo um legado para suas descendentes, formalmente ditas livres, de “trabalho duro, perseverança e autossuficiência, um legado de tenacidade, resistência e insistência na igualdade sexual”, explicitando “os parâmetros para uma nova condição da mulher” (DAVIS, 2016, p. 40-42), a partir do que foi legado de uma “cultura ancestral cuja dinâmica histórica revela a diferença pelo viés das desigualdades raciais”, contrariando o “abismo do seu anonimato” (GONZALEZ, 1988, p. 134) de suas ascendentes.

Ocorre que tais aspectos não foram incorporados às primeiras teorias hegemônicas, estruturadas em torno da experiência da mulher branca, concebida como universal, dominante, tornando invisível a mulher negra dentro da pauta feminista de tal sorte que seus problemas sequer recebiam nome formando um espiral de silêncio epistemológico. Em sentido contrário, “pensando a categoria mulher de forma não universal e crítica”, diversas mulheres negras passaram a apontar para necessidade de dar visibilidade a “outras possibilidades de ser mulher”, reivindicando sua existência e quebrando com o silêncio (RIBEIRO, 2016, p. 100 - 101) através da voz de autoras como Angela Davis, Bell Hooks, Lélia Gonzales, Sueli Carneiro, as quais, ao anunciar seu lugar de fala, trabalham pela promoção e provisão de “outra gramática, outra epistemologia, outras referências que não a que aprendemos a ver como as “verdadeiras” e, até mesmo, as únicas dignas de serem aprendidas e respeitadas” (SILVA, 2012, p. 399).

Vale dizer, “a divisão sexual do trabalho não se organizou historicamente em um único padrão”. A premissa de que o trabalho remunerado representaria a libertação das mulheres, por exemplo, foi encarada por feministas negras, e de classes trabalhadoras, como mera idealização baseada na realidade de apenas algumas mulheres que alcançaram carreiras com “grau relativamente ampliado de

---

<sup>5</sup> Isso não significa que as mulheres brancas não tenham agido para abolir a escravidão ou que não tenham atuado em favor do feminismo. Davis (2016, p. 40) por outro lado explica que apesar dessa colaboração para a campanha antiescravista e para os direitos das mulheres, o que ocorria frequentemente era que as mulheres brancas viviam uma vida tão diferente que não conseguiam “compreender a complexidade da situação da mulher escrava”.

autonomia e de remuneração”, sendo a experiência das mulheres assalariadas, na grande maioria das vezes, diferente desta experiência, ou seja,” o acesso ao trabalho remunerado se dá de forma diferenciada não apenas entre homens e mulheres, mas para diferentes grupos de mulheres” (BIROLI, 2016, p. 734 – 735).

A relação entre o trabalho remunerado e o não remunerado, e a composição dos arranjos familiares, acarretam efeitos distintos ao considerarmos as mulheres brancas e negras. Analisando os números do Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 1995 a 2015, é possível observar que a renda domiciliar per capita nos domicílios chefiados por mulheres negras é 47,3% inferior aos chefiados por mulheres brancas, que por sua vez é 40% superior aos chefiados por homens negros. Desvela-se, assim, que embora persistam as assimetrias entre homens e mulheres, estas desigualdades se definem conjuntamente às variáveis de classe e de raça, elementos, portanto, determinantes na produção do gênero na divisão do trabalho (BIROLI, 2016, p. 737 - 738).

Passou-se, neste proscênio, a questionar a ideia de unicidade em torno da mulher como categoria, tendo em vista que, embora não se negue que o sexismo hierarquiza a sociedade, subordinando a mulher, “o racismo também ocupa esse lugar quando interseccionado com demais marcadores sociais” razão pela qual as ideias em torno de interseccionalidade e lugar de fala, que são subjacentes dos feminismos negros, se popularizaram e estão presentes, diariamente e hodiernamente, nas discussões acerca da mulher negra (ASSIS, 2019, p. 14).

A conceituação de interseccionalidade foi formulado pioneiramente em 1989<sup>6</sup> por Kimberlé Crenshaw, feminista norte-americana considerada uma das principais líderes da teoria crítica ao racismo em seu país. A ideia ode ser descrita como “uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação” (CRENSHAW, 2022, p. 177).

---

<sup>6</sup> É importante observar, na esteira do que destaca Gabriela Kyrillos (2020, p. 9) que embora o termo e o conceito de interseccionalidade date de 1989, antes mesmo de sua formulação “existia o reconhecimento de uma “tripla discriminação” ou de um duplo risco (double jeopardy) que assolava a vida das mulheres negras, bem como das mulheres indígenas. Contudo, essa preocupação não tinha o alcance e a visibilidade que hoje possui o conceito da interseccionalidade”.

Seu uso como instrumento de análise aponta para diversas dimensões determinantes para o aumento da desigualdade global, indicando que a desigualdade incide de maneira igual em relação aos diversos grupos sociais. O termo objetiva destacar que, ao invés de enxergar as pessoas como grupo homogêneo e indiferenciada de indivíduos, a ideia possibilita “explicar como categorias de raça, classe, gênero, idade, estatuto de cidadania e outras posicionam as pessoas de maneira diferente no mundo” (COLLINS; BILGE, 2020, p. 35), propondo, originariamente, uma metodologia capaz de “enfrentar as causas e efeitos da violência contra a mulher nas comunidades negras” (ASSIS, 2019, p. 19).

Tais formulações corroboram sobremaneira ao romper com a dependência cultural que marcou por muito tempo o movimento das mulheres até mesmo no sul-global, como no Brasil, diante da existência de muitas intelectuais e ativistas que reproduziram “a postura do feminismo europeu e norte-americano ao minimizar, ou até mesmo deixar de reconhecer, a especificidade da natureza da experiência do patriarcalismo por parte de mulheres negras, indígenas e de países antes colonizados” (GONZALEZ, 2008, p. 36).

Para explicar a necessidade de compreender estas especificidades e suas influências, Crenshaw (2002, p. 177 - 178), lançando mão de uma metáfora de intersecção, utiliza de uma analogia na qual os vários eixos de poder (raça, etnia, gênero e classe social) “constituem as avenidas que estruturam os terrenos sociais, econômicos e políticos”, sendo através destas vias que “as dinâmicas de desempoderamento se movem”, como eixos diferentes de poder, porém “mutuamente excludentes”. São sistemas que “se sobrepõem e se cruzam”, e produzem “uma dimensão diferente do desempoderamento” na forma de um leque de violações de direitos humanos que acaba sendo obscurecida quando se desconsidera “as vulnerabilidades interseccionais de mulheres marginalizadas e, ocasionalmente, também de homens marginalizados” num espiral de invisibilidade interseccional.

De acordo com o conceito formulado por Sirma Bilge (2009, p. 70), o termo é resultado de uma “teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado”. Interseccionalidade, neste caminho, é uma refutação ao “enclausuramento e a

hierarquização dos grandes eixos da diferenciação social” categorizados na forma de “sexo/gênero, classe, raça, etnicidade, idade, deficiência e orientação sexual”, e seu foco transcende o “simples reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão que opera a partir dessas categorias” postulando pela “interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais”.

A par desta realidade, a compreensão estável de gênero se mostrou insuficiente para servir de “premissa básica da política feminista”, dando espaço para “a construção variável da identidade como um pré-requisito metodológico e normativo”, como um “objetivo político” (BUTLER, 2013), de forma a reconhecer a “o caráter multidimensional e hierárquico das relações sociais e a existência de uma grande heterogeneidade de campos de conflito”, seus entrelaçamentos, contradições e a pluralidade de processos que passar a marcar o movimento das mulheres (SOARES, 1998, p. 38), desvelando a interseccionalidade como potente instrumento de combate às “opressões múltiplas e imbricadas”, e portanto como uma ferramenta de luta política (HIRATA, 2014, p. 68).

No Brasil, pensadoras como Lélia Gonzalez (1982, p. 97), já em meados dos anos de 1970, denunciavam a tripla discriminação experimentada pela mulher negra brasileira, destacando que “os estereótipos gerados pelo racismo e pelo sexismo a colocam no mais baixo nível de opressão”, lhe direcionando para os “serviços domésticos junto às famílias das classes média e alta da formação social brasileira” num secular processo de estigmatização de suas identidades e de marginalização social.

Analisando a questão a partir da realidade Norte-Americana, Angela Davis (2016, p. 17) denuncia que o grande espaço ocupado pelo trabalho na vida das mulheres negras é uma reprodução dos moldes estabelecidos nos primeiros anos da escravidão, que ofuscava toda a sua existência pelo trabalho compulsório. Além da exploração do trabalho, explora-se também a sexualidade e a fecundidade das mulheres negras através da perpetuação de sua imagem “como mulas e objetos de prazer”, e do “estímulo ou desestímulo estatal à reprodução das mulheres negras” (COLLINS, 2019, p. 231). Sexismo e racismo, neste contexto, atuam de maneira concertada de forma a perpetuar “uma iconografia de representação da negra que imprime na consciência cultural coletiva a de que ela está neste planeta

principalmente para servir aos outros” (HOOKS, 1995, p. 468).

Na mesma direção, analisando a vida das trabalhadoras domésticas no Brasil, Lelia Gonzalez (1983, p. 230), destaca a relação de seus serviços prestados com práticas de exploração típicas do regime escravocrata numa continuação e reprodução da ideia da mucama na casa grande, que além de realizar os afazeres domésticos também se expõe à violência sexual, sendo obrigada a satisfazer aos desejos sexuais de seu senhor e, e as coloca num lugar que fica do "lado oposto da exaltação; porque está no cotidiano".

Analisando números do IPEA anteriores a recente crise sanitária, Nathália Lipovetsk (2018, p. 455) observa que os números indicam que, mesmo em meio a uma conjuntura de crescimento econômico e maior formalização das relações de trabalho na última década, isso não refletiu na “reversão do quadro de divisão sexual e racial do trabalho”. O aumento da participação feminina se deu por intermédio de contratos “atípicos, da terceirização ou do autoempresariamento precário”, e as piores “ocupações continuam sendo as da mulher negra, convergência da tríplice opressão de gênero, raça e classe”<sup>7</sup>.

Esta realidade de precarização se reflete na renda destas mulheres, que embora tenham percebido um aumento nos últimos dez anos, ainda auferem cerca de 30% a menos que os homens, isto sem que se considere o fator racial, análise que leva a uma diferença ainda maior, chegando a diferença de 60% quando comparados os rendimentos da mulher negra com os do homem branco (LIPOVETSK, 2018, p. 455).

Dentro deste círculo vicioso de vulnerabilidade, o próximo tópico buscará discutir as relações entre gênero e pobreza, analisando ainda a maneira desigual como a crise econômica atinge as mulheres, tomando por exemplo os reflexos da pandemia do COVID-19 no Brasil.

### **3.3 Pandemia e aumento da vulnerabilidade feminina**

Como já é possível constatar, além de raça, a “pobreza e exclusão são

---

<sup>7</sup> A pesquisa aponta que 39,1% das mulheres negras ocupadas estão inseridas em relações precárias de trabalho, seguida pelos homens negros (31,6%), mulheres brancas (27,0%) e homens brancos (20,6%). (LIPOVETSK, 2018, p. 455).

fenômenos que atingem de forma diferenciada os sexos”, posto que a experiência recente revela que a realidade de carências é mais aguda entre as mulheres, que realizam diversas atividades que, além de não remuneradas, dedicando-se de maneira desigual às atividades do lar<sup>8</sup>, revelando uma “relação entre a divisão do trabalho e a pobreza das mulheres” (MELO, 2005, p. 14) num processo de acumulação de vulnerabilidades (SANTOS, 2014, p. 294).

Tais questões, em última análise, representam entraves para a democracia, posto que “o acesso desigual a cuidados necessários e a posição de quem cuida compõem dimensões das desigualdades de gênero, classe e raça” (BIROLI, 2018, p. 56), questões que foram escancaradas como advento da pandemia do COVID-19<sup>9</sup> que contribuiu para o aumento desigualdade de gênero, especialmente no mercado de trabalho, reduzindo a força de trabalho feminino para patamares do início da década de 1990<sup>10</sup> (IBGE, 2021), descortinando as desigualdades de gênero e a insuficiente atuação estatal para minorá-las, de forma a exibir “a realidade machista que ainda prevalece na forma de atuação estatal”, e desumaniza principalmente as mulheres pobres (SOUSA, 2021, p. 6 – 7).

Os efeitos desiguais da pandemia, segundo a pesquisa do Relatório Anual sobre a disparidade de gênero do Fórum Econômico Mundial, revelou que a igualdade de gênero está ainda mais distante das mulheres, tendo o estudo apontado que o tempo estimado para que a lacuna de desigualdade de gêneros seja globalmente suprimida saltou em uma geração, passando de 99,5 anos para 132 anos. O estudo - que leva em consideração participação econômica, nível de escolaridade, saúde e sobrevivência e empoderamento político - apontou que o Brasil ocupa o 94º lugar no ranking de 146 países, sendo o 24º, dos 26 países da América Latina, ficando à frente apenas de Belize e Guatemala (WEF, 2022).

---

<sup>8</sup> Segundo a pesquisa da OXFAM (2020, p. 14) apenas 10% das trabalhadoras domésticas estão cobertas por leis trabalhistas gerais na mesma medida que outros trabalhadores, e apenas cerca de metade goza de salário mínimo, e a mesma proporção não têm limites de horas de trabalho. Nos casos mais extremos de trabalho forçado e tráfico, os trabalhadores domésticos ficam presos nas casas das pessoas com todos os aspectos de suas vidas controlados, tornando-os invisíveis e desprotegidos.

<sup>9</sup> A Lei n. 13.979 estabeleceu medidas não farmacológicas com intuito de proteger a população de forma a lidar com a emergência resultante da pandemia, que incluíram o distanciamento físico, isolamento social, quarentena (etc.).

<sup>10</sup> É o que se extrai dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) Contínua que apurou que a força feminina no mercado de trabalho caiu de 53,3% (2019) para 45,8%, no terceiro trimestre 2020, sendo esta taxa a mais baixa desde 1991. Entre os homens, a participação, além de mais expressiva, apresentou queda menor: de 71,8% para 65,7%.

O discurso de Saadia Zahidi, Diretora Administrativa do Fórum Econômico Mundial, alertou para a maneira desproporcional do impacto da crise do custo de vida para as mulheres em decorrência do “choque das perdas do mercado de trabalho durante a pandemia e a contínua inadequação da infraestrutura de atendimento”. Zahidi destacou ainda que, diante da pífia recuperação, governo e empresas precisam somar em torno de dois conjuntos de esforços, quais sejam: desenvolvendo políticas públicas voltadas para o apoio ao retorno das mulheres à força de trabalho e o “desenvolvimento de talentos femininos nas indústrias do futuro” (WEF, 2022).

No caso brasileiro, a crise sanitária repercutiu em face de um quadro ainda não recuperado da crise econômica de 2015, duplicando “o contingente de trabalhadores em situação de risco”, vulnerabilidades que alcançaram cerca de 81% da força de trabalho, dentre a qual mais de 40% se revelaram em função da informalidade ou “pela participação em um setor ou ramo de atividade que, especificamente em virtude da pandemia, foi fragilizado”, sendo os setores mais afetados os mercados pela ampla presença feminina, como os serviços domésticos (SOUSA, 2021, p. 7).

Não por outra razão, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), realizada pelo IBGE em 2021, apontam para o fato de que cerca de sete milhões de mulheres foram afastadas de seus postos de trabalho no início da pandemia, número que supera em mais de dois milhões a marca verificada para homens na mesma situação e período (COSTA et al, 2021).

Estes números confirmam o alerta das Nações Unidas<sup>11</sup> (2020) apontou para o fato dos surtos de doenças afetarem de maneira desigual mulheres e homens, e que as pandemias reforçam desigualdades existentes para mulheres e meninas, além de piorar a discriminação de outros grupos marginalizados, como pessoas com deficiência e pessoas em extrema pobreza. O estudo aponta ainda para o maior grau de vulnerabilidade feminina, no que diz respeito a exposição a doença, tendo em vista que, em todo o mundo, 70% dos trabalhadores de saúde e assistência social são mulheres, sendo justamente estas arteiras, enfermeiras e agentes comunitários de saúde que atuam na frente de batalha no combate e contenção dos

---

<sup>11</sup> Working Paper n. 27359.

surtos de doenças<sup>12</sup>.

A pandemia, além de reforçar desvantagens econômicas gerais, “aprofunda outra dura face do ônus da desigualdade de gênero: a sobrecarga com a responsabilização pelo cuidado”, que por sua vez representa uma dificuldade adicional para o reingresso da mulher no mercado de trabalho (CEPES, 2022)<sup>13</sup>.

A pesquisa realizada pela Sempre Viva Organização Feminista (SOF, 2020) indica que 50% das mulheres brasileiras passaram a cuidar de alguém na pandemia, número que alcança 62% das entrevistadas que moram na zona rural, evidenciando essa “crise do cuidado”, uma “dimensão da vida que não pode ser regida pelas dinâmicas sociais pautadas no acúmulo de renda e de privilégios” nem continuar “ancorada principalmente na exploração do trabalho de mulheres negras e no trabalho não remunerado das mulheres”. Desse grupo, 65,4% afirmou que a responsabilidade com o trabalho doméstico e de cuidado dificultou a realização do trabalho remunerado, e 40% das entrevistadas afirmam que a pandemia colocou a sustentação da casa em risco, percentual que chega a 55% considerando apenas as mulheres negras.

Ao arcar com o ônus desigual com o cuidado familiar, acabam ainda mais atingidas com a crise sanitária em decorrência do acúmulo dessas atividades com fechamento das escolas e com as precauções com idosos e vulneráveis, e mesmo com o retorno das atividades, “as mulheres tendem a demorar mais para retomar o pleno emprego” (GEORGIEVA et al, 2020).

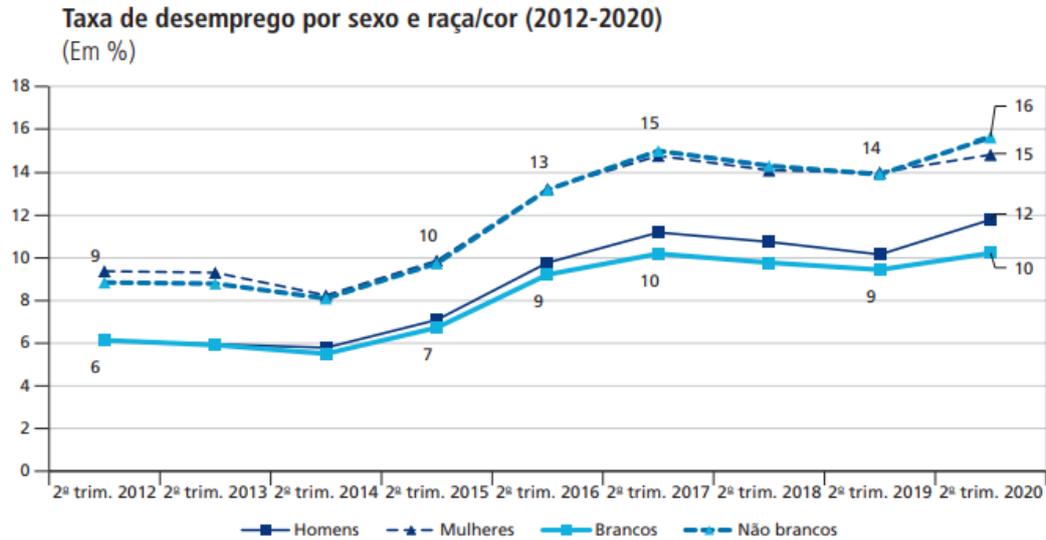
Analisando números da taxa de desemprego no intervalo de 2012 a 2020, pesquisadores do IPEA destacam que em 2020 as mulheres apresentaram taxa de desemprego cerca de 3 p.p acima dos demais grupos de comparação, e que, com crise no mesmo ano, embora tenha se constatado um aumento das taxas de desemprego em todos os grupos, a elevação do diferencial do desemprego relacionado a raça/cor e idade manteve a lógica do acúmulo das desigualdades que

---

<sup>12</sup> É trágico, porém emblemático, o fato de que, no Brasil, a primeira vítima fatal do novo Corona vírus foi uma mulher, uma empregada doméstica. Com 57 anos, Rosana Aparecida Urbano percorria cerca de 120 km para chegar ao seu trabalho e contraiu a doença de sua patroa, que havia retornado há pouco tempo da Itália (DESIGUALDADE..., 2020).

<sup>13</sup> O estudo indica que as mulheres sofreram uma recuo de mais de 220 mil vagas de trabalho no mercado formal em 2020. Os homens, por seu turno, acumularam mais de 34 mil novos postos (CESPE, 2022).

se aprofundou em 2015, 2016 e em 2020 (COSTA et al. 2021, p. 4). Veja-se abaixo o gráfico comparativo elaborado pelo Instituto:



Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Elaboração: COSTA Et Al. (2021).

Estes números confirmam uma desigualdade histórica e persistente, que se revela ainda na diferença de rendimentos entre homens e mulheres. Dados da PNUD de 2018 indicam que a diferença<sup>14</sup> refletiu no IDH brasileiro ao apontar um coeficiente de 0,755 para mulheres, enquanto chega a 0,761 para homens (PNUD, 2018). Analisando a renda da mulher em 2021, o valor médio foi inferior aos números anteriores à pandemia, somando R\$ 2.255, enquanto somava R\$ 2.303 em 2019. Segundo o estudo da Fundação Getúlio Vargas<sup>15</sup>, que analisou dados dos microdados da Pnad, conclui que, desde o início da série histórica em 2012, o rendimento das mulheres continua inferior ao dos homens (FEIJÓ, 2022).

As desigualdades não se restringem ao aspecto do gênero. A Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios Contínua indica a existência de significativa desigualdade de rendimento relacionada à dimensão da cor da pele das mulheres. Analisando números do primeiro trimestre de 2021, a pesquisa apontou que as mulheres pretas chegam a receber 59,86% a menos quando comparadas com mulheres amarelas, 41,63% a menos que brancas e 1,32% a menos que pardas

<sup>14</sup> A renda das mulheres é 42,7% menor que a dos homens, segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2018).

<sup>15</sup> Os cálculos, deflacionados, foram feitos pela pesquisadora Janaína Feijó, da área de Economia Aplicada, da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e compõem o levantamento “Panorama das mulheres no mercado de trabalho – Período 2012-2021”

(OLIVEIRA, 2022).

Esta desigualdade de rendimentos “evidencia uma das resistências mais complexas de rompimento no universo de assimetrias de gênero no mercado de trabalho”, e tem por base os fatores que já analisamos nessa dissertação, como: a) a divisão sexual do trabalho, que reserva às mulheres ocupações relacionadas aos papéis de gênero e que, em regra, são mal remuneradas; b) a questão do uso do tempo, que, em razão da responsabilização desigual e desfavorável às mulheres das tarefas domésticas e reprodutivas e ainda; c) o “fantasma do salário acessório”, que se relaciona com a “percepção e que a mulher faz parte de um núcleo familiar no qual ela não é a figura determinante” e ainda; d) a maior presença da mulher na informalidade, que resulta do entrelaçamento dos três fatores anteriores (CEPES, 2022) questões que se somam ao problema da racialidade.

Analisando a realidade de outras nações periféricas, a pesquisa encabeçada por Kristalina Georgieva, e outros altos funcionários do Fundo Monetário Internacional denunciam que as pandemias aumentam o risco de perda de capital humano feminino, mormente em países em desenvolvimento no qual meninas e jovens são levadas a deixar os estudos para trabalhar e complementar a renda da família. Analisando dados do relatório do Fundo Malala, as pesquisadoras denunciam que, na Libéria, após a crise do ebola, “a proporção de meninas que não vão à escola quase triplicou”, e a chance das meninas retornarem aos estudos é cerca de 25% inferior a dos meninos na Guiné. Na Índia, o relatório indica que, com o COVID-19, ocorreu um aumento de 30% nas “inscrições nos principais sites de matrimônio na Internet, com mais famílias procurando casamentos para garantir o futuro de suas filhas” que, sem estudo, tem tolhido de maneira permanente seu capital humano, “sacrificando o crescimento da produtividade e perpetuando o ciclo de pobreza entre as mulheres” (GEORGIEVA Et al, 2020).

Desvela-se, assim, que a pandemia, o isolamento social, impactou de maneira mais severa na vida das mulheres, e isto se deve “ao machismo estrutural”, e se revela não apenas na sobrecarga, no acúmulo de funções, nas diferenças salariais, mas também numa “carga mental invisível” que está relacionada “a violência doméstica e de gênero” que devem ser encarados como “produtos históricos da cultura patriarcal e machista na qual nos encontramos” (PAULON, 2020).

Estas questões contribuem para o aprofundamento de um fenômeno que passou a ser nomeado como “a feminização da pobreza, que deve ser “compreendida como um processo”, e não vista apenas como quantificação, como mera constatação do número maior de mulheres na linha da pobreza, mas uma questão estrutural, econômica, ligadas às “relações de poder que condicionam esse lugar da mulher na sociedade”, as quais tornam premente a reflexão acerca desta feminização da pobreza no Brasil “também pelo viés da colonização e da dependência econômica a que o país ficou submetido por muitos anos”(ALBUQUERQUE; MENDES, 2021).

É preciso observar ainda a questão envolvendo o trabalho doméstico remunerado, diante do expressivo número de mulheres nesta ocupação, em especial mulheres negras. Números anteriores à pandemia indicam que no Brasil, em 2019, 5,7 milhões de mulheres estavam ocupadas no trabalho doméstico, sendo que, dentre elas, mais da metade (3,8 milhões) eram mulheres negras, “o que corresponde a 14% das ocupadas no Brasil ou a 18% das ocupadas negras”. Este número expressivo, e a centralidade desta ocupação num país marcado pela insuficiência de creches e políticas públicas de cuidado, “dão a dimensão da importância do trabalho doméstico na organização da sociedade brasileira” (TOKARSKI; PINHEIRO, 2021).

De maneira contrária a este valor, há muito pesquisadoras apontam para o desprestígio dessa atividade, e, mesmo quando “o capitalismo periférico” promove a “liberação de certos contingentes femininos dos trabalhos domésticos faz-se às expensas do sacrifício de outras mulheres, ou sejam, as empregadas domésticas”, que servem ao sistema e nele se integram à medida que criam as condições necessárias para sua reprodução. Estas trabalhadoras, ao não poder desfrutar destes mesmos benefícios, podem ser definidas “como elemento superexplorado das formações sociais dominadas pelo capitalismo” (SAFFIOTI, 1978, p. 44).

Com a pandemia, além destas questões que historicamente desvalorizam o trabalho doméstico remunerado, verificou-se uma interrupção na oferta de serviços públicos relacionados aos cuidados, tanto pelo Estado como pela iniciativa privada, mormente com o “fechamento de creches, escolas, atividades de contraturnos e serviços de acolhimento aos idosos”, ao mesmo passo em que se verificou uma

ampliação da “demanda por cuidados no espaço domiciliar, seja ele realizado de forma gratuita ou remunerada – pelas trabalhadoras domésticas e cuidadoras” (TOKARSKI; PINHEIRO, 2021).

Este aumento não veio acompanhado pela valorização da atividade, persistindo o fato de que, em sendo “o trabalho é realizado na esfera doméstica da economia”, acaba por ser “qualificado como improdutivo, embora necessário” (SAFFIOTI, 1978, p. 36), classificação que se consubstancia em “situações de agudização da vulnerabilidade e violação de direitos fundamentais” na forma de altas taxas de informalidade que, somada à pobreza e à desproteção social, as coloca “entre a decisão de continuar trabalhando e aumentar o risco de se contaminar e contaminar sua família e de parar de trabalhar e perder a renda necessária para o sustento” (TOKARSKI; PINHEIRO, 2021).

A crise sanitária ocorre ainda em meio a um colapso climático, que por sua vez também impacta de maneira mais gravosa na vida das mulheres. É o que aponta o relatório da OXFAM (2020, p. 17) no qual se estima que, até 2025, cerca de 2,4 bilhões de pessoas viverão em áreas sem recursos hídricos suficientes, o que levará a mulheres e meninas a caminhar cada vez mais para encontrar água, a redução da quantidade de alimentos produzidos e ao aumento de doenças, que leva ao aumento do estresse e das demandas de tempo de mulheres e meninas, aumentando a exploração do seu trabalho gratuito de cuidado, dedicando cada vez mais horas em seus dias para essa atividade.

Por fim, é preciso frisar que as respostas estatais não estão considerando essas questões em suas decisões, permanecendo ser reconhecer, reduzir e redistribuir<sup>16</sup> estas tarefas. De maneira contrária, permanece a lógica da “tradução em políticas focalizadas e compensatórias” que reforçam “o caráter da “feminização da pobreza”, que inseriu na pauta das agendas públicas “políticas voltadas para mulheres pobres, que caminharam no sentido de “alívio” da pobreza, e não de ações que estivessem também articuladas com o processo de redistribuição de poder entre os sexos” (CARLOTO; GOMES, 2011) bem como de representação das cuidadoras

---

<sup>16</sup> Reconhecer, reduzir, redistribuir e representar o trabalho de cuidado requer medidas ousadas e abrangentes dos governos para construir sistemas nacionais de atenção que devem ser desenvolvidos com a plena participação da sociedade civil e, em particular, dos grupos de direitos das mulheres (OXFAM, 2020, p. 46).

mais marginalizadas de forma a garantir que tenham voz na concepção e entrega de políticas, serviços e sistemas que afetam suas vidas (OXFAM, 2020).

Estas questões serão melhor analisadas no capítulo seguinte, ocasião em que analisaremos o Programa Bolsa Família, para, ao final, enfrentar a questão relacionada à reflexão sobre qual o papel destinado às mulheres nas políticas de transferência direta de renda no Brasil.

## 4 ANÁLISE DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Firmadas as premissas em torno do significado de pobreza e desenvolvimento para o presente trabalho bem como realizada a análise das respostas dadas pelo Estado na experiência constitucional brasileira, o presente capítulo objetiva verificar como esta nova dimensão de direitos - que passou a exigir não apenas uma abstenção, mas um fazer estatal para a sua implementação - se consubstanciou em programas e ações, na busca por avaliar os êxitos e as limitações destas políticas públicas como instrumentos de concretização dos direitos sociais e econômicos.

Por sua expressividade enquanto maior programa de transferência direta de renda às famílias brasileiras, bem como por seu escopo de romper com o ciclo intergeracional da pobreza, analisaremos o Programa Bolsa Família (PBF) na busca por mensurar o seu impacto na diminuição da pobreza, compreendida a partir de seu conceito multidimensional, bem como no enfrentamento da desigualdade social no Brasil.

O presente capítulo se divide em seis tópicos, iniciando por uma breve análise do contexto histórico de seu surgimento, seu arranjo institucional e desenvolvimento normativo. Num segundo momento, serão analisadas as avaliações acerca da focalização do programa e as críticas de quem enxerga nesta abordagem um abandono ao Estado de Bem-Estar Social e da compreensão de direitos universais e cidadania.

Em seguida, serão problematizadas as avaliações ao programa com ênfase nos êxitos e limitações na gestão e acompanhamento de condicionalidades, o impacto da transferência monetária na renda e sua conversão no consumo das famílias, bem como as questões envolvendo a titularidade do benefício e seus reflexos na promoção da igualdade de gênero e da condição de agente das mulheres bolsistas.

Serão analisadas, por fim, as mudanças levadas a efeito pelo Auxílio Brasil, com ênfase nas ocntróvérias envolvendo a questão orçamentária, e a centralidade do novo programa no executivo federal, para, ao final, retomar a questão envolvendo Gênero e Políticas Públicas para apontar as lacunas na participação feminina na política brasileira e demonstrar como o aumento da presença da mulher nestes espaços é estratégia potente e urgente para a superação dos problemas constatados ao longo desta dissertação.

#### **4.1 Breve histórico e estrutura normativa do Programa Bolsa Família (PBF)**

Conforme se destacou no capítulo anterior, a evolução dos Direitos Sociais no Brasil é marcada por uma evolução tardia e cambiante. Isso pode ser constatado quando analisamos o surgimento dos Direitos Sociais e Econômicos, na Era Vargas, e percebemos que essas conquistas não foram acompanhadas pelo aperfeiçoamento das garantias que marcam a primeira dimensão de direitos, os quais, ao longo de todo o século XX, sofreram toda sorte de investidas do Estado, invertendo a lógica e a cronologia no processo de, primeiramente, conter intromissões indevidas do Estado para, num segundo momento, exigir-lhe ações positivas.

Essa realidade, criadora de barreiras para o desenvolvimento do próprio Estado de Bem-Estar Social, só veio a ser alterada significativamente com a promulgação da Constituição de 1988, a qual, para além de marco da redemocratização, é produto do inédito ingresso do povo na “trajetória política brasileira, como protagonista do processo, ao lado da velha aristocracia e da burguesia emergente” (BARROSO, 2013, p. 140).

Foi neste contexto, nos primeiros anos de vigência da CRFB/88, que o Projeto de Lei nº. 80/1991, de autoria do Senador Eduardo Suplicy, marcou o início do debate sobre os programas de transferência de renda, tendo como objetivo instituir e garantir uma renda mínima incondicional para todos os cidadãos brasileiros acima de 25 anos. O projeto, embora aprovado no Senado, aguarda decisão na Câmara dos Deputados na forma do PL de nº 2561/1992.

Apesar de não convertido em lei, a iniciativa do Senador se relaciona como o BF, tanto que foi lembrada quando do lançamento do programa no discurso proferido pela então a secretária executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, a cearense Ana Fonseca, como origem de diversos programas de transferência de renda espalhados pelo Brasil (WEISSHEIMER, 2010, p. 54 – 55) no início da década de 1990.

Apesar da relação, os programas que sucederam a iniciativa de Suplicy se afastaram do caráter incondicional que marca sua proposta. Os diversos programas de transferência de renda optaram por exigir dos cidadãos o atendimento a certas contrapartidas, conhecidas como condicionalidades, sendo as Políticas Públicas desenvolvidas em 1995 em Campinas - na forma do Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima -, no Distrito Federal - o Bolsa Familiar para Educação - e em Ribeirão Preto (1995) - o Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima - as primeiras iniciativas de transferência direta de renda implementadas no Brasil (SUPLICY; BUARQUE, 1997, *on line*).

No âmbito federal, antes da criação do PBF, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) implementou diversos programas de transferência de renda com condicionantes, dando o primeiro passo para a reestruturação das políticas sociais com o Programa Comunidade Solidária, que objetivava aprimorar os programas no âmbito federal a partir do estabelecimento de critérios capazes de mensurar a necessidade e eficácia das medidas. Este esforço culminou na criação de políticas públicas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Bolsa Alimentação (SOARES; SÁTYRO, 2009, *on line*).

Apesar dos esforços para coordenação destas políticas durante os dois mandatos de FHC, a agenda social que marcou seu governo foi abalada por diretrizes que exigiam o estrangulamento de gastos, inclusive na área social, que decorreram do ajuste estrutural da economia, pautado pelos acordos com as sujeitos multilaterais e a exigência de equilíbrio e controle do déficit fiscal, processo que embora date do início da década de 1980, adquire características mais expressivas no Brasil ao final da década dos anos de 1990, prevalecendo, ainda no início do século XXI, o entendimento de que a atuação do Estado deveria se limitar a combater a pobreza, o que não implicaria necessariamente no desenho de políticas

sociais para a sua superação, “forjando uma concepção estreita de direitos sociais, traduzida como mero acesso dos pobres a determinados serviços sociais básicos” (COHN, 2010, p. 215 - 218).

Foi neste quadrante que, através da Emenda Constitucional nº 31/2000, criou-se o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, e firmou-se a ideia de “que a transferência direta de renda seria a opção preferencial de política a ser adotada no país” (SALES, 2013, p. 144), dando ensejo à criação do Programa Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás, em 2001, objetivando melhorar a renda e a qualidade de vida da população mais vulnerável (WEISSHEIMER, 2010, p. 55).

Os programas recém-criados, embora representassem um alívio imediato aos beneficiários, careciam de uma articulação e estratégia que unissem todos os entes da federação, bem como essa fragmentação na gestão, dentro do próprio governo federal, atrapalhou o estreitamento destas ações com a área de assistência social, que deveria ser gerida por um ministério específico (COHN, 2010, p. 219).

Em 2003, sob a gestão do presidente Luís Inácio Lula da Silva, uma estratégia para o lançamento de uma série de políticas públicas, com objetivo de garantir o direito fundamental à Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) foi traçada, e buscou unir esforços do governo, mas também da sociedade civil (AZEVEDO, 2013, p. 143), a qual recebeu o nome de Programa Fome Zero.

A estratégia, marcada por uma política transversal que tinha suas ações coordenadas pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), se inseriu na mesma lógica dos esforços do governo anterior, reforçando a “tendência à fragmentação de programas e à dispersão de recursos”, sofrendo com a fragilidade na coordenação e operacionalização nos municípios mais carentes, além de dificuldades para definição dos critérios de eleição dos beneficiários (MERCADANTE, 2010, p. 362).

Foi neste contexto que, na busca pelo aperfeiçoamento destas ações, foi editada a Medida Provisória 132/2003, criando o PBF e lhe inserindo dentro do Fome Zero, que por sua vez exigia um “controle muito mais estreito do comportamento dos beneficiários”, posto que trazia a ideia de comprovação da natureza dos gastos como condicionalidade (COHN, 2010, p. 221) e aglutinava

outros programas mais estruturantes, como o Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Construção de Cisternas, o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e os Restaurantes Populares (SILVA; LIMA, 2010, p. 37).

Em 2004, a partir da fusão do recém-criado MESA com o Ministério da Assistência Social, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS<sup>1</sup>), que passou a conduzir as políticas direcionadas à SAN que viriam a ser impulsionadas através do PBF, direcionando os esforços para a construção de uma nova marca (AZEVEDO, 2013, p. 150 - 151), que buscou unificar as políticas relacionadas à assistência social, saúde, educação infantil e transferência de renda (WEISSHEIMER, 2010, p. 56) tornando-se o programa central no combate à pobreza, em torno do qual deveriam ser articulados as demais ações do governo federal (MERCADANTE, 2010, p. 363).

Neste proscênio, optou-se pela promoção de uma política de transferência direta de renda, estabelecendo a necessidade de cumprimento de condicionalidades, culminando na conversão da MP 132/2003 na Lei nº 10.836/2004, que unificou a execução e gestão das demais políticas públicas de transferência de renda do governo federal a partir de uma gestão descentralizada e da atuação de diferentes setores do governo e da sociedade.

A opção, longe de se afastar do modelo de ajuste destacado nos mandatos de FHC, representou uma continuidade da política macroeconômica, na esteira do que foi formulado pelos modelos de política social desde o início dos anos de 1990 pelo Banco Mundial<sup>2</sup>, que advoga pela mitigação da ideia de universalidade, da compreensão de direitos e cidadania, para propor políticas compensatórias, residuais e focalizadas nos grupos mais vulneráveis, buscando combater os efeitos mais severos da pobreza ao invés de propor soluções estruturais (UGÁ, 2004, p. 55 - 58).

---

<sup>1</sup> Em 18/06/2019 o MDS foi extinto - através da edição da Lei Nº 13.844 - e suas funções foram atribuídas ao Ministério da Cidadania.

<sup>2</sup> A autora cita como exemplo os relatórios do Banco Mundial sobre o desenvolvimento de 1990 e de 2000-2001, e aponta uma mudança entre os dois estudos, sendo o primeiro fundamentado na ideia de pobreza como privação de renda e o segundo influenciado pelas ideias de Sen, considerando-a como privação de capacidades.

Nesta cartilha, o primeiro biênio da nova gestão foi marcado por uma forte contenção fiscal, pela queda da taxa de juros, expansão do crédito - inclusive com a criação do consignado -, e pela redução do gasto com o funcionalismo. Logo, a prestação de serviços públicos como saúde, educação e segurança pública não poderia contrastar com o rigor fiscal que limitava o crescimento orçamentário (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 7 – 10)<sup>3</sup>. Foi com intuito de corroborar com essa racionalização orçamentária que prevaleceu a ideia de unificação, a qual foi implementada pelo MDS e municípios entre 2003 e 2007, aglutinando os quatro programas federais<sup>4</sup>, sendo esse o ponto de partida do novo programa, que obteve apoio imediato do BIRD<sup>5</sup>.

Este processo, conquanto tenha apresentando falhas e limites, como os que impediram que programas estaduais e municipais fossem agregados, bem como na escolha pelo critério exclusivamente monetário para definição da população elegível<sup>6</sup>, representou um avanço na seara da assistência social, posto que o cenário anterior foi marcado por uma “diversidade de programas fragmentados, desarticulados, insuficientes e descontínuos” (SILVA; LIMA, 2010, p. 34 - 36), tendo contribuído para eliminar hiatos, oposições e ineficiências (PAIVA et al., 2013, p. 25).

Ainda em 2004, o programa foi regulamentado pelo Decreto 5.209, que traçou seus objetivos, criou o conselho de gestão, definiu as responsabilidades de cada um dos entes da federação, estabeleceu a Caixa Econômica Federal como seu agente operador e definiu as principais normas para o seu funcionamento, prevendo a forma de ingresso, os benefícios que seriam concedidos, o acompanhamento das condicionalidades bem como o controle e fiscalização das ações.

Além de transferir renda diretamente para as famílias mais vulneráveis, atenuando assim de maneira imediata o problema da escassez monetária, outros dois eixos de atuação foram definidos, prevendo-se a efetividade do acesso das

---

<sup>3</sup> Os autores ressaltam que essa visão foi gradativamente perdendo espaço e, ao final de 2005, cedeu e as medidas monetárias e fiscais de estímulo ao crescimento começaram a ganhar espaço, num processo gradativo de afirmação do papel ativo do Estado na busca pelo desenvolvimento econômico (BARBOSA; SOUZA, 2010, p. 7 – 10).

<sup>4</sup> Bolsa Escola, Auxílio Gás, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação.

<sup>5</sup> Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

<sup>6</sup> As autoras consideram a variável renda como “insuficiente para dimensionar a complexidade, o caráter estrutural e multidimensional deste fenômeno”, conclusão que se alinha ao referencial teórico deste estudo.

famílias bolsistas à saúde, educação e assistência social, bem como o desenvolvimento de estratégias para o aumento da renda e bem-estar das famílias bolsistas através da integração com outras políticas públicas governamentais e não governamentais (MERCADANTE, 2010, p. 363), situando o programa em meio a uma perene tensão que buscava lhe conformar, por um lado, como uma política transversal de caráter mais estrutural, e, por outro, nos “moldes neoliberais de formulação de políticas de transferência condicionada de renda” (COHN, 2010, p. 223).

Voltando-se para o seu desenho jurídico, notadamente seus aspectos técnicos e normativos, o critério monetário foi o eleito e utilizado na definição de sua focalização para definição do público alvo, tomando por base a renda *per capita* da família, compreendida como núcleo unitário que pode ser eventualmente ampliado por outras pessoas que possuam “laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros” (conforme determina o art. 2º, §1º, inciso I, da Lei 10.836/2004).

Nesta estratégia, definiu-se como elegíveis as famílias em situação de pobreza, assim consideradas as com renda *per capita* mensal entre R\$ 89,01 (oitenta e nove reais e um centavo) até R\$ 178,00 (cento e setenta e oito reais), com crianças e/ou adolescentes até dezessete anos, nutrízes ou gestantes na residência, bem como a famílias em condição de extrema pobreza, com renda mensal, por pessoa, de até R\$ 89,00 (oitenta e nove reais), o que não implica afirmar que tais famílias possuam o direito à bolsa, posto que a Lei 10.836/2004 explicitamente condiciona a bolsa às possibilidades orçamentárias<sup>7</sup>, razão pela qual existe uma demanda reprimida que é composta por diversas famílias que, apesar de se encaixarem nesse padrão de eleição, encontram-se fora da cobertura do programa.

Às que se encontram em situação de pobreza, são elegíveis ao recebimento do benefício variável, cujo valor está atrelado ao número de crianças com idade de zero a 14 anos, sendo estipulado o máximo de três crianças por família. As unidades familiares que se encontram em extrema pobreza são elegíveis ao recebimento do benefício básico (R\$ 89,00 – oitenta e nove reais), que não se atrela à quantidade

---

<sup>7</sup> Artigo 6º, parágrafo único: O Poder Executivo deverá compatibilizar a quantidade de beneficiários do Programa Bolsa Família com as dotações orçamentárias existentes.

de pessoa na família, sem que isso exclua a possibilidade de serem contempladas pelo benefício variável cujo valor de cada benefício é de R\$ 41,00 (quarenta e um reais) e cada família pode acumular até cinco benefícios por mês, chegando a R\$ 205,00 (duzentos e cinco reais) <sup>89</sup>.

Desde 2012, as famílias bolsistas passaram a contar ainda com o Benefício para a Superação da Extrema Pobreza (BSP), ele se destina às famílias com pelo menos um filho de até 15 anos e que, mesmo contempladas pelo programa, continuavam com renda *per capita* insuficiente para lhes retirar da faixa de extrema pobreza, ou seja, com renda mensal inferior a R\$ 89,00 (oitenta e nove reais por pessoa), que passaram a fazer jus a este complemento, estilo *top up*, garantindo o rendimento mínimo acima da linha extrema (PAIVA et al., 2020)<sup>10</sup>.

Para que as famílias elegíveis sejam contempladas, o papel desenvolvido pelos municípios é fundamental, notadamente na inserção das famílias no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, o CadÚnico, tarefa que muitas vezes é desenvolvida pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), sendo a seleção dos bolsistas realizada mensalmente pelo Ministério da Cidadania, que deve fazê-la tendo como base a cotas de benefício municipais previamente determinada, tomando por parâmetro a quantidade de famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em cada município (FACIROLI; SIQUEIRA, 2017, p. 119).

Esta conjugação de esforços entre os entes políticos é uma marca da articulação jurídica na implementação do programa, que objetiva pôr em prática um modelo de gestão descentralizada e compartilhada, com atribuições específicas para cada esfera governamental, o que contribuiu para consolidação do PBF como uma

---

<sup>8</sup> O artigo 19 do Decreto nº 5.209/2004 disciplina a matéria e prevê ainda o benefício variável vinculado ao adolescente, no valor de R\$ 48,00 (quarenta e oito reais) por beneficiário, até o limite de R\$ 96,00 (inciso III); o benefício variável de caráter extraordinário, que é constituído de parcela do valor dos benefícios das famílias remanescentes dos Programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação e Auxílio Gás que, na data da sua incorporação ao Programa Bolsa Família, exceda o limite máximo fixado para o Programa Bolsa Família (inciso IV); e o benefício para superação da extrema pobreza, que se destina às famílias cuja soma da renda familiar mensal e dos benefícios financeiros previstos no inciso I ao inciso III seja igual ou inferior a R\$ 89,00 (oitenta e nove reais) *per capita*.

<sup>9</sup> Em 2021 a presidência da república editou a Medida Provisória 1.061/2021 instituindo o Auxílio Brasil. A medida foi convertida na Lei nº 14.284 de 2021, e, apesar de manter a estrutura básica dos benefícios do PBF, realizou alterações nos critérios de eleição, valores, e criação de novos benefícios. Por sua abrangência, as inovações serão abordadas em tópico próprio.

<sup>10</sup> Vide nota de rodapé de nº 28.

política de Estado, um avanço no desenvolvimento das políticas sociais (SILVA; LIMA, 2010, p. 33), marcadas anteriormente pela descontinuidade ensejada pelas mudanças de governo.

Neste processo de descentralização e articulação com os outros entes da federação, um termo de adesão é firmado entre a União e o Município, que deve também instituir o comitê - ou conselho local - de controle social, bem como a indicar o gestor municipal, competindo-lhe a articulação com as áreas de educação, saúde e assistência social, o acompanhamento do atendimento das condicionalidades e das famílias bolsistas, a gestão dos benefícios, a execução dos recursos financeiros, bem como a fiscalização das ações, além de atuar para fortalecer o controle e a participação social em torno do programa (ATRIBUIÇÕES, 2019, *on line*).

O desenho é feito de forma a contribuir de maneira imediata para a segurança alimentar através do suprimento de bens básicos aos bolsistas com o repasse monetário, que deve se somar ao desenvolvimento de políticas complementares estruturantes, principalmente relacionadas à educação, saúde e trabalho. Nacionalmente, o BF é articulado com programas como: Brasil Alfabetizado, Projovem, Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária, Programa Nacional de Agricultura Familiar, Programa de microcrédito do BNB, Programa Nacional Biodiesel e Programa Luz Para Todos (SILVA; LIMA, 2010, p. 38).

Sobre as condicionalidades, estas contrapartidas podem ser conceituadas como compromissos assumidos pelas famílias bolsistas e o Estado também nas áreas de saúde, educação e assistência social, e objetivam romper com ciclo intergeracional da pobreza através do reforço ao direito de acesso a esses serviços básicos, as quais devem ser monitoradas pelo Ministério da Cidadania, Ministério da Saúde e da Educação, com a mencionada participação dos municípios, mas também dos Estados, concretizando o modelo articulação jurídica e funcionamento idealizado.

No campo educacional, com objetivo de contribuir de maneira imediata com o enfrentamento do trabalho infantil no Brasil (PIRES, 2013, p. 514), exige-se a comprovação de frequência escolar, que varia de 75% a 85% a depender da idade,

e os municípios tem a obrigação de registrar tais informações no Sistema Presença<sup>11</sup>, que permite o monitoramento da frequência e identificação de fatores que afetem ou impeçam o acesso das famílias bolsistas de forma a contribuir com o objetivo institucional de “planejar ações intersetoriais e territorializadas que apoiem as famílias na superação de suas vulnerabilidades”, de forma a aumentar “as oportunidades de desenvolvimento social” (BRASIL, 2020).

Quanto à saúde, são previstas ações básicas de imunização, determinando que crianças com idade inferior a sete anos mantenham o calendário vacinal em dia e tenham o acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento, determinando ainda que gestantes façam consultas de pré-natal, bem como que participem de atividades educativas sobre a importância da amamentação. Este acompanhamento, bem como a coleta de dados, é atribuição dos Municípios, informações que são organizadas em uma base de dados pelo Governo Federal, e que, diante do descumprimento, podem gerar advertências, bloqueios, suspensão, e até o cancelamento do benefício, efeitos estes que são gradativos e devem observar o histórico de descumprimento da família (CONDICIONALIDADES..., 2015, *on line*).

A importância da gestão no acompanhamento das condicionalidades do programa é também orçamentária, posto que reflete diretamente no resultado do Índice de Gestão Descentralizada Municipal e Estadual (IGD-M e IGD-E), indicador determinante na definição do repasse de verbas da União aos outros entes da federação para o custeio de despesas relacionadas à gestão do programa e do Cadastro Único (BRASIL, 2020 p. 23), e o monitoramento objetiva “encorajar as famílias vulneráveis a promoverem os direitos sociais básicos de suas crianças e realçar as responsabilidades do setor público na oferta de serviços” (SIMÕES, 2012, p.14).

Muito embora tais condicionalidades busquem enfrentar a perpetuação da pobreza, são diversas as críticas à eficácia das exigências, notadamente na área de educação, como a que destaca que, embora inegável a contribuição para a permanência das crianças e adolescentes na escola, “esse resultado não será decorrente de uma melhora nos indicadores de performance educacional”

---

<sup>11</sup> O Sistema Presença é o sistema de acompanhamento do PBF e permite a indicação dos motivos no caso de frequência inferior a estabelecida. (BRASIL, 2020, p. 27).

(RIBEIRO; CACCIAMALI, 2012, *on line*), posto que apenas a frequência escolar é insuficiente para aferir as condições desta permanência, a qualidade da educação, bem como pelo fato de não existir qualquer estímulo à participação da família na atividade discente dos filhos (SANTOS; GOMES, 2015, *on line*).

Ao vincular o pagamento da bolsa ao cumprimento destas contrapartidas, o programa é alvo de críticas que enxergam na exigência uma violação ao princípio da igualdade, posto que trataria de maneira diferenciada às famílias participantes. Doutra banda, na esteira de autores como Walquíria Leão do Rego e Alessandro Pinzani (2014, p. 78 – 79) este estudo entende que “essas contrapartidas possuem caráter republicano e contribuem para o processo de formação de cidadãos e indivíduos responsáveis” - perante o Estado e a comunidade política - gerando reflexos que vão além do acesso aos serviços públicos ligados às exigências, pontos que voltarão a ser destacados no próximo tópico.

Quanto às contrapartidas da saúde, os estudos são escassos e não revelam “evidências substantivas de seus efeitos positivos no caso brasileiro até o momento”, o que destaca a necessidade de “avançar na reorganização dos serviços e no envolvimento dos profissionais” para que as ações sejam “ofertadas de forma articulada e com qualidade para as famílias beneficiárias” (VERENA; MACHADO, 2017, *on line*), questões que também voltarão a ser problematizadas no tópico que avaliará os êxitos e limitações do programa.

Antes de adentrar no estudo sobre os aspectos críticos do programa, serão analisadas as implicações envolvendo a escolha pela abordagem focalizada, com ênfase na visão dos que enxergam na focalização um abandono ao projeto do Estado de Bem-Estar Social, analisando as concepções teóricas que embasam estas escolhas. Realizar-se-á, ainda, uma análise sobre a própria focalização do programa em si, discussão que será travada no próximo tópico.

## **4.2 Focalização x Universalização**

Ao desenhar um programa voltado para famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, o PBF se insere no rol de políticas sociais focalizadas. Para além deste enfoque, focalização deve ser compreendida como ações que direcionam seus recursos e esforços em programas direcionados para

determinados grupos “considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (SILVA; LIMA, 2010, p. 63).

A universalização, por sua vez, baseia-se na concepção do Estado de Bem-Estar Social, como se destaca a experiência sueca e de outros países escandinavos, marcados por políticas voltadas para toda a população, financiadas por uma alta carga tributária (SARAIVA, 2014, p. 92), consideradas como conquistas sociais, e que demandam por uma prestação de serviços pelo Estado de maneira ampla (MEDEIROS, 1999, p. 5). Estas experiências dão força ao argumento da universalização pois apresentam baixas taxas de pobreza e de desigualdade bem como altos “índices de desenvolvimento humano e de felicidade autorreportada” (PAIVA et al., 2020 p. 12).

As duas abordagens geram diversas controvérsias e são apresentadas muitas vezes como inconciliáveis. Estudos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)<sup>12</sup> conceituam a focalização como o desenho de um programa para atender determinada demanda, a par de características deste grupo populacional, concentrando os recursos nestes beneficiários que são claramente identificáveis, tendo por objetivo impactá-los de forma a aumentar o lucro potencial *per capita*. A abordagem tem por base a ideia da segmentação do mercado, que exigiria respostas específicas para determinados segmentos, sem que se olvide dos escassos recursos orçamentários (CEPAL, 1995, p 13 – 16).

Esta opção, para Silva e Lima (2010, p. 63 - 64), decorre da pressão de ideologias que entendem que o desequilíbrio fiscal é o principal problema econômico que o Estado pode experimentar, exigindo a redução do déficit público, o contingenciamento dos gastos, axioma que informa e orienta o desenho destas políticas como medidas meramente compensatórias dos efeitos do ajuste estrutural, abandonando a dimensão dos direitos sociais através da “desestruturação de grandes políticas universais”, restringindo o a atuação estatal na proteção social.

A escolha pela focalização seria, muita das vezes, subjacente a posições ideológicas daqueles que advogam pela mínima intervenção do Estado, enxergando nesta abordagem uma espécie de “assistencialismo temporário”, e, a par destas

---

<sup>12</sup>A CEPAL foi criada pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas em 1948.

concepções, muitos defensores do *Welfare State* a consideram mero instrumento para a aniquilação de direitos adquiridos, muitas vezes fechando os olhos para o importante papel redistributivo das políticas focalizadas (MELLO, 2004, p. 6 - 7).

Doutra banda, o desenho de políticas que atendam aos mais carentes - com intuito de proporcionar um alívio imediato aos efeitos da escassez monetária - é encarado pelos defensores desta abordagem não como o abandono das políticas de longo prazo, mas como o reconhecimento de que apenas o desenvolvimento econômico e o desenho destas políticas universais não são capazes de promover esta proteção em curto prazo, sendo mais importante discutir a complexidade de uma boa focalização, como na inclusão de outros elementos além da renda para definição de quais famílias devem ser elegíveis ao PBF (MELO, 2008, p. 14).

A par disso, a focalização pode ganhar significado que se distancia da cartilha neoliberal para ganhar uma perspectiva progressista, redistributiva, fundamentada no conteúdo jurídico do princípio da igualdade<sup>13</sup>, denominada por Silva e Lima (2010, p. 64) como “discriminação positiva”, perspectiva que se distânciada da visão de rentabilidade econômica para focar nas necessidades sociais, demandando pela “complementaridade entre a política social e a política econômica, com a centralidade na responsabilidade social do estado”, ampliando a análise para captar outras variáveis, de forma a não depositar no neoliberalismo, e seus reflexos, a única variável explicativa da desigualdade no Brasil (MELLO, 2004, p. 6 – 7).

Mesmo que reconhecida a importância destas políticas, as controvérsias permanecem, entre as quais a questão acerca dos custos da focalização é ponto de relevo. Estudos, como a revisão de Coady, Grosh e Hoddinott (2004) destacam custos de diferentes ordens nestas políticas, como os de incentivo, que podem ser percebidos através da análise de determinados critérios de elegibilidade, capazes de induzir mudanças no comportamento de forma a acarretar tanto efeitos positivos, como quando uma família bolsista atende a determinada condicionalidade do BF, como negativos, como ao levar um indivíduo a omitir determinada renda para se enquadrar no critério monetário estabelecido pelo programa, ou servir como um desincentivo a busca pelo trabalho.

---

<sup>13</sup> A este respeito, ver: MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Conteúdo jurídico do princípio da igualdade. São Paulo: Malheiros, 1993.

Para Faria et al. (2007, p. 293), estas questões de incentivos adversos ao trabalho são mais relevantes nos países desenvolvidos, uma vez que, nos países em desenvolvimento, os métodos de identificação da população-alvo, na maioria das vezes, não tem a comprovação de renda como requisito obrigatório, “tampouco realizam o cruzamento de informações de diversas fontes”, além de serem marcados por benefícios modestos, “o que implica que aqueles que possuem alguma chance de conseguir renda através do trabalho irão manter um forte incentivo para procurar ganhos adicionais, quando tiverem essa escolha”.

Estas questões se somam às de enfoque administrativo (custos diretos), assim consideradas as relacionadas à economia política e as de cunho político/social. Na questão administrativa, criticam a necessidade de um aparato burocrático pesado para realizar o cadastramento, informação e seleção dos beneficiários, o que não seria condizente com a realidade dos países em desenvolvimento, que não possuiriam capacidade adequada para este esforço, “o que tornaria as políticas focalizadas pouco efetivas” (PAIVA et al., 2020, p. 9).

Novamente, tais críticas, que apontam para estes altos custos diretos, decorrem da realidade experimentada pelos países desenvolvidos, que frequentemente demandam por uma estrutura administrativa densa e um custo de informatização alto para “excluir os não pobres”, o que destoaria da realidade dos países em desenvolvimento, nos quais o maior desafio é de inclusão dos mais necessitados, que sofrem com barreiras de informação, como ao residir “em locais distantes ou em áreas conflagradas e em geral sem acesso ao poder público”, e que o custo de alcance é semelhante, seja por políticas focalizadas ou universais (PAIVA et al., 2020, p. 12), o que se confirma quando percebemos que, na região Norte, apesar da alta taxa de pobreza, a taxa de cobertura do BF não segue a mesma sorte, desvelando a dificuldade de acesso das famílias neste região (FACIROLI; SIQUEIRA, 2017, p. 127).

Apesar disso, a renda das famílias declaradas e inseridas no CadÚnico, desde 2005, é checada com outros bancos de dados do governo federal, e o acesso aos dados do período 2012-2018, segundo Paiva et al (2020, p. 8 – 9) possibilita a verificação dos procedimentos utilizados, proporcionando um salto qualitativo na efetiva focalização do programa. O cadastro permite acessar informações acerca

dos domicílios, a quantidade de indivíduos do grupo familiar, o acesso a bens e serviços básicos, notadamente nas áreas de educação e saúde, bem como outros dados relevantes para o desenvolvimento de estratégias de combate à desigualdade.

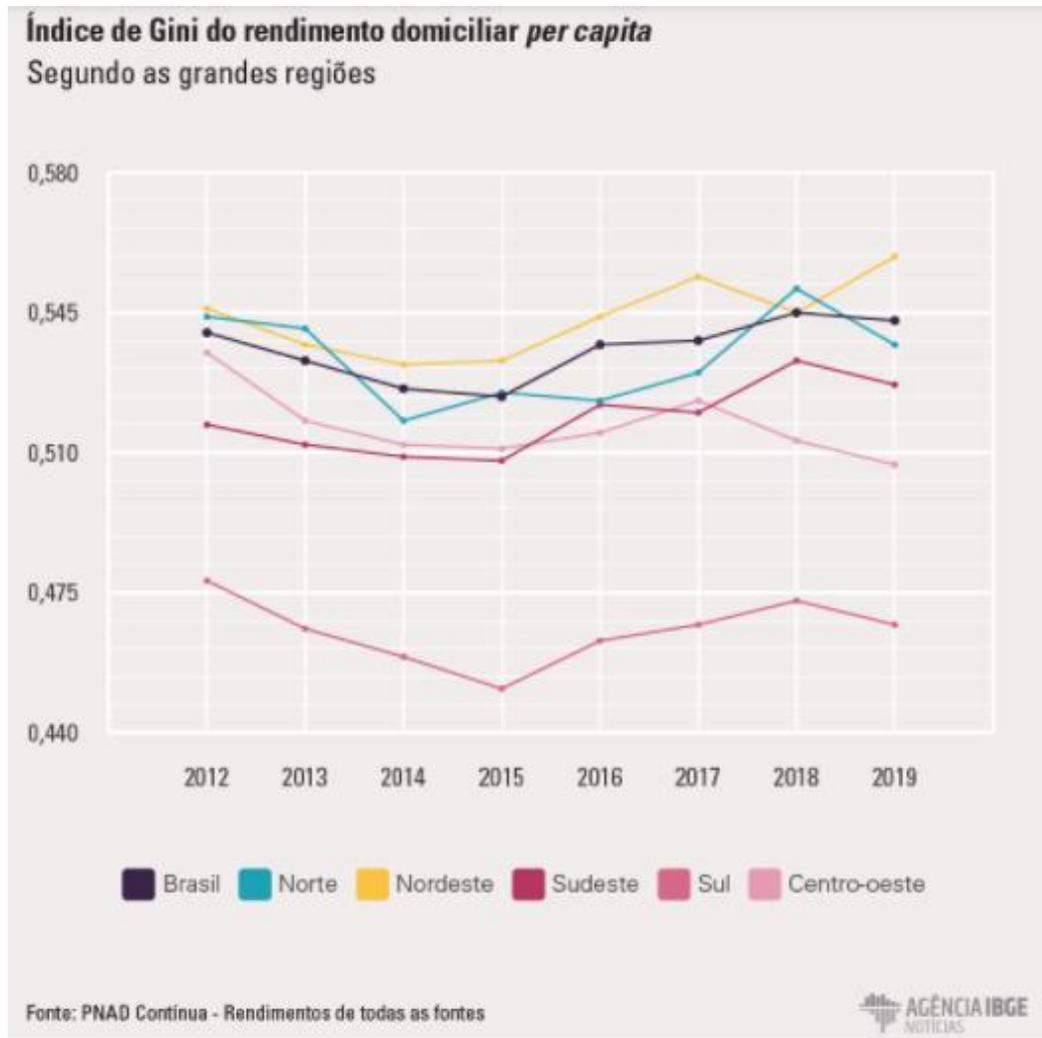
Antes mesmo destes processos, Silva e Lima (2010, p. 38) destacaram que o PBF, em seu primeiro ano, beneficiou cerca de 3,6 milhões de famílias, com uma receita de 4,3 bilhões de reais, e, ao completar cinco anos de sua implementação, já havia investido 41 bilhões de reais “sendo a metade na região do Nordeste, a mais pobre do Brasil”, que, junto com a região Norte, segundo estudos da última década, continuam corroborando para “o bom desempenho da focalização do programa, com percentuais de beneficiários entre os mais pobres bem acima da média nacional” (PAIVA et al., 2020, p. 38).

Por outro lado, estatísticas recentes dão conta de que, em 2019, 13,5% dos domicílios brasileiros foram contemplados com verbas do programa, proporção que, em 2012, representava 15,9% dos domicílios, e que vem reduzindo a cada ano. A região nordeste, apesar de permanecer como a de maior proporção, com 27,6%, foi a que apresentou a maior redução de percentual, com queda de 6,1%, conforme o Rendimento de todas as fontes 2019 da PNAD Contínua, divulgado pelo IBGE em 2020.

O mesmo estudo revela que embora a concentração de renda *per capita*, que toma por base o índice de GINI, tenha revelado uma estabilidade no Brasil em 2019, em comparação com o ano de 2018, com uma redução em quase todas as regiões do país, a desigualdade aumentou no Nordeste, com índice subindo de 0,545 para 0,559 neste período, permanecendo superior ao grau de concentração de renda do resto do país que ficou em 0,543.

Apesar destas distorções regionais, o estudo demonstrou um êxito em sua focalização quando comparado o rendimento mensal *per capita* dos bolsistas, que subiu para R\$ 352,00, com o rendimento dos que não são elegíveis, que em 2019 apresentou valor média de R\$ 1.641, quase cinco vezes superior ao rendimento

médio dos beneficiários. Abaixo, veja-se a tabela com índice de GINI<sup>14</sup> do rendimento domiciliar *per capita* segundo as grandes regiões do país:



Apesar do aumento da concentração de renda no Nordeste, a última nota técnica do Grupo de Trabalho da Vigilância Socioassistencial do Nordeste (2020) indica que a região apresentou, em 2020, o menor percentual de concessão de novos benefícios no Brasil, representando apenas 5% em relação ao período de 2019, enquanto a região Sul teve 16% e o Sudeste 14%, e que, de um total de 2.050.590 famílias elegíveis aguardando na fila de espera, a segunda maior demanda reprimida são de nordestinos, com 637.482 famílias, o que representa cerca de 33% da fila, conforme o estudo que utiliza como base os dados fornecidos pelo Ministério da Cidadania, da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania e do

<sup>14</sup> O Índice de Gini indica a concentração de renda de determinado grupo, variando de zero a um, sendo “zero” a situação de plena igualdade de renda e “um” a total concentração da renda em uma única pessoa.

sistema de Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico.

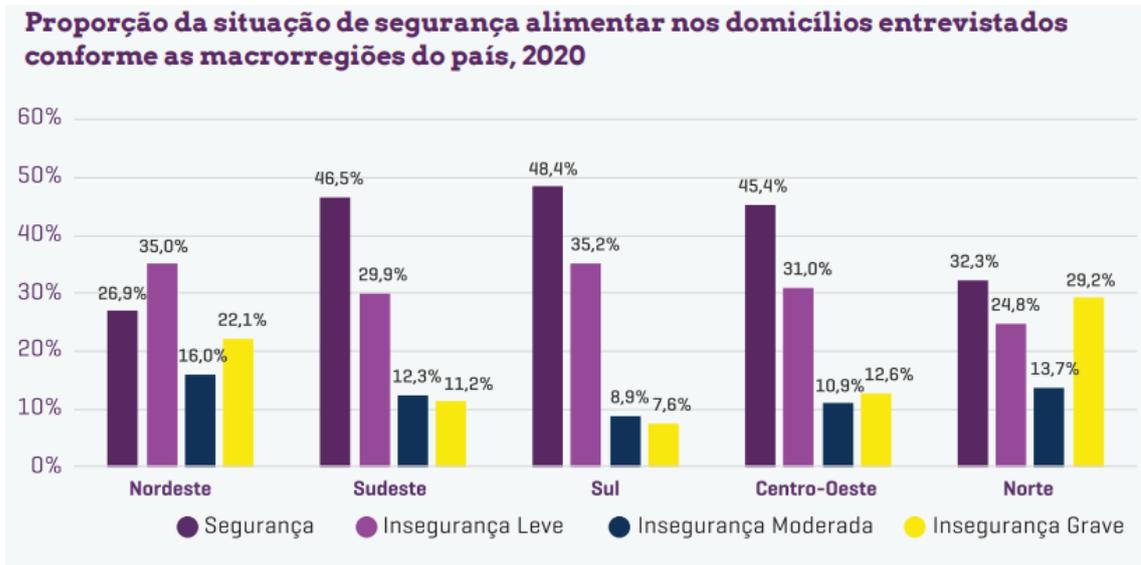
O estudo demonstra ainda que, além da fila e da diferença nos novos benefícios, de dezembro de 2020 a fevereiro 2021 a Região Nordeste foi a que apresentou a maior redução no número de famílias beneficiadas, com a saída de 48.116 do PBF, o que, em valores, representa cerca de R\$ 30.140.318,00 a menos na renda dos mais vulneráveis, gerando impacto nas economias locais.

Além do Nordeste, a região Norte foi a única que apresentou também redução neste período, contrastando com as regiões do Sul, Sudeste e Centro Oeste, que apresentaram acréscimos de 26.504, 21.479 e 4.090 famílias, respectivamente, evidenciando a desigualdade recente do programa e o retrocesso na até então elogiada focalização, sem que tenham sido realizadas quaisquer alterações em sua estrutura administrativa, evidenciando o aprofundamento das disparidades regionais bem como que o processo de descentralização financeira “não ocorre em um vazio político nem econômico, mas que seus resultados são altamente influenciados pelo contexto preexistente”(SOUZA, 1998, p. 21).

Estes dados corroboram com a pesquisa de Melo (2008, p. 48 – 49) que já alertava que o PBF demonstrava mais erros de cobertura (erro tipo I ou erro de exclusão, que exclui pessoas do programa) que de vazamento (erro de tipo II, que inclui no programa quem não deveria), posto que apenas 39,1 % dos domicílios pertencentes ao público alvo elegível estavam cobertos pelo programa, enquanto o erro de vazamento correspondia apenas a 3,3% do total dos bolsistas, bem como estudos recentes, que consideram o período compreendido entre 2012 a 2018, estimam que por volta de um em cada cinco indivíduos entre os 10% mais pobres no Brasil não estava recebendo os benefícios do programa (PAIVA et al., 2020, p. 40).

O aumento recente da demanda reprimida e dos números que denunciam a redução das famílias do Norte e Nordeste vem acompanhado do crescimento da insegurança alimentar no Brasil, que cresceu e superou os índices de quando o BF foi criado, alcançando no final de 2020 mais de 58 milhões de pessoas, chegando a 125 milhões quando considerados também os casos de insegurança alimentar leve. O estudo, desenvolvido em parceria pela Universidade Livre de Berlim, Universidade Federal de Minas Gerais e Universidade de Brasília (UnB), desvelam que o quadro

alarmante é ainda mais grave no Nordeste, atingindo 73,1% da população, e no Norte, abarcando 67,7% dos domicílios (GALINDO et al., 2021, p. 39). Abaixo, a tabela com o resultado de todas as regiões:



Fonte: Food for Justice Working Paper Series, no. 4.

No que tange aos custos sociais, estes se relacionam com o risco de estigmatização dos beneficiários ao serem identificados como pessoas pobres, sem sucesso, o que poderia implicar numa série de visões, tanto por parte do próprio sujeito, a respeito de si, como da sociedade em geral (FARIA et al., 2007, p. 294), fenômeno que está associado a “co-ocorrência dos seguintes componentes: rótulo, estereótipo, separação, perda de status, e discriminação” (MATTOS; PONCZEK, 2009, p. 3), e que exige o aperfeiçoamento dos servidores, através de formação humanista, notadamente os dos setores de cadastramento, que lidam diretamente com as famílias postulantes à bolsa.

Persiste ainda a questão sobre o custo político da abordagem focalizada, notadamente quando voltada aos mais pobres, que estaria ligada a sensação de perda por parte da classe média, que se sentiria não contemplada, e retiraria seu apoio ao programa, e, diante da influência desta parcela da população nas decisões políticas, representaria uma perda de orçamento para a política pública, tornando a estratégia, ao fim, prejudicial aos interesses dos mais vulneráveis, que carecem de articulação e mobilização para a manutenção da política pública (MEDEIROS, 1999, p. 9).

Sem que se olvide destas questões, mas também a par da experiência dos países democráticos que adotaram um sistema de Bem-Estar Social, verifica-se que a adoção de elementos focalizados em um sistema de proteção social não representa obrigatoriamente a defesa de “um modelo liberal de proteção social”, sendo mais importante discutir tais questões à luz do “programa em seus próprios termos” (PAIVA *et al.*, 2020, p. 14), reconhecendo que, com embasamento técnico, os investimentos em “programas focalizados podem ser potencialmente um instrumento poderoso de combate pobreza” (MELLO, 2004, p. 21), o que não dispensa ter em mente, e perquirir, o ideal de justiça por trás de cada escolha política.

É neste contexto que se releva a importância da análise de quais são os êxitos e limitações do BF na busca pela expansão das liberdades substantivas dos brasileiros, o seu impacto nas eliminação das privações de capacidades e funcionamentos de seus beneficiários, de forma a subsidiar a discussão acerca do aperfeiçoamento do programa na busca por estratégias que promovam a condição de agente das bolsistas, compreendidas como protagonistas, e não como alvo, como beneficiárias desta importante política pública de transferência de renda.

### **4.3 Resultados e avaliações do Programa Bolsa Família.**

Como já é possível observar até aqui, o PBF se destaca na história das políticas sociais brasileiras como o mais expressivo programa de transferência condicional de renda, ganhando relevo inclusive internacional, o que não dispensa a avaliação de seus impactos e resultados como instrumento importante para captação de subsídios na definição de novas estratégias e ações para o aperfeiçoamento do programa (TAPAJÓS *et al.*, 2010, p. 73).

Para tanto, urge que seja analisado o êxito do programa no alcance de seus objetivos, notadamente os mencionados no art. 4º do Decreto nº 5.209/04, que elenca como metas prioritárias o combate a pobreza e a fome, a promoção da segurança alimentar e nutricional bem como o acesso a serviços de saúde, educação e assistência social, mas também impactar de forma a permitir a emancipação sustentada das famílias bolsistas, o que deve ser buscado através da promoção de ações sociais intersetoriais, complementares e sinérgicas.

Neste mister, o presente tópico tem o objetivo de analisar os resultados alcançados pelo programa a partir de avaliações sobre sua gestão, com ênfase no desenvolvimento do modelo compartilhado entre os entes políticos, passando pela análise do efeito das condicionalidades, analisar o impacto da transferência de renda na renda e no consumo das famílias para, ao final, problematizar como a titularidade do benefício tem contribuído para autonomia e igualdade de gênero.

#### *4.3.1 Gestão e acompanhamento de Condicionalidades*

Iniciando modelo de gestão, analisando-o desde a criação do desenho à implementação descentralizada e intersetorial, o PBF vem se mostrando capaz de fortalecer os outros entes da federação, notadamente com o aprimoramento operacional e técnico de municípios, alcançado todos os 5.570 do país, rompendo com antigas práticas a partir da definição de regras de impessoalidade e transparência no cadastro, que foi continuamente expandido e testado juntamente com o crescimento do BF, dando concretude à diretriz de construção de uma gestão político-administrativa nos moldes da previsão constitucional para a seara da assistência social (PAIVA et al., 2013, p. 42).

Atualmente o CadÚnico tem em seus bancos de dados cerca de 40% da população brasileira, a maioria situada na faixa da extrema pobreza, e a plataforma de informações se revelou uma potente ferramenta utilizada por diversas outras políticas públicas, de todos os entes da federação (CAMPELLO, 2014, p. 14)<sup>15</sup>, dando visibilidade e traçando um perfil destas famílias vulneráveis de forma a subsidiar o planejamento e implementação do Sistema Único de Assistência Social brasileiro.

Esse arquétipo, que objetiva o compartilhamento de atribuições financeiras, administrativas e técnicas, representa avanços no sistema de proteção social pátrio, tanto por unificar e racionalizar as políticas semelhantes que lhe antecederam, como ao alcançar a população carente em idade ativa, chegando a grupos populacionais “que contavam com baixíssima cobertura da proteção social, especialmente as crianças” (PAIVA et al., 2013, p. 15), através do desenvolvimento das bases para “a expansão e a consolidação, de forma articulada, das políticas voltadas à população

---

<sup>15</sup>Na esfera federal, programas como o Água para Todos, Bolsa Verde, Minha Casa Minha Vida, Telefone Popular e Tarifa Social de Energia Elétrica utilizam do CadÚnico.

mais vulnerável” (PAIVA et al., 2013, p. 42), por intermédio da cooperação federativa e intersetorial, concretizando um modelo de descentralização vertical (entre os entes políticos) e horizontal (atribuições compartilhadas por várias pastas dentro de cada ente federativo) nos termos do que determina o artigo 8º do Decreto nº 5.209/04.

Na busca pela avaliação da eficiência do aparato burocrático, em 2006, por intermédio da Portaria MDS nº 148, o Governo Federal criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), definindo critérios, normas e procedimentos de suporte aos gestores do CadÚnico e do PBF. Através do indicador, que varia de 0 a 1, avalia-se o desempenho da gestão bem como se incentiva boas práticas aos gestores locais, tendo em vista que serve como base para definição dos repasses mensais do Governo Federal no suporte à gestão do programa pelos outros entes.

Um bom resultado decorrerá da atualização, qualidade e integridade das informações inseridas no CadÚnico, tanto em relação ao cumprimento das condicionalidades da educação como da área de saúde. Desde 2009, com a edição da Lei 12.058, o repasse se tornou obrigatório e vem se mostrando ferramenta hábil a “compensar os efeitos centrífugos do federalismo brasileiro na execução do Bolsa Família, os quais tenderiam a gerar resultados heterogêneos entre os municípios”, apresentando números que indicam seu impacto positivo no aprimoramento da gestão do programa (JULIANO; RODRIGUES, 2016, p. 10).

Com o indicador, o Governo Federal pode tomar ciência acerca dos registros e planejar ações em torno das falhas percebidas. Analisando os números das capitais brasileiras, Juliano et al. (2016, p. 207) destacam pontos positivos, como os resultados no que diz respeito ao acompanhamento das condicionalidades de educação, quer indicam que quase a totalidade das capitais apresentaram números excelentes no que diz respeito à Taxa de Acompanhamento de Frequência Escolar (TAFE).

Por outro lado, o estudo aponta falhas nos indicativos relacionados à saúde, como a Taxa de Acompanhamento de Agenda de Saúde (TAAS), que apresentou resultados inferiores às demais taxas avaliadas, apresentando 63% das cidades com índices considerados de baixa eficácia, evidenciando a rotina complexa e a exigência de articulação das pastas de cada um dos entes federativos envolvidos na

gestão das condicionalidades da saúde (MORAES; MACHADO, 2017, p 133).

Apesar da diferença nos resultados do acompanhamento das condicionalidades de educação e saúde, considerando apenas o período compreendido entre 2005 e 2012, a quantidade de famílias que deveriam ter a saúde acompanhada quase dobrou, passando de 5,5 milhões para cerca de 11,8 milhões, e, ao final de 2012, 8,6 milhões de famílias foram efetivamente monitoradas, obtendo acompanhamento nutricional e do calendário vacinal das crianças (MAGALHÃES JÚNIOR et al., 2013, p. 96 – 97).

Em que pese tais esforços, o problema envolvendo de financiamento da saúde pública brasileira se coloca como empecilho para uma melhora significativa na saúde dos beneficiários do programa. Uma análise comparada com países vizinhos com renda per capita semelhante à brasileira, mesmo sem um sistema universal e positividade expressa da saúde como direito subjetivo, revela que o investimento público do estado brasileiro em saúde é baixo, mesmo tomando por base o PIB, o que evidencia o subfinanciamento do SUS (VIEIRA et al., 2019, p. 36- 37).

Dessa forma, para além da exigência e acompanhamento das condicionalidades da saúde, há a necessidade de avanços na organização dos serviços e na capacitação contínua dos profissionais da área de forma a propiciar uma oferta de serviços de saúde com qualidade. Os programas de transferência de renda, neste desiderato “devem estar conjugados com políticas distributivas e de caráter estrutural, como forma de promover um desenvolvimento mais igualitário”, o que demanda por uma ampliação dos serviços de caráter universal (MORAES; MACHADO, 2017, p. 141), que por sua vez necessitam de financiamento adequado, servidores públicos capacitados e bem remunerados, na contramão dos ajustes fiscais recentes. Estes pontos, diante da necessidade de análise mais detida, serão abordados no próximo capítulo.

Mesmo com as dificuldades orçamentárias e estruturais, a relação das condicionalidades com a Estratégia Saúde da Família (ESF), com o aumento da cobertura de consultas de pré-natal, somada à transferência regular de renda para as famílias, contribuiu redução das taxas de mortalidade infantil, notadamente no Semiárido brasileiro (SILVA; PAES, 2019, p. 628 – 629), evidenciando o caráter

urgente do programa e seu êxito no alívio imediato dos efeitos da privação de renda e de acesso a serviços públicos.

No que tange à educação, desde os primeiros estudos avaliativos, o programa demonstrou efeitos positivos nos aspectos quantitativos de educação, impactando na matrícula e frequência escolar, sugerindo que o benefício contribuiu como incentivo tanto para os que não frequentavam a escola passassem a frequentar, como para que os já matriculados não abandonassem os estudos. Por outro lado, não há evidências relevantes quando a melhora qualitativa do ensino (SANTOS et al., 2017, p. 2242), e esta ausência de resultados no sucesso acadêmico dos discentes “constitui o elo perdido na cadeia de efeitos causais esperados dos PTCR que levaria ao acúmulo de capital humano no longo prazo”, apesar da relação direta dos baixos resultados com a qualidade e condições das escolas que os grupos mais vulneráveis tem acesso (SIMÕES, 2012, p. 7 - 8).

Os dados acima corroboram com os estudos sobre transferência de renda condicionada na América Latina, os quais evidenciam que os programas têm êxito no aumento imediato de matrículas e na frequência escolar, e apesar dos efeitos na diminuição do trabalho infantil não serem tão evidentes (VILLATORO, 2010, p. 138), há indicativos de que o incremento da renda das famílias obtido por intermédio do BF impacta na redução da probabilidade de trabalho da criança bem como no número de horas efetivamente trabalhadas (NASCIMENTO; KASSOUF, 2014), o que indica que a combinação de apoio financeiro, suporte social e melhoria qualitativa do ensino público revela um caminho promissor para a superação das desigualdades educacionais (SIMÕES, 2012, p. 8).

Por fim, apesar da existência das condicionalidades e sua relação com objetivo institucional do programa de romper com o ciclo intergeracional da pobreza no Brasil, não se pode perder de vista que o BF não consiste numa típica política pública de educação ou saúde, e as contrapartidas estão ligadas mais ao reconhecimento deste caráter multidimensional da pobreza do que no desenvolvimento de ações universais voltadas para estas áreas, o que destaca a preeminência da análise dos impactos da transferência na renda das famílias bolsistas e seu papel no “círculo virtuoso entre o lado econômico e o social” (PASSOS; GUEDES, 2015, p. 34), é precisamente este o objetivo do próximo tópico.

#### *4.3.2 Transferência monetária: impacto na renda e no consumo das famílias*

Neste ponto, pretende-se perquirir pelos efeitos do BF na renda familiar dos bolsistas, problematizando sobre seu êxito no objetivo precípua de aliviar de maneira imediata os efeitos da pobreza e reduzir a desigualdade de renda, a partir seus reflexos no consumo das famílias na busca por dimensionar seu papel no objetivo de superação das restrições de liberdades do brasileiro através do alargamento do conjunto de capacidades disponíveis.

Analisando o possível impacto nos primeiros anos do BF nas famílias abaixo da linha de pobreza, tendo por base de dados a comparação dos resultados da PNAD de 2004 e 2006, Cavalcanti et al. (2013, p. 16 - 17) verificou que cerca de 106.823 famílias saíram da linha de pobreza neste interregno, resultado atribuído ao programa e ao avanço econômico, concluindo o estudo que o BF impactou positivamente na renda das famílias bolsistas, e que o fez de maneira mais significativa nas famílias em situação de extrema pobreza. Ademais, de acordo com a pesquisa, o aumento do valor do benefício tem maior aptidão para retirar mais pessoas da pobreza que o próprio aumento da cobertura com a diminuição da demanda reprimida.

Contudo, apesar do valor da bolsa ser considerado baixo pela literatura especializada, estudos apontam que, desde sua consolidação, o programa contribuiu para redução da extrema pobreza e da pobreza, respectivamente em torno de 1 e 1,5 ponto percentual, significando uma queda de 15% no número de pobres e de 25% de extremamente pobres, retirando, em 2017, 3,4 milhões de pessoas da linha de extrema pobreza e mais de 3 milhões da linha de pobreza e que, apesar dos “recursos orçamentários modestos”, o programa é avaliado como mais eficiente para redução da desigualdade que outras transferências, como aposentadorias e pensões, que tem maior fatia do orçamento mas que atendem de maneira mais significativa setores mais ricos da sociedade (SOUZA et al., 2019, p. 28 - 29 ).

Dessa forma, Souza et al. (2019, p. 25) apontam que é o baixo valor das bolsas, a pequena fatia do orçamento destinado, que obstam um resultado

redistributivo ainda mais significativo do programa, que, apesar ter boa focalização e de contribuir para redução da pobreza e desigualdade, “essa contribuição poderia ser bem maior caso o orçamento destinado ao programa fosse mais expressivo”.

Apesar disso, apontando para o êxito mesmo com os recursos modestos e com o baixo valor da bolsa, fazendo um cotejo ainda com outras transferências, que têm valor de repasse inclusive superior ao do BF, o estudo de Neri (2017, p. 171) aponta que os bolsistas agregaram 29,9% no grau de felicidade quando comparado com os que não são beneficiários, e que esse efeito é mais significativo que outras transferências, somando 14,4% nos benefícios da previdência social e 11,8% no seguro-desemprego, desvelando que as ações de viés redistributivo “podem levar, em termos agregados, a um maior grau de felicidade da nação, ao menos no curto prazo”.

Isso se relaciona com o fato de que na imensa maioria das famílias bolsistas, pelo menos nas entrevistadas por Rego e Pinzani (2014, p. 198 - 199) a bolsa é a única renda monetária percebida, e, em diversas situações, representa “a primeira experiência regular a obtenção de rendimento”, quebrando com a lógica anterior na qual a vida se resumia “a luta diária para obter comida, que poderia vir da caça, ou até mesmo da ajuda de familiares”. Por isso, o rendimento tem papel libertador, retirando pessoas de “relações privadas opressoras e de controles pessoais sobre a sua intimidade”, possibilitando novos caminhos e experiências, indo além, portanto, do papel meramente econômico.

Nesta mesma direção aponta o resultado da pesquisa de campo de Santos (2014, p. 83), que revela que apesar dos baixos valores monetários das transferências, o auxílio financeiro tem atingido seu objetivo de alívio imediato dos efeitos da pobreza, repercutindo “na organização e gestão do cotidiano dessas mulheres e da relação delas com os companheiros e filhos”.

Além das inovações nas relações familiares, Neri (2014, p. 11 - 13) evidencia o papel do programa como facilitador do acesso a serviços financeiros, notadamente em segmentos antes desconhecidos por uma parcela da população, como crédito e seguro, apontando que o bolsista tem 23% mais chance de acessar esses serviços, o que destaca o impacto positivo do CadÚnico e do recebimento da bolsa através da

Caixa Econômica Federal na inclusão financeira da parcela mais pobre da população brasileira, revelando que o programa, para além de “uma porta de saída da pobreza, figura como porta de entrada em segmentos mais sofisticados do mercado financeiro”.

Apesar deste efeito, analisando o impacto do BF efeitos sobre os componentes dos gastos das famílias beneficiárias<sup>16</sup>, a pesquisa realizada por Sampaio e Sousa (2014) aponta que a bolsa tem servido para aquisição de bens básicos pelas famílias bolsistas, o que acarretou um maior consumo em todos os grupos de alimentos, em especial de cereais, feijão, carnes e leites, resultado do “significativo aumento no poder de compra com relação ao período em que não recebiam o benefício”, o que possibilitou maior diversidade e aumento da demanda de itens alimentícios, bem como, em 77,88% das famílias pesquisadas, a bolsa possibilitou a aquisição de produtos duráveis para o lar, além de impactar positivamente os gastos com material escolar, medicamentos, moradia e vestuário.

Esse perfil só não aponta para resultados ainda mais relevantes, do ponto de vista da promoção de segurança alimentar, pelo fato de que o maior aumento no consumo está relacionado a gêneros alimentícios de grande densidade calórica e baixo valor nutricional e que estão relacionados a problemas como obesidade e hipertensão, destacando a necessidade de ações complementares, notadamente de educação alimentar, de modo a contemplar as duas perspectivas da insegurança alimentar, que envolve desnutrição e sobrepeso (COTTA; MACHADO, 2013, p. 58 – 60).

Outra questão importante está relacionado a diferença do impacto da programa para as questões envolvendo Segurança Alimentar e o Direito Humano à Alimentação Adequada quando comparadas a realidade de famílias que vivem na zona urbana e rural. A pesquisa de Southier e Triches (2020, p. 882 – 883), que entrevistou 86 famílias paranaenses, identificou uma melhora significativa no consumo de proteínas e alimentos saudáveis na zona urbana, impacto não seguiu a mesma sorte no meio rural, bem como observou que, na zona urbana, o fato de estar cadastrado no BF contribuiu para que as famílias fossem contempladas por

---

<sup>16</sup> A pesquisa toma como amostra 101 famílias do município cearense de Mauriti, fazendo um cotejo entre os dados colhidos com um análise secundárias de dados oficiais fornecidos pela SAGI, IPECE e MDS.

outras ações estaduais, municipais e filantrópicas, resultado que não foi compartilhado entre os que residem na zona rural, que por outro lado tem acesso a diversos grupos de alimentos através da produção para autoconsumo.

Estas diferenças reforçam a necessidade de que o BF cumpra com seu papel estruturante, servindo como programa capaz de dialogar com outras ações, que a par da realidade de famílias que residem na zona rural, por exemplo, possam criar novas possibilidades de diversificação dos meios de vida e de renda, como as que incentivam a produção agrícola e pecuária, o acesso ao crédito e a capacitações que respondam a suas demandas (FARIA et al., 2020, p. 14 – 16).

Outra questão de relevo diz respeito aos impactos do programa nas relações domésticas, notadamente no que diz respeito as consequências da escolha legal que enxerga a mulher, preferencialmente, como a titular pelo recebimento do benefício e responsável pela família, inclusive no acompanhamento das contrapartidas. Essas questões serão problematizadas no próximo tópico.

#### **4.4 Titularidade do benefício e condição de agente das bolsistas**

Ao disciplinar a Lei nº 10.836/2004, o Decreto nº 5.209/2004 estabeleceu que é a mulher, preferencialmente, a titular do cartão do benefício, a responsável financeira, e que apenas em sua ausência ou impedimento deverá ser titularizado por outro responsável familiar. O decreto nº 6.135/2007, que disciplina o Cadastro Único, trouxe diretriz semelhante, notadamente no inciso III do art. 6º ao estabelecer que a responsável familiar deve ser maior de dezesseis anos e preferencialmente mulher, sendo ela a responsável por declarar as informações que serão coletadas pelo Estado.

Este desenho, que elege a mulher a responsável pelo saque, pelo acompanhamento das condicionalidades, é objeto de inúmeros estudos, qualitativos e quantitativos, que buscam problematizar os impactos do programa na vida destas bolsistas, que, em 92% das famílias cadastradas, são as responsáveis pela família, as titulares do benefício (SENARC/MDSA, 2016), a mediadora entre a ação estatal e os núcleos familiares, o que reforçaria seu papel tradicional de cuidado na esfera doméstica, (MARIANO; CARLOTO, 2009, p. 901), mas também subverteria a lógica de que é o homem o provedor dos bens básicos ao lar.

Esses diferentes reflexos relevam a necessidade de avaliar a escolha pela titularidade feminina em cotejo com as discussões sobre empoderamento, equidade de gênero, oportunidade na qual os estudos feministas “atualizam o debate sobre os riscos da cristalização dos papéis sociais de gênero” (MARIANO; CARLOTO, 2009, p. 905), e que corroboram na tarefa de perquirir como o BF tem contribuído no alargamento de das capacidades e funcionamentos das bolsistas.

Neste desiderato, a pesquisa de Lavinias et al. (2012), que analisou resultados de uma pesquisa quantitativa aplicada em Recife na busca por efeitos do BF sobre a autonomia feminina, aponta que de cada três bolsistas em idade ativa, uma buscava emprego, registrando uma desocupação na ordem de 34% nesse grupo, e que, das mulheres de 16 a 24 anos, a taxa de desocupação atinge números ainda maiores, na ordem de 50,6%.

Estes números, para as autoras, não destoam da afirmação de que o programa não contribui para “uma percepção valorizante do trabalho remunerado feminino”, aspecto que se coloca como nuclear “no processo de autonomização das mulheres no âmbito das relações assimétricas de gênero”. Isso não permite afirmar que o desenho do BF, por intermédio do acompanhamento de suas condicionalidades, gere desincentivos ao emprego formal, mas “incompatibilidades, e, forçosamente, exclusão entre ser beneficiário de um programa de transferência de renda e ter um emprego formal” (LAVINAS et al., 2012, p. 51- 52), razão pela qual é comum a crítica das beneficiárias ao valor do benefício, a reivindicação por mais renda, “diante da ausência quase absoluta de perspectiva de empregos regulares” (REGO; PINZANI, 2013, p. 27).

Por essa razão, diversas são as críticas à escolha do programa que enxergaria a mulher exclusivamente como figura cuidadora, o que seria como consequência das preocupações do BF com as crianças e adolescentes, identificando a família na figura feminina, “o que fixa e essencializa o sujeito mulher, vinculando-o à maternidade” (MARIANO; CARLOTO, 2009, p. 904 - 907) ao mesmo tempo que cada vez mais a realidade social “impõe que a mulher oriunda de uma classe social mais baixa trabalhe fora para contribuir com o sustento da família, isso quando não é exclusivamente responsável por esse sustento”. Criou-se assim a assertiva da submissão da mulher a “dupla jornada”, que, como vimos no capítulo 3,

“mascara a economicidade do trabalho doméstico ou de cuidado, que acaba sendo invisível, embora imprescindível” (LIPOVETSK, 2018, p. 453).

Essa responsabilidade e exigências, notadamente as relacionadas às contrapartidas na educação e saúde, seriam responsáveis pela elevação do tempo dedicado pela mulher nas atividades de cuidado (BARTHOLO et al. 2017, p. 11), e esse papel de chefe da família é mais recorrente “entre os grupos sociais mais vulneráveis e ainda lhes acrescenta um grau a mais de vulnerabilidade por serem, muitas vezes, famílias monoparentais (MARIANO; CARLOTO, 2009, p. 904), arranjo familiar mais presente dentro do programa, alcançando 42,2% das beneficiárias (CAMARGO et al. 2013, p. 164).

Este aumento de responsabilidade vem de encontro ao desejo de muitas pensadoras feministas que enxergam nessa sobrecarga um dos principais fatores da feminização de pobreza. É o que se observa, à guisa de exemplo, no pensamento de Angela Davis (2016, p. 244) que vê na “abolição das tarefas domésticas enquanto responsabilidade privada e individual das mulheres” um evidente “objetivo estratégico da libertação feminina”, o que exige uma socialização das tarefas domésticas e de cuidado, que por sua vez “pressupõe colocar um fim ao domínio do desejo de lucro sobre a economia” (DAVIS, 2016, p. 244), diante da apropriação deste trabalho gratuito por uma pequena elite financeira. Na mesma direção é o pensamento de Heleieth Safioti (1979, p. 45) que há muito destaca que a redução do trabalho doméstico, através da distribuição equitativa entre homens e mulheres, é uma premissa para o estabelecimento de uma sociedade justa.

A par desta realidade, critica-se o fato de que a escolha legislativa não objetivaria somente permitir que a mulher tenha preferência na transferência da renda, mas decorreria de uma instrumentalização feminina que objetivaria apenas maximizar essa interlocução entre o âmbito público e o privado, enxergando “a mulher como representação de uma família encarada como instância homogênea”. Vistas como meio para eficiência do programa, por intermédio do reforço de seu papel tradicional, as bolsistas carecem do suporte “necessário para o desenvolvimento de capacidades que lhes permitam ampliar o leque de escolhas sociais” (BARTHOLO et al. 2017, p. 10 - 11), sendo escolhidas como as titulares do benefício diante da “possibilidade mais concreta de racionalidade do gasto familiar

(RUSSO et al, 20008, p. 153).

Esta realidade, conforme leciona Jesus (2018, p.22), está presente em toda a América Latina. No sul global, as demandas de cuidado de crianças e idosos não se revestem da qualidade de direitos sociais, o que implica dizer que esse dever de cuidado pertence às famílias, notadamente às mulheres, que se responsabilizam pelo bem-estar dessas pessoas, diante da omissão estatal<sup>17</sup>, sendo justamente as mulheres pobres as que “passam toda a vida adulta na condição de transferidoras líquidas de trabalho doméstico, ou seja, produzindo dentro dos domicílios mais trabalho doméstico do que consomem (JESUS, 2018, p. 106).

Perpetua-se, assim, o papel de reprodução e responsabilização social das mulheres, que historicamente são manipuladas com o objetivo de atenuar os conflitos sociais a partir da construção da ideologia de sua “missão sagrada” de zelar e se responsabilizar pelo equilíbrio familiar e social. A escolha governamental quanto a titularidade do benefício decorria, neste prosclênio, do desejo de potencialização destes recursos, e não para se diminuir a desigualdade de gênero, posto que não visaria promover mudanças estruturais, mas exigir das mulheres que, utilizando de recursos irrisórios, administrem a pobreza e potencialize as respostas para atender aos interesses do capital (RUSSO et al, 2009, p. 139 – 141 - 155).

Por outro lado, a escolha do legislador também acarretaria em aspectos positivos. Em diversos estudos qualitativos, a titularidade do benefício impactou num aumento do sentimento de valorização por parte das titulares dos benefícios, ampliando ainda o seu acesso ao crédito “à medida que são portadoras de um cartão e que possuem uma conta bancária” (CARLOTO; MARIANO, 2008, p. 159), ampliando ainda seu poder de participação na tomada de decisão dentro do domicílio, atuando na “desconstrução de discursos inferiorizantes” na medida em que as mulheres deixam uma condição subalterna para ter voz dentro da família (SOUZA et al. 2021).

Estas conquistas revelam aberturas para a autonomização das mulheres,

---

<sup>17</sup> A utilização da mulher nesse processo de desresponsabilização estatal é antiga. Russo et al (2008, p. 137) alerta que as características forjadas como tipicamente femininas - como bondade, abnegação, espírito de sacrifício e benevolência - atendem justamente a este objetivo de deslocar o foco da questão social, da contradição entre trabalho e capital, para se responsabilizar as mulheres a partir de suas supostas habilidades, de seu dever de reprodução social.

rupturas de um isolamento secular. É assim que o crédito, o dinheiro, contribui para o processo de individuação destas mulheres, “imprimindo mais mobilidade e labilidade nas suas vidas”, impactando em sua subjetividade (REGO; PINZANI, 2013, p. 32 - 34) e provocando mudanças nas vidas das mulheres bolsistas, tanto na percepção que possuem de si, no questionamento da sujeição a relações conjugais indesejadas, como no alargamento da liberdade de fazer escolhas (BARTHOLO et al. 2017, p. 29).

Isso pode ser observado através de estudos que apontam evidências positivas do programa na promoção da igualdade de gênero, na ampliação da liberdade de escolha da mulher sobre seu próprio corpo. O estudo de De Brauw et al. (2010), que investiga o impacto do BF no bem-estar infantil, materno e familiar, por exemplo, apresentou resultados expressivos no que diz respeito ao aumento da probabilidade da mulher em decidir sobre o uso de métodos contraceptivos, aumentando sua autonomia, liberdade sexual.

Estes resultados, empiricamente, contrariam as alegações de que programas de transferência de renda, como o BF, induziriam que as famílias elegíveis tivessem mais filhos para aumentar o valor da bolsa, argumentos que apenas evidenciam que a “produção de preconceitos e estereótipos contra os pobres, e em especial contra a mulher pobre, não cessa” (REGO; PINZANI, 2013, p. 33), e ignora que mesmo antes de completar uma década, o programa já apresentava resultados na diminuição da taxa de fecundidade entre a população mais pobre, que era de 3,5 filhos em 200 e, já em 2010, caiu para 2,3 filhos (ALVES; CAVENAGHI, 2013, p. 238 – 240).

A ampliação decisória neste âmbito representa um avanço na tutela dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher, que passa a decidir sobre o próprio corpo sobre ter ou não filhos, e que gera questionamentos sobre este resultado estar ligado a exigência das condicionalidades em saúde, que resulta na maior frequência das mulheres a serviços de saúde, ou a própria transferência de renda, mas que sugere que o programa tem aptidão para “atuar como instrumento de concretização do exercício de direitos reprodutivos nessas áreas” (BARTHOLO et al., 2017, p. 17).

Observando ainda os impactos do programa nos domicílios e na vida dessas

bolsistas, mesmo os estudos quantitativos críticos corroboram com a afirmação de que o programa tem contribuído para inversão de papéis cristalizados, e o fato do recebimento e sua utilização estar associado a figura da mulher contribui para que o recurso seja encarado como uma contribuição feminina ao orçamento doméstico, fortalecendo as mulheres neste âmbito (BARTHOLLO et al. 2017, p. 29), além de representar muitas vezes o “início da superação da cultura da resignação, ou seja, a espera resignada da morte por fome e por doenças ligadas a ela” (REGO; PINZANI, 2013, p. 26).

É neste contexto que, embora se evidencie que “só renda não é suficiente para operar o empoderamento das mulheres” (LAVINAS et al., 2012, p. 51), e que malgrado o programa “não provoque direta e deliberadamente mudanças nas relações de gênero”, seus impactos, notadamente os que provocaram “inquietações relativas à autoridade masculina”, tem servido para ampliar as “redes de relações sociais dessas mulheres, que as auxiliam nesse percurso”, sendo necessária uma ampliação na oferta de serviços públicos, de políticas voltadas para mulher como um fim em si mesma, de maneira integrada ao BF, para que este processo de autonomia feminina, a garantia de seus direitos, seja catalisado (BARTHOLLO et al., 2017, p. 28 - 30).

Para isso, diante da complexidade da realidade continental brasileira, urge que estas políticas públicas, em especial as voltadas ao combate da pobreza e desigualdade, “desenvolvam metodologias capazes de considerar fatores como gênero, classe social, cor/raça/etnia, geração, território e localização”, refinamento que acarretará uma compreensão da “dimensão qualitativa dos indicadores e não só descritivo-quantitativa”. (MARIANO; CARLOTO, 2013, p. 413), possibilitando o desenho de políticas capazes de combater, de maneira estruturante, as diversas fontes de privação de liberdade da brasileira.

#### *4.4.1 Políticas Públicas, Representação Feminina e Transversalidade*

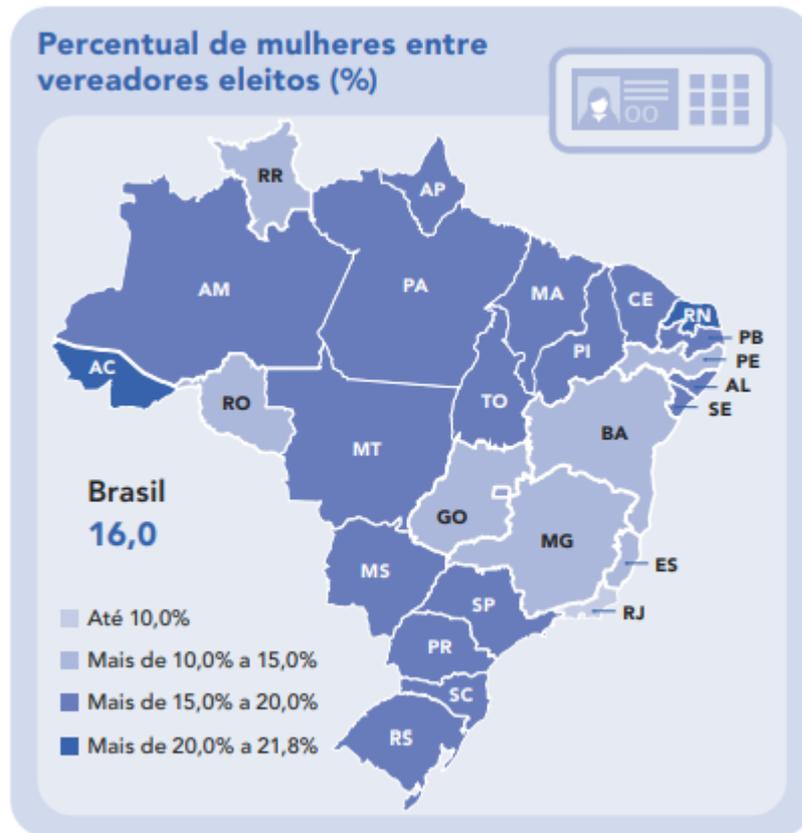
No livro “Gênero e desigualdades: Limites da democracia no Brasil”, Flávia Biroli (2018) toma como ponto de partida para sua discussão acerca da atuação política feminina o fato de que, apesar do direito de votar, de disputar eleições representarem conquistas que remontam à primeira metade do século XX, estas

franquias fundamentais “não redundaram em condições igualitárias de participação” das mulheres nos espaços de decisão, o que gera um déficit na contribuição destas mulheres no debate em torno de temas fundamentais para suas vidas, neblinando o fato de que “a ação pública é permeada por relações de gênero”, e que esta premissa pode contribuir para transformar estas relações de desigualdades, mas também para estabelecê-las e legitimá-las (MARCONDES; FARAH, 2021).

É neste proscênio que a proporção desequilibrada da mulher nestes espaços é prova de uma experiência de dificuldade de acesso aos lugares de poder. Serve, ao mesmo passo, como denúncia da necessidade de uma abordagem que reconheça a desigualdade de gênero nos espaços em que são tomadas as decisões que orientam a ação estatal, ciente de que nosso meio social é marcado por desigualdades estruturais que promovem uma construção social que tem causas nestes aspectos, e a exclusão das mulheres na política está relacionada a este ciclo vicioso de reprodução de desigualdades (MARDEGAN, 2020).

Este desequilíbrio é perceptível ao analisarmos as mais diversas esferas do poder público, em todos os entes da federação. Veja-se, por exemplo que apesar do Governo Federal organizar sua ação política a partir de 22 ministérios, atualmente apenas um deles é comandado por uma mulher, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos é comandado pela Ministra Cristiane Rodrigues Britto, Ministra de Estado da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MINISTROS..., 2022).

Analisando os Municípios, a situação pouco se inverte, e esse déficit de representação também está presente em nível local, basta que se analise que, nas últimas eleições municipais apenas 16,0% dos cargos para as Câmaras Municipais foram ocupados por mulheres, o que representou um tímido aumento de cerca de 3 pontos percentuais em relação às eleições de 2016, conforme destaca o gráfico abaixo elaborado pelo IBGE nas Estatísticas de Gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil (2021):



Elaboração: IBGE. Estatísticas de gênero: indicadores sociais das mulheres no Brasil. Rio de Janeiro, 2021.

Os números acima, apesar de comprovarem um enorme hiato, tornam-se mais preocupantes quando constatamos que, considerando apenas mulheres pretas e pardas, que respectivamente representam 9,2% e 46,2% das mulheres de toda a população em 2019, estas mulheres alcançaram somente 5,3% e 33,8% das cadeiras das câmaras municipais obtidas pelas mulheres nas eleições de 2020, confirmando o acúmulo das desigualdades destacado no capítulo II quando tratamos acerca da questão da interseccionalidade.

A situação brasileira é preocupante, e não estamos atrás apenas de países escandinavos, mas atrasados inclusive quando analisamos os números da participação política feminina no Brasil em cotejo com os países da América do Sul. A partir da apuração da União Interparlamentar, organização internacional dos parlamentos dos Estados soberano composta por 193 países, é possível constatar que a proporção de parlamentares mulheres em exercício em câmara baixa ou parlamento unicameral apresentada pelo Brasil é uma das mais baixas do continente, fato que rendeu no último relatório a posição 145 do ranking ao Brasil, com percentual de participação feminina de apenas 14,8%, deixando-nos com

números inferiores ao Paraguai com 16,3%, Colômbia com 18,3%, Uruguai com 21,2%, Venezuela com 22,2 %, Chile com 22,6%, Peru com 26,2%, Equador com 39,4%, Argentina com 40,9% e à Bolívia, que apresentou proporção superior na participação parlamentar das mulheres, somando 53,1% (IPU, 2022).

A questão política reflete outras desigualdades e o ciclo de reprodução destas lacunas. É o que se desvela da análise do O estudo "Women, Peace and Security Index", elaborado pelo Instituto para Mulheres da Universidade de Georgetown, que analisa a qualidade de vida para mulheres a partir da inclusão feminina, de seu acesso à justiça e nível de segurança. Neste relatório, dentre os 170 países ranqueados, o Brasil ocupa a 80ª colocação, ficando atrás de todos os países da América do Sul<sup>18</sup>, que apresentaram maior proporção de parlamentares mulheres, com a exceção da Colômbia, 96ª colocada (KLUGMAN et al., 2017).

Situação semelhante é retratada na pesquisa do Fórum Econômico Mundial (FEM), o relatório denominado "Global Gender Gap Report", que no ano de 2022 apontou que, entre os 26 países da América Latina que participam do estudo, o Brasil ocupa a antepenúltima posição (24º), ficando em 94º no mundo. A pesquisa analisa a questão da desigualdade de gênero a partir de quatro dimensões: participação e oportunidades na economia, educação, saúde, e empoderamento político, que considera o percentual ocupado por mulheres e homens nas esferas nos parlamentos e câmaras baixais bem como considera a participação feminina como chefes de estado e governo. Sob este prisma, o Brasil ocupada a 104ª posição no ranking, apresentando índice próximo ao obtido por países como Cazaquistão, 103º, e Afeganistão, 107º (WEF, 2022).

Assim, em que pese o avanço nas duas últimas décadas, período no qual o número de mulheres no parlamento brasileiro quase dobrou, o Brasil regrediu vinte posições desde 2006 nesta classificação (TAVARES, 2022), situação que pouco se alterou com o resultado das eleições para o Congresso Nacional em 2022. A participação feminina apresentou algumas variações: reduziu-se o número de senadoras, que somavam doze e partir de janeiro de 2023 serão apenas dez, e ocorreu uma variação positiva na composição da Câmara dos Deputados, que em

---

<sup>18</sup> Seguindo as posições referentes a participação feminina em parlamentos, os demais países da América do Sul ficaram nas seguintes posições: Paraguai 71ª, Colômbia 96ª, Uruguai 60ª, Venezuela 78ª, Chile, 62ª, Peru 73ª, Equador 42ª, Argentina 59ª e Bolívia 64ª.

2023 contará com 91 deputadas federais, número que, apesar de significar apenas 18% das cadeiras, representa o maior número de mulheres deputadas federais eleitas na história do país, sendo duas delas trans: Erika Hilton do PSOL e Duda Salabert do PDT (BRAZIL..., 2022), aumentando ainda o número de mulheres indígenas, que saltou de uma para quatro, e a participação de mulheres negras, que saltou de 17% para 32% no último pleito (SACCHET et al., 2022).

Este números desvelam a dificuldade do Brasil em lidar com os compromissos firmados há quase trinta anos na IV Conferência das Nações Unidas sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995, conferência que estabeleceu avanços conceituais e programáticos para a promoção da equidade de gênero (VIOTTI, 1995). Na Declaração, os participantes, destacam a importância do empoderamento feminino para o desenvolvimento, e como este hiato na representação política tem barrado o impacto positivo da mulher no mundo, é o que destacam os epítetos de nº 13 e 183 (ONU, 1995):

13.O empoderamento da mulher e sua total participação, em base de igualdade, em todos os campos sociais, incluindo a participação no processo decisório e o acesso ao poder, são fundamentais para a realização da igualdade, do desenvolvimento e da paz.

(...)

183. As mulheres têm demonstrado uma considerável capacidade de liderança nas organizações comunitárias e oficiosas, assim como nos cargos políticos. Não obstante, os estereótipos sociais negativos no que se refere às funções das mulheres e dos homens, inclusive estereótipos cunhados pelos meios de comunicação, reforçam a tendência a que as funções que envolvem a tomada de decisão em matéria política permaneçam sendo domínio dos homens. Do mesmo modo, a subrepresentação das mulheres em cargos de direção no terreno das artes, cultura, esportes, meios de comunicação, educação, religião e direito tem impedido que ela exerça impacto significativo em muitas instituições-chave.

Este impacto significativo, quando superado o hiato da sub-representação, já foi captado por diversos estudos, como o capitaneado por Madalena Delaporte e Francisco Pino (2022), pesquisa que fornece evidências acerca dos efeitos práticos do papel de prefeitas eleitas no Brasil no que diz respeito à violência contra as mulheres. Analisando dados administrativos sobre violência de gênero do Ministério da Saúde, o estudo aponta que, em cidades lideradas por prefeitas a violência contra mulheres reduziram cerca de 63%, sendo estes efeitos particularmente fortes ao reduzir incidentes ocorridos em espaços públicos, quando o agressor é o ex-

marido/namorado e quando as vítimas sofreram violência psicológica e em casos de assédio sexual, e estes efeitos são ainda mais fortes quanto maior a participação das mulheres na câmara municipal (DELAPORTE; PINO, 2022, p. 2 - 3).

De maneira semelhante, propondo-se a investigar o que ocorre quando uma mulher ganha uma eleição a partir das evidências de eleições no Brasil, Fernanda Brollo e Ugo Troiano (2016), após analisar um conjunto de dados de municípios brasileiros, destacam que os municípios governados por prefeitas têm melhores resultados de saúde, captam mais recursos discricionárias federais e apresentam menores taxas de corrupção. A pesquisa aponta ainda quem, municípios liderados por prefeitas contratam menos funcionários públicos temporários quando concorrem à reeleição e quando as eleições municipais estão se aproximando, resultados que indicam que os prefeitos podem promover mais patrocínio político do que prefeitas, além de que que homens e mulheres podem responder de forma distinta aos incentivos eleitorais locais.

Tais evidências ratificam a relevância da agenda lançada na IV Conferência da Mulher em Pequim 2005, ocasião na qual o tema da Transversalidade adentra na agenda pública e passa a integrar as estratégias para a diminuição da lacuna que marca o tema da igualdade de gênero a partir do reconhecimento de que homens e mulheres exercem sua cidadania de maneira desigual “e que estas desigualdades precisam ser combatidas por meio de ações transversais que percorram todas as esferas políticas e sociais”, bem como destaca os distintos efeitos que políticas públicas produzem para homens e mulheres, razão pela qual precisam de um estratégia capaz de fomentar “a inclusão das mulheres, historicamente submetidas à desigualdade nas relações de poder que caracterizam a estrutura das sociedades ocidentais” (PASINATO, 2015, p. 542).

O conceito de transversalidade, neste contexto, objetiva garantir que a noção de gênero integre a totalidade ação governamental de forma a permitir que o desenho das políticas públicas supere uma abordagem “assistencialista que nem sempre se orienta por uma abordagem de direitos humanos e muito menos reconhecendo as mulheres como o sujeito cujos direitos devem ser protegidos e promovidos” (PASINATO, 2015, p. 542), o que implica pensar não apenas no bem-estar das mulheres, mas também na promoção de ações que busquem remover às

barreiras que obstam a livre condição de agente da mulher, promovendo a expansão de suas liberdades substantivas.

Para isso, é preciso reconhecer a posição de desvantagem das mulheres para buscar levar a vida da forma como julgam digna, sendo estes desiguais funcionamentos no exercício da cidadania contrários ao reconhecimento formal da igualdade de gênero. As políticas de transferência de renda, orientadas por este objetivo, demandam por uma articulação que envolve diferentes serviços, mas também passa pelo reconhecimento de que as transferências monetárias devem ser capazes de promover não apenas sobrevivência, mas também uma vida justa (STUKER, 2021, p. 303).

Para que se alcance esse objetivo, é preciso romper com a “perversidade do imaginário social classista, racista e sexista”, resplandecente com o estereótipo de uma dependência feminina do marido, situação encarada com aceitação, até como desejável, ao passo que estigmatizada a figura da mulher “dependente do Estado”, representações que continuam “carregadas de uma ideologia de separação entre o público e o privado”. A participação das mulheres na formulação e implementação das políticas sociais é fundamental para inversão deste quadro, o que passa pela ampliação da presença feminina na rede socioassistencial, “cujas instituições precisam contar com estrutura, orçamento e recursos humanos condizentes com a necessidade de ampliação de suas atividades”. Os equipamentos da assistência social devem ofertar atividades que encarem as questões de gênero, fomentando o fortalecimento entre as mulheres e a desconstrução de “normas instituídas socialmente aos papéis sociais e familiares masculinos e femininos (STUKER, 2021, p. 303 - 304).

É preciso, nesta abordagem, dar visibilidade para “a dimensão política presente na relação público/privado e, como a inclusão de gênero nestas abordagens não se reduz a um fato circunstancial e periférico”, permitindo uma compreensão “mais aprofundada sobre o papel das mulheres nas propostas de políticas públicas de combate à pobreza”, que não apenas permite que o “discurso voltado à promoção da equidade” venha acompanhado apenas somente por ações que busque apenas atenuar a extrema pobreza. É preciso romper com a lógica da instrumentalização do papel da mulher na esfera reprodutiva com a formulação de políticas públicas

comprometidas com a cidadania e emancipação feminina, sendo necessário reconhecer os papéis diferenciados, os interesses e necessidades de homens e mulheres, perspectiva que conduzirá à transformação das abordagens tradicionais do planejamento (CARLOTO, 2006).

Nesta transformação, os mecanismos que promovem a participação feminina na elaboração e execução das políticas públicas são geradores do empoderamento feminino, o que, por sua vez, possibilita que a mulher realize escolhas, seja responsável pelo seu destino, condição que, além de contribuir para a realização pessoal, promove sua “integração na dinâmica da sociocultural”, possibilitando agir de maneira a “influenciar ativamente na sua estruturação e no seu desenvolvimento” (ZAMBAM, 2012, p. 66).

A ampliação desta participação da mulher nos espaços relacionados à tomada de decisão coletiva vem com o seu reconhecimento como promotoras de dinâmicas que transformam suas vidas, mas também traduz uma valorização implícita que não se limita a vida das mulheres, posto que representa “uma valoração da própria vida da sociedade, e nisso temos um aspecto particularmente importante da perspectiva da capacidade” (SEN, 2010, p. 337), o que revela o potencial do enfoque das capacidades para promoção do desenvolvimento.

#### **4.5 Auxílio Brasil: avanços e retrocessos no combate à Pobreza no Brasil**

No segundo semestre de 2021, o presidente Jair Bolsonaro editou a Medida Provisória nº 1.061, ato normativo que promoveu a substituição do Bolsa Família por um novo programa de transferência de renda condicionada, o Auxílio Brasil. A MP, após sofrer prorrogação de sessenta dias por ato do então presidente do Senado, produziu seus primeiros efeitos concretos em 17 de novembro de 2021, com a primeira transferência monetária, promovendo, naquela ocasião, um aumento médio no valor da bolsa em cerca de 17,9%, com um rendimento médio de R\$ 217,00 por família, segundo dados apresentados pelo Ministério da Cidadania (MINISTRO..., 2021).

Em dezembro do mesmo ano, a MP foi convertida na Lei nº 14.284, que instituiu o Programa Auxílio Brasil, o Programa Alimenta Brasil, ao mesmo passo que

revogou a Lei nº 10.836, substituindo o PBF, alterou diversos dispositivos da lei que organiza a Assistência Social<sup>19</sup>, bem como extinguiu o Programa de Aquisição de Alimentos com a finalidade de incentivar a agricultura familiar<sup>20</sup>.

Paralelamente a conversão da MP em Lei, o Congresso Nacional aprovou a PEC 23/2021, que alterou os arts. 100, 160 e 167 da Constituição Federal e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer um novo regime de pagamentos de precatórios e gerar espaço orçamentário para a criação de um Benefício Extraordinário destinado às famílias bolsistas, que equivale ao valor necessário para alcançar a quantia de R\$ 400,00 (quatrocentos reais), valor estabelecida àquela altura como transferência monetária mínima para cada família<sup>21</sup>.

Este Benefício Extraordinário viria ainda a receber novo reforço, dessa vez de mais R\$ 200,00 (duzentos reais), o que foi possível diante da aprovação da aprovação da PEC 1/22, conhecida como a PEC dos Benefícios, proposta que, e além de garantir um valor mínimo temporário de R\$ 600,00 para as famílias bolsistas (válido até o final de 2022), criou um auxílio de mil reais para caminhoneiros, um vale gás de cozinha, e um benefício de R\$ 200 para taxistas, todo este pacote de transferências aprovado nas vésperas das eleições gerais, e com termo final para sua vigência, o final do exercício fiscal de 2022.

Afastando-se das incertezas orçamentárias e da insegurança jurídica que tem marcado o primeiro ano de vigência desta nova política de transferência direta de renda, o Auxílio Brasil copiou o arquétipo do Bolsa Família no que diz respeito aos benefícios básicos, mantendo o Benefício Primeira Infância, o Benefício Composição Familiar, e o 3Benefício de Superação da Extrema Pobreza<sup>22</sup>, e trouxe ainda cinco novos benefícios, o Auxílio Esporte Escolar, a Bolsa Iniciação Científica Júnior, Auxílio Inclusão Produtiva Rural, Auxílio Criança Cidadã e Auxílio Inclusão Produtiva Urbana, representados na tabela abaixo:

---

<sup>19</sup> Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

<sup>20</sup> Vide a revogação do art. 19 da Lei nº 10.696/2003 e revogação do CAPÍTULO III da Lei nº 12.512/2011.

<sup>21</sup> Neste sentido. Veja-se o art. 2º, inciso II da Lei nº 14.342 de 18 de maio de 2022.

<sup>22</sup> Positivados respectivamente nos incisos I, II e III do art. 4º da Lei nº 14.284/2021.

BENEFÍCIO	PÚBLICO ALVO	BOLSA
Auxílio Esporte Escolar	Estudantes de 12 a 17 anos incompletos que se destaquem nos Jogos Escolares Brasileiros.	12 parcelas mensais de R\$ 100 para o estudante e parcela única de R\$ 1.000 para a família.
Bolsa de Iniciação Científica Júnior	Estudantes que tenham se destacado em competições acadêmicas e científicas de abrangência nacional.	12 parcelas mensais de R\$ 100 para o estudante e parcela única de R\$ 1.000 para a família
Auxílio Criança Cidadã	Instituições privadas que permitam o acesso da criança, em tempo integral ou parcial, às creches regulamentadas, que ofereçam educação infantil.	R\$ 200 mensais para crianças em turno parcial e de R\$ 300 mensais em turno integral) serão pagos às instituições educacionais.
Auxílio Inclusão Produtiva Rural	Famílias atendidas pelo PAB que possuam agricultores familiares em sua composição (máx. de auxílio por pessoa e por família.	Parcelas mensais de R\$ 200,00
Auxílio Inclusão Produtiva Urbana	Beneficiários que comprovarem vínculo de emprego com carteira assinada. Limitado a um auxílio por família ou por pessoa.	Parcelas mensais de R\$ 200,00

Elaboração do autor a partir das informações passadas pela página da Assistência Social do Governo Federal: Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/receber-o-auxilio-brasil-pab>.

Desvela-se, assim, que além de reeditar os três benefícios básicos presentes no programa anterior, a nova política institui seis diferentes benefícios, porém com pouca “clareza quanto a critérios de acesso, atribuição dos benefícios e seus valores” (SILVA, 2022, p. 67) bem como adotando a lógica meritocrática nos benefícios relacionados ao esporte e a ciência, o que motivou críticas que enxergam a proposição como insensível e desconhecadora da realidade das famílias bolsistas, posto que estas premissas seriam inatingíveis “para boa parte das crianças e adolescentes que não dispõem sequer das condições mais básicas para exercerem sua vida escolar” (TEODORO, 2022, p. 605).

A adoção desta lógica, para Teodoro (2022, p. 598), está relacionado a busca pela explicação da desigualdade a partir do indivíduo, que seria “capaz de prosperar somente com suas capacidades sem precisar da ajuda da sociedade, Estado ou família”. Esta meritocracia, que marca o neoliberalismo, “privilegia as qualidades do indivíduo como a inteligência e a capacidade de trabalho”, mas ignora os diferentes pontos de partida de cada, como no caso do acúmulo de vulnerabilidade de mulheres, pretas e pobres, destacado no capítulo II desta dissertação quando se tratou da questão da interseccionalidade.

Este desconhecimento da realidade também é apontado por Silva (2022, p. 65) ao analisar a opção do novo programa por estabelecer contato direto com a população através de dispositivos eletrônicos, o que, para a autora, além de representar um retrocesso quando comparado com “a relação humanizada entre profissionais dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)”, ignora a limitação do acesso das famílias, alvo da política pública, à internet e a computadores, bem como a necessidade de preservar a dimensão federativa e informacional do Programa Bolsa Família, instâncias e experiências que não foram consideradas no novo programa.

Quanto a estrutura básica, mantida do PBF, o Auxílio Brasil prevê um benefício no valor de R\$ 130,00, o Benefício Primeira Infância, que é destinado às famílias com crianças de até 3 anos, que deve ser pago por criança nessa faixa etária e tendo como limite cinco benefícios por família, conforme disciplina o art. 4º, inciso I da Lei nº 14.284/2021.

O art. 4º inciso II da mesma lei, por sua vez, manteve o Benefício de Composição Familiar, no valor de R\$ 65,00, que é destinado às famílias que tenham gestantes ou pessoas de 3 a 21 anos de idade, sendo essa idade máxima uma inovação, posto que PBF estipulava os 17 anos como idade máxima para o recebimento deste benefício, que também limita a cinco benefícios por família.

Art. 4º inciso III do mesmo diploma legal repete a figura do Benefício de Superação da Extrema Pobreza, que tem lugar quando, após somados os valores do Benefício Primeira Infância e do Benefício de Composição Familiar, a renda mensal per capita da família continue abaixo da linha de extrema pobreza, inexistindo, nesse caso, limitação relacionada ao número de integrantes do núcleo familiar.

No que diz respeito à focalização, o programa manteve o critério monetário como definidor das famílias elegíveis, tendo promovido a atualização dos valores de cada uma das linhas. Assim, têm-se como público alvo as famílias em situação de pobreza, consideradas as com renda per capita mensal entre 105,01 (cento e cinco reais e um centavo) e R\$ 210,00 (duzentos e dez reais), e as em situação de extrema pobreza, sendo aquelas com renda familiar per capita mensal igual ou inferior a R\$ 105,00 (cento e cinco reais, nos termos do inciso I e II do §1º do art. 4º da Lei nº 14.284/2021.

A lei trouxe ainda regras de emancipação, e, em no parágrafo 2º do art. 20 da Lei nº 14.284/2021, definiu de forma complementar que poderão permanecer como bolsistas as famílias com renda *per capita* de até duas vezes e meio o valor da linha de pobreza, valor que nos critérios atuais soma R\$ 525,00 (quinhentos e vinte e cinco reais).

Analisando as inovações, SILVA (2022, p. 64) destaca que a principal razão para a substituição do programa girou em torno da elevação do valor do benefício. Contudo, destaca que para a majoração do valor da bolsa não seria preciso a criação de um novo programa, destacando ainda que, nos três primeiros anos do mandato (2019 – 2021), o Bolsa Família não foi reajustado, tendo sido promovido este aumento apenas no ano eleitoral.

No que diz respeito às condicionalidades, o novo programa se limitou a

reproduzir com pequenas adaptações, a estrutura do Bolsa Família de condições relacionadas à educação e saúde, chamando-as de condições para atendimento, quais sejam: comprovação da frequência escolar mensal, tendo sido estipulado o mínimo de 60% para crianças de quatro e cinco anos de idade e de 75% para beneficiários de seis a 21 anos, e ainda; manter o calendário nacional de vacinação em dia, manter o acompanhamento do estado nutricional de crianças com até sete anos de idade incompletos e, a realização de pré-natal pelas gestantes (SILVA, 2022, p. 63).

Embora o programa demande mais tempo e investigação para análise de seus efeitos, estudos do IPEA confirmam o sucesso da transferência de renda, inclusive destacando que a bolsa não é capaz de desestimular o trabalho, resultados preliminares “sugerem que a interação entre o aumento do número de beneficiários e a dinâmica do mercado de trabalho formal se dá de forma harmônica” posto que o aumento na inclusão de famílias ao programa “foi acompanhado por uma elevação na quantidade de empregos formais gerados em todas as regiões do país, numa média de 288 novos empregos formais para cada 1 mil famílias incluídas no programa” (FIGUEIREDO, 2022, p.5).

No que diz respeito ao aumento dos repasses, a mesma nota do IPEA destaca que ocorreu uma expansão em todas as regiões, tendo o Nordeste e o Sudeste apresentado os maiores aumentos, de R\$ 9,21 bilhões e R\$ 6,86 bilhões, respectivamente, projetando-se, ainda, um aumento, no ano de 2022, em relação a 2019, de quase 50 bilhões de reais quando somados os aumentos de repasse de todas as regiões do país (FIGUEIREDO, 2022, p.6).

Apesar do aumento, diversas são as críticas a forma como se deu a substituição do PBF pelo Auxílio Brasil. Maria Ozanira da Silva e Silva (2022, p. 65) destaca que os responsáveis pelo novo programa desconsideraram “os 18 anos de experiência exitosa e reconhecida, nacional e internacionalmente” do Bolsa Família, mormente ao não dialogar com formuladores, executores e beneficiários do Bolsa Família. Diante disso, o novo programa perdeu a oportunidade dois dos principais problemas do PBF: as filas de espera, e a “definição de regras de atualização periódica do valor do benefício”. Esta centralização do Programa no Executivo Federal desconsidera “o caráter descentralizado do Bolsa Família e as instâncias

criadas para sua implementação”, e representa um retrocesso quanto a característica de uma política que pretende ser considerada de Estado, e não de um Governo.

Outro ponto que foi alvo de críticas, tanto do legislativo como de pesquisadores diz respeito a ausência de garantia de financiamento e duração do programa, sendo fator de insegurança jurídica, da mesma forma como gera incerteza o estabelecimento de revisões mensais para manutenção ou não da família beneficiária no Programa, “com proposta de revisão dos critérios de inserção mensalmente, pelo Serviço de Processamento de Dados” (SILVA, 2022, p. 67).

Essa ausência de previsibilidade pode ser observada inclusive quando se analisa os artigos da Lei nº 14.284/2021 que foram vetados pela presidência da república (VET 70/2021<sup>23</sup>), mormente os dispositivos que estabeleciam que as despesas do programa deveriam ser suficientes para atender a todas as famílias elegíveis, bem como os artigos que criavam metas para redução da pobreza nos três anos seguintes, estabelecendo que a taxa geral de pobreza não poderia ficar acima de 12%, 11% e 10% da população ano a ano, assim como a taxa de extrema pobreza deveria ficar abaixo de 6%, 4% e 3% neste período, vetos que foram mantidos pelo legislativo (CONGRESSO..., 2022).

A insegurança jurídica pode ser constatada também da simples análise da proposta de orçamento de 2023, enviada pelo executivo federal ao Congresso Nacional em setembro de 2022, tendo em vista que, apesar dos efeitos decorrentes da aprovação da PEC 1/22, que, entre outros benefícios, ampliou o valor mínimo do Auxílio Brasil para R\$ 600,00, a manutenção deste valor não foi contemplada na peça orçamentária para o exercício de 2023, que traz a previsão de um benefício médio de R\$ 405,00, o que causou surpresa ao relator-geral do Orçamento, o senador Marcelo Castro do MDB do Piauí (AUXÍLIO..., 2022).

Esta questão tem sido apontada como um dos problemas mais sensíveis do novo programa. Segundo Teodoro (2022, p. 604), a indefinição sobre a disponibilidade dos recursos, com a previsão de pagamento do valor atualmente vigente somente até final de 2022, revela o caráter provisório do programa e sugere

---

<sup>23</sup> Leia na íntegra: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos/-/veto/detalhe/14945>

o objetivo de atender a interesses eleitoreiros do atual presidente da república, e “a necessidade de aprovação de Emendas Constitucionais que permitam contornar o teto de gastos, como no caso dos Precatórios, revelam improvisos” do atual governo. Para o autor, a substituição do PBF pelo auxílio Brasil não teria como objetivo a “atualização, melhora ou correção de problemas que uma iniciativa da dimensão do Bolsa Família pode apresentar, mas, sim, se orienta pela pretensão de acabar um dos principais trunfos atribuídos ao governo Lula”.

O novo programa, diante desse quadro, representa a prevalência da utilização de uma “focalização conservadora e controladora no campo das políticas sociais”, afastando-se da busca pela “garantia de renda para todos com a implantação de programas de Renda Básica Universal”, o que vem ocorrendo em diversos países do mundo através de uma transição “da focalização, sem condicionalidades para a universalidade”, com o objetivo de articular transferência monetária com a “ampliação da rede de proteção social, centrando-se no direito à educação, à saúde e ao emprego” (SILVA, 2022, p. 67 - 68).

Assim, é preciso voltar a encarar o programa de transferência monetária como etapa para alcançar o objetivo traçado pela Lei 10.835/2004, que traz a previsão da renda básica de cidadania, reconhecendo a necessidade de que seja colmatada a lacuna na regulamentação do benefício e a necessidade de se retomar a busca pelos objetivos trazidos no pórtico da Constituição Federal, o que passa pelo reconhecimento do desenvolvimento como liberdade, como fim e meio para se erradicar a pobreza e reduzir as desigualdade social e de gênero.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação verificou-se que o conceito de pobreza foi encarado de diferentes maneiras ao longo da história, tendo variado desde a um valor espiritual, uma qualidade no desenvolvimento do cristianismo, o que levava a pessoas que voluntariamente se submeter a pobreza, o que marcou este fenômeno na idade média e motivava os atos de caridade dos que enxergavam o auxílio a essas pessoas como um socorro ao próprio Cristo.

Na transição do mundo medieval para a modernidade, o vocábulo pobreza passa por uma transformação que deixa sua conotação adjetiva para se tornar um substantivo, uma categoria social, que, com o crescimento da burguesia e de seus valores, passa a ter uma compreensão relacionada a naturalização deste fenômeno que era enxergado não como decorrente de questões estruturais, mas que seriam relacionados ao próprio indivíduo, visto como insolente, preguiçoso, perspectiva que foi amplamente difundida no Brasil pelos que entendiam que a generosidade da natureza e do clima tropical como fator desta suposta baixa aptidão para o trabalho.

Com o século XX, a complexidade do fenômeno, fez com que novos enfoques fossem buscados para compreender a Pobreza, e a perspectiva monetária ganhou força, o que ajuda a compreender o fato de, até os dias atuais. Políticas públicas como o Bolsa Família ainda partem desta base informacional limitada para trabalhar a focalização e a eleição de seu público alvo, sendo destinada as pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza, que é definida a partir da renda *per capita* da família.

Apesar da permanência desta abordagem, que enxerga a renda como critério exclusivo e suficiente para a compreensão deste fenômeno complexo, ao final do século XX a compreensão de que a pobreza transcende a mera carência de bens materiais ganha força, e se sustenta na percepção de que, mesmo em períodos de crescimento inédito da riqueza no mundo, um enorme contingente de pessoas

permanecem vivendo em situações de extrema privação, e estas privações não se limitam a carência de bens, à pobreza monetária, mas está ligada também a ausência de liberdade política e religiosa, a falta de oportunidades sociais, à submissão à tirania de estados não democráticos entre outras liberdades instrumentais que condicionam e muitas impedem que uma pessoa leve uma vida livre e digna.

A par desta realidade, Amartya Sen desenvolve seu conceito de desenvolvimento como expansão destas liberdades, e o estudo de suas categorias, mormente em períodos em que o princípio da liberdade aparece em meio a uma disputa semântica, se revela como oportuno para a criação de consensos sobre o que é liberdade, o que é o desenvolvimento, e como o encadeamento destes dois vocábulos é capaz de jogar luz sobre quais premissas devem nortear políticas públicas que tenham como objetivo o desenvolvimento e a superação da pobreza.

Neste desiderato, encarar a liberdade como fim e meio para o desenvolvimento demanda compreender que não há superação da pobreza sem liberdade política, sem igualdade de gênero, que deve ser compreendida não apenas em questões como igualdade salarial, mas que perpassa por compreender que o próprio enfoque do bem-estar feminino não é suficiente para este fim, sendo necessário focar na condição de agente da mulher, que deve deixar de ser objeto, alvo da políticas públicas e si, protagonistas de seu destino, posto que o desenvolvimento depende desta livre atuação, desta liberdade de levar a vida da forma que julguem justa e digna.

Isso não significa advogar pelo fim de programas como o Bolsa Família, que se mostrou eficiente no sentido de promover um alívio imediato deste círculo de vulnerabilidade, mas, compreender que é imprescindível repensar os problemas decorrentes de compreensão da mulher em meio a um determinismo biológico, para se destacar que o gênero é uma construção social, retirando, assim, a nebulosidade que mascara uma série de relações desiguais marcadas por exploração e opressão.

Não por outra maneira, pesquisas em torno da feminização da pobreza se tornaram frequentes nas ciências sociais aplicadas, o que vem acompanhado do reconhecimento de que a própria figura da mulher não pode ser compreendida a

partir de uma figura universal, ciente existem diferentes problemas experimentados por mulheres, diferentes formas de opressão e vulnerabilidade, o que põe em xeque a ideia de unicidade em torno da mulher como categoria na medida em que se observa as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre diversos eixos da subordinação, como raça e classe social.

Neste cenário, a questão da invisibilidade do trabalho doméstico se revela como mais um dos problemas experimentados por mulheres pretas e pobres no Brasil, que têm que se dividir em tarefas como o preparo das refeições e cuidados em geral, atividades que deveriam ser compreendidas como de responsabilidade de todos, tomando de maneira desigual o tempo das mulheres a partir da perpetuação da ideia de que estas atividades seriam tipicamente femininas, argumento utilizado com intuito de mascarar a o caráter econômico destas atividades, que, deveriam ser reconhecidas como relevantes, posto que fundamentais para o funcionamento da sociedade, mas que acabam por ser realizado de maneira gratuita por mulheres que sofrem com o custo destas oportunidades.

Estas questões, que foram escancaradas com o advento da crise sanitária do COVID-10, que veio acompanhada por uma “crise do cuidado”, notadamente quando se observa que, ao arcar com o ônus desigual com o cuidado familiar, foram as mulheres as mais atingidas pela emergência sanitária diante do acúmulo dessas tarefas com fechamento das escolas e com as precauções com idosos e vulneráveis, questões que passam despercebidas quando se analisa a pobreza sem incorporar e sopesar estas questões.

A questão do cuidado se relaciona também, em muito, com o Programa Bolsa Família (e permanecem latentes com o Auxílio Brasil), notadamente quando se observa que é a mulher, comumente, a mediadora entre a ação estatal e as famílias no que diz respeito ao cumprimento das condicionalidades da educação e saúde, o que revela como pertinente a crítica de autoras que enxergam nessas condicionantes um vetor de cristalização dos papéis sociais de gênero.

Tais questões não negam os efeitos positivos da escolha da mulher como titular da bolsa, como as captadas por pesquisas qualitativas que demonstram que a posse do cartão e da bolsa veio acompanhada do acesso ao crédito, do aumento no

poder de participação na tomada de decisão dentro do domicílio, no sentimento de valorização por parte das mulheres bolsistas, na ampliação da liberdade de escolha da mulher sobre seu próprio corpo, e inclusive para a inversão de papéis cristalizados, notadamente quando se observa que, o fato do recebimento e sua utilização estar associado a figura da mulher contribui para que o recurso fosse encarado como uma contribuição feminina ao orçamento doméstico, fortalecendo o protagonismo da mulher nas hipótese de famílias biparentais.

No que diz respeito à gestão, o PBF se notabilizou pela conjugação dos esforços entre os entes políticos para a sua implementação, criando um modelo de gestão descentralizada e compartilhada, o que contribuiu para consolidá-lo como uma política de Estado, e não de governo, o que representou um marco nas políticas sociais no Brasil. A articulação do programa com outras políticas se mostrou prática necessária e que deve ser ampliada de forma a não limitar os seus efeitos aos decorrentes do repasse monetário.

Quanto à focalização, embora não se negue a relevância das críticas dos que enxergam nas políticas focalizadas um entrave para a consolidação do Estado de Bem-Estar Social, a necessidade de um programa capaz de promover alívio imediato a escassez monetária justifica a permanência da focalização nos mais pobres. Nesta justificativa, a constatação de que, em 2020, a região Nordeste, a mais pobre do país, figurou como a que recebeu o menor percentual de novos benefícios, e a que apresentou a segunda maior demanda reprimida, representou um retrocesso a até então elogiada focalização do programa, uma ofensa conteúdo jurídico do princípio da igualdade e veio acompanhado do crescimento da insegurança alimentar na região no mesmo período.

Acerca das condicionalidades, e embora não se negue a necessidade de combinação de ações focalizadas com estratégias universais para a redução das diversas privações de liberdade, e que pese o problema do sub financiamento da educação e saúde pública no Brasil, a estratégia em torno das condicionalidades apresentou resultados positivos, contribuindo para redução das taxas de mortalidade infantil e impactando nos indicadores quantitativos da educação, como número de matrículas e frequência escolar, permanecendo a necessidade de buscar estratégias para melhoria nos indicadores qualitativos.

Acercas das estratégias para o aprimoramento do programa, verificou-se a necessidade de reconhecer que as conquistas feministas que remontam à primeira metade do século XX, mormente o direito de votar e ser votada, não foram acompanhadas por condições igualitárias de participação feminina na política, e a proporção desequilibrada da mulher nestes espaços comprova a dificuldade de acesso a estes lugares, o que implica na ausência de participação feminina no desenho destas políticas públicas.

Essa disparidade de participação política da mulher coloca o Brasil como um dos países com piores indicadores relacionados à qualidade de vida para mulheres na América do Sul, o que se traduz na baixa participação, poucas oportunidades na economia, educação, saúde, e empoderamento político, revelando ao mundo a forma desigual como as mulheres são tratadas em nosso país.

Muito além de meras evidências, esta constatação revela que, tratar de desenvolvimento no Brasil passa por compreender que as questões relacionadas ao gênero devem perpassar por todas as políticas públicas e esferas governamentais, mormente quando se observa que pesquisas demonstram que, em Municípios chefiados por mulheres, os números de corrupção, e de violência contra as mulheres, caem vertiginosamente, além de indicadores positivos, como os números que revela, um aumento na captação de recursos discricionárias federais em municípios governados por prefeitas.

Estas evidências, como foi visto, ratificam a importância da agenda lançada na IV Conferência da Mulher em Pequim 2005, a relevância do tema da Transversalidade como estratégia para diminuir a lacuna que marca o tema da igualdade de gênero, e revelam a necessidade de que políticas, como as de transferência de renda, sejam orientadas pelo objetivo de fomentar a autonomia feminina, a condição de agente da mulher, possibilitando uma compreensão larga do papel das mulheres nessas propostas de políticas públicas de combate à pobreza, que devem ser elaborados por mulheres, e não apenas para mulheres.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Maria de. MENDES, Maria Colares. **A Feminização da Pobreza no Contexto da Pandemia: interseccionalidade no cenário brasileiro**, 2021. Disponível em: [http://www.egal2021.ar/sitioweb/web1/doc/3761\\_N-28\\_Albuquerque-Ana-Maria-de\\_Mendes-Marilia-Colares\\_PONENCIA.pdf](http://www.egal2021.ar/sitioweb/web1/doc/3761_N-28_Albuquerque-Ana-Maria-de_Mendes-Marilia-Colares_PONENCIA.pdf). Acesso em 03 ago. 2022.

ALVARENGA, Carolina Faria; VIANNA, Cláudia Pereira. **Relações sociais de gênero e divisão sexual do trabalho: desafios para a compreensão do uso tempo no trabalho docente**. Laboreal, Porto, v. 8, n. 1, p. 11-27, jul. 2012.

ALVES, José Eustáquio Diniz; CAVENAGHI, Suzana. O Programa Bolsa Família e as taxas de fecundidade no Brasil. **Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania** / organizadores: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. – Brasília : Ipea, 2013.

ANDRADE, REGIS DE CASTRO. Política e pobreza no Brasil. In: **Revista de Cultura e Política**. Lua Nova, nº 19, São Paulo, nov. 1989. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451989000400008>. Acesso em: 12 set. 2019.

ASSIS, Dayane N. Conceição de. **Interseccionalidades**. Salvador: UFBA, 2019.

ATRIBUIÇÕES de cada nível de governo. **Ministério da Cidadania**. Governo Federal, 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia/gestao-do-programa-1/atribuicoes-de-cada-nivel-de-governo>>. Acesso em 02 abr. 2021.

AUXÍLIO Brasil: relator do Orçamento critica governo por ausência de previsão de R\$ 600. **Agência Senado**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/09/01/auxilio-brasil-relator-do-orcamento-critica-governo-por-ausencia-de-previsao-de-r-600>. Acesso em 10 out 2022.

AZEVEDO, Leonardo Da Silva Petronilha. **Do Fome Zero ao Bolsa Família: processo decisório, dilemas e desafios de uma política pública de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil**. Tese apresentada à banca do Curso de Doutorado em Ciência Política, do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2013. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/13289/1/Leonardo%20da%20Silva%20-%20Do%20fome%20zero.pdf>> . Acesso em 01 abr. 2021.

BARROSO, Luís Roberto, BARCELLOS, Ana Paula. **O começo da história. A nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro.**

Disponível

em: <[http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti\\_histdirbras.pdf](http://www.camara.rj.gov.br/setores/proc/revistaproc/revproc2003/arti_histdirbras.pdf)>. Acesso em: 31 mar. 2021.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antonio Pereira de. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.) **Brasil: entre o Passado e o Futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O novo direito constitucional brasileiro: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil**. 2ª reimpressão. – Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BARTHOLO, Letícia et al. **Bolsa família, autonomia feminina e equidade de gênero: o que indicam as pesquisas nacionais?** Texto para discussão 2331. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA 2017.

BEAUVOIR, S. **O segundo sexo**. Tradução: Sérgio Millet. 2 ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

BIROLI, Flávia. Divisão sexual do trabalho e democracia. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 59, p. 719-754, 2016.

BIROLI, Flávia. **Gênero e desigualdades: Os limites da democracia no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2018.

BIROLI, Flávia. **Autonomia e desigualdades de gênero: contribuições do feminismo para a crítica democrática**. Vinhedo: Horizonte, 2013.

BOLSA Família reduziu 25% da taxa de extrema pobreza, aponta Ipea. **Agência Brasil**. Brasília, 10 ago. 2019. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2019-08/bolsa-familia-reduziu-25-da-taxa-de-extrema-pobreza-aponta-ipea>. Acesso em: 16 ago. 2019.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: Feminismo e subversão da identidade**. trad. Renato Aguiar. 5ª Ed. – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013

BRASIL. Ministério da Cidadania. **Guia para Acompanhamento das Condiionalidades do Programa Bolsa Família**. 1ª edição. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. **Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, DF, 9 jan. 2004.

BRASIL. Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2001. **Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências**. Diário Oficial, Brasília, DF, 26 jun. 2001.

BRASIL. Presidência da República. Decreto 5.209 de 17 de setembro de 2004. **Regulamentam o Programa Bolsa Família**, 2004.

BRASIL. Portaria GM/MDS nº 321, de 29 de setembro de 2008. **Regulamenta a gestão das condicionalidades do Programa Bolsa Família**, revoga a portaria GM/MDS nº 551, de 9 de novembro de 2005, e dá outras providências, 2008.

BRASIL. **Decreto n. 10.852, de 8 de novembro de 2021**. Regulamenta o Programa Auxílio Brasil, instituído pela Medida Provisória n. 1.061, de 9 de agosto de 2021. Diário Oficial da União, Brasília, 2021a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreton-10.852-de-8-de-novembro-de-2021-357706502>. Acesso em: 05 out. 2022.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.061**, de 9 de agosto de 2021. Institui o Programa Auxílio Brasil e o Programa Alimenta Brasil, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2021b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisorian-1.061-de-9-de-agosto-de-2021-337251007>. Acesso em: 05 out. 2022.

BRAZIL: women's parliamentary caucus shrinks in Senate. **Agência Brasil**. EBC, Brasília, 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2022-10/womens-bench-shrinks-senate-chamber-elects-largest-history>. Acesso em 19 out. 2022.

BRITO, Jussara; OLIVEIRA, Simone. Divisão sexual do trabalho e desigualdade nos espaços de trabalho. In: **A danação do trabalho**. FILHO, João Ferreira da Silva; JARDIM, Silvia. (Orgs.). Rio de Janeiro, Te Corá, 1998.

BROLLO, Fernanda. TROIANO, Ugo. What happens when a woman wins an election? Evidence from close races in **Brazil**. **Journal of Development Economics**, 122, 28–45, 2016.

CARLOTO, Cássia Maria. Gênero, políticas públicas e centralidade na família. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 86. São Paulo, 2006.

CARLOTO, Cássia Maria; MARIANO, Silvana Aparecida. A família e o foco nas mulheres na política de assistência social. **Sociedade em Debate**, 2008.

CARLOTO, Cássia Maria. GOMES, Anne Grace Gomes. Geração de renda: enfoque nas mulheres pobres e divisão sexual do trabalho. In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 105, p. 131-145, jan./mar. 2011.

CAVALCANTI, Daniella Medeiros *et al.* Programa bolsa família e o nordeste: impactos na renda e na educação, nos anos de 2004 e 2006. **Rev. econ. contemp. [online]**. V.17, n.1, pp.99-128, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1415-98482013000100004>. Acesso em 30 abr 2021.

CEPES, 2022. **Gênero, Trabalho e Pandemia, no Brasil e em Uberlândia**. Uberlândia-MG: Centro de Estudos, Pesquisas e Projetos Econômico-sociais/Instituto de Economia e Relações Internacionais/Universidade Federal de Uberlândia, março. 42 p. Disponível em: <http://www.ieri.ufu.br/cepes/Publicacoes-especificas-sobre-oMercado-de-Trabalho>. Acesso em 12 set. 2021.

COADY, DAVID. GROSH, Margaret. HODDINOTT, John. **Targeting of transfers in developing countries: review of lessons and experience**. Banco Mundial, 2004.

COLLINS, Patricia Hill, BILGE, Sirma. **Interseccionalidade**. Tradução Rane Souza. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.

COHN, Amélia. O PBF e seu potencial como política de estado. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Org: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília : Ipea, 2010.

CONDICIONALIDADES, **Ministério da Cidadania**. Brasília, 27 jul. 2015. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/gestao-do-programa/condicionalidades>. Acesso em 15 set. 2019.

CONGRESSO mantém vetos sobre Auxílio Brasil e candidaturas eleitorais. **Agência Senado**. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/03/17/congresso-mantem-vetos-sobre-auxilio-brasil-e-candidaturas-eleitorais>. Acesso em 10 out 2022.

COSTA, Joana Simões. et al. Desigualdades no mercado de trabalho e pandemia da Covid-19. In: **Mercado de Trabalho conjuntura e análise**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea, 2021. Texto para discussão 2684.

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; MACHADO, Juliana Costa. Programa Bolsa Família e segurança alimentar e nutricional no Brasil: revisão crítica da literatura. *Revista Panamericana de Saúde Pública*. V. 33. 2013.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, V1, nº 2, FGV, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>. Acesso em: 12 set. 2019.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, ano 10, 1º sem. 2002, p. 171-188. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2022.

CUNHA, Teresa. et al. **Cuidado, Dicionário Alice**, 2019. Disponível em: [https://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id\\_lingua=1&entry=25288](https://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id_lingua=1&entry=25288). Acesso em 12 abr. 2022.

DA SILVA, Reginaldo Nascimento. **O processo de Construção da Pobreza no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Ciência Sociais). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, 2012, p. 11. Disponível em: [https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/13679/1/ReginaldoNS\\_DISSERT.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/13679/1/ReginaldoNS_DISSERT.pdf). Acesso em: 12 set. 2019.

DAVIS, Angela. **Mulheres, raça e classe**. São Paulo, Boitempo editorial, 2016.

DAVIS, Angela. **A Liberdade é uma luta constante**. São Paulo: Boitempo editorial, 2018.

DE BRAUW, A. et al. **The impact of Bolsa Família on child, maternal, and household welfare**. Washington: IFPRI, 2010.

DELAPORTE, Magdalena; PINO, Francisco. Female Political Representation and Violence Against Women: Evidence from Brazil. **Discussion Paper No. 15365**. Pontificia Universidad Catolica de Chile, 2022.

FACIROLI, Jéssica. SIRQUEIRA, Tássio Ferenzini Martins. Análise espacial da taxa de cobertura do Programa Bolsa Família para os municípios brasileiros. In: **DRd – Desenvolvimento Regional em debate**. v. 7, n. 2, p. 118-137. Porto Alegre, 2017.

FARIA, Ana Lucia Cosenza. FEIJÓ, Carmem Aparecida. SILVA, Denise Britz do Nascimento. Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo. **Ensaio FEE**, v. 28, n. 1, p. 287-310, jul. Porto Alegre, 2007.

FARIA, Marina Vilela Brandão Leite et al. Programa Bolsa Família como estratégia de diversificação dos meios de vida rurais: uma experiência no sul de Minas Gerais. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, 58(3). Brasília, 2020.

FEDERICI, SILVIA. **Calibã e a Bruxa**. São Paulo: Elefante editora, 2017.

FEIJÓ, Janaína Feijó. **Panorama das mulheres no mercado de trabalho – Período 2012-2021**. FGV/SP, 2022.

FIGUEIREDO, Erik Alencar de. Programa auxílio brasil: ampliação da cobertura, reajuste do valor do benefício e as suas interações com o mercado de trabalho formal. **IPEA: Nota da presidência. Nº 10**. 2022.

GALINDO, Eryka et al. Efeitos da pandemia na alimentação e na situação da segurança alimentar no Brasil. **Berlin: Food for Justice: Power, Politics, and Food Inequalities in a Bioeconomy**. 2021. Disponível em: < [https://www.lai.fu-berlin.de/en/forschung/food-for-justice/publications/Publikationsliste\\_Working-Paper-Series/Working-Paper-4/index.html](https://www.lai.fu-berlin.de/en/forschung/food-for-justice/publications/Publikationsliste_Working-Paper-Series/Working-Paper-4/index.html)>. Acesso em 16 abr. 2021.

GEORGIEVA, Kristalina. et al. A covid-19 e as diferenças de gênero. **International Monetary Fund**, 2020.

GOLÇALVES, Beatriz dos Santos. **Os Marginais e o Rei: a construção de uma estratégica relação de poder em fins da idade média portuguesa**. Niterói, 2010. Disponível em <<https://www.historia.uff.br/stricto/td/1238.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2022.

GONZALEZ, Lélia. "Racismo e sexismo na cultura brasileira". In: SILVA, L. A. et al. **Movimentos sociais urbanos, minorias e outros estudos**. Ciências Sociais Hoje, Brasília, ANPOCS n. 2, 1983.

GONZALEZ, Lélia. Por um feminismo afrolatinoamericano. **Revista Isis Internacional**, v. 9. Santiago, 1988.

GONZALEZ, Lélia. Mulher negra. In: NASCIMENTO, Elisa Larkin (Org.). **Guerreiras de natureza: mulher negra, religiosidade e ambiente**. São Paulo: Selo Negro, 2008.

GONZALEZ, Lélia. De Palmares às escolas de samba, tamos aí”, **Jornal Mulherio**, [s.l], jan./fev., 1982.

GONZÁLEZ, Lélia, A mulher negra na sociedade brasileira. In: LUZ, Madel Therezinha (Org.) **O lugar da mulher- Estudos sobre a condição feminina na sociedade atual**, Rio de Janeiro, Graal. 1982.

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça Interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. In: **Dossiê - Trabalho e Gênero: Controvérsias** • Tempo soc. 26 (1) • Jun, 2014.

HIRATA, HELENA; KERGOAT, DANIELÈLE. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. In: **Cadernos de pesquisa**, v. 37, p. 132, 595-609, set./dez. 2007. Acesso em: 20.06.2022

HOOKS, Bell. Intelectuais negras. **Revista Estudos Feministas**, Rio de Janeiro, IFCS/UERJ, PPCIS/UERJ, vol. 3, nº 2, 1995.

IBGE. **Estatísticas de Gênero Indicadores sociais das mulheres no Brasil**. 2ª ed. Brasília, 2021.

IMDS. Instituto de Mobilidade e Desenvolvimento Social. **Atualização dos resultados de Pobreza 2021**. Rio de Janeiro, IMDS, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mercado de trabalho: conjuntura e análise / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Brasília, IPEA, 2021.

IPU. Inter-Parliamentary Union. **Women in Parliaments**. Paris, 2022. Disponível em: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2022>. Acesso em 18 out. 2022.

JESUS, Jordana Cristina de. Trabalho doméstico não remunerado no Brasil: uma análise de produção, consumo e transferência. **Tese de doutorado**. FACE/UFMG, 2018

JULIANO, Máira Cabral. RODRIGUES, Priscila Alves. O mapa do IGD-M no Brasil: um estudo sobre as variações na efetividade da implementação do Programa Bolsa Família entre as gestões municipais brasileiras (2007– 2015). In: **II SIPPEDES – Seminário Internacional de Pesquisa em Políticas Públicas e Desenvolvimento Social**. UNESP, São Paulo, 2016.

JULIANO, Máira Cabral et al. Gestão local, desigualdade e distribuição de renda: análise comparada da operacionalização do Programa Bolsa Família em capitais brasileiras. In: **Teoria & Pesquisa: Revista de Ciência Política**. V. 25, n. 2, 2016.

KERGOAT, DANIELÈLE. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: **Dictionnaire critique du féminisme**. Trad. Miriam Nobre. Paris: Ed. Presses Universitaires de France, 2000.

KLUGMAN, Jeni et al. **Women, Peace, and Security Index 2017/18**. Georgetown Institute for Women, Peace and Security and Peace Research Institute. Oslo, 2017.

KYRILLOS, Gabriela de Moraes. Uma Análise Crítica sobre os Antecedentes da Interseccionalidade. In: **Revista Estudos Feministas**. V. 28, N. 1, 2020.

LAVINAS, Lena et al. Bolsa Família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres pobres e as relações de gênero. **Revista Latinoamericana De Población**, Ano 6 (10). 2012.

LIPOVETSK, Nathália. Reflexões acerca da divisão sexual do trabalho. In: **Anais do V Simpósio Gêneros e Políticas Públicas**, p 445 – 457, jul. 2018.

LOPES, Ana Maria D'Ávila. et al. Gênero: fator de discriminação na teoria e prática dos direitos fundamentais das mulheres. In: **NOMOS**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará. P. 1 – 20, jan./jun. 2008.

MARIANO, Silvana Aparecida; CARLOTO, Cássia Maria. Aspectos diferenciais da inserção de mulheres negras no Programa Bolsa Família. **Sociedade e Estado**. Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília. 2013.

MATTOS, Enlison. PONCZEK, Vladimir. **O efeito do estigma sobre os beneficiários de programas de transferência no Brasil**. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV-EESP, 2009 (TEXTO PARA DISCUSSÃO 226).

MEDEIROS, Marcelo. **Princípios de justiça na alocação de recursos em saúde**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, 687).

MEIRA, Júlio Cesar. Estudos de gênero e historicidade: sobre a construção cultural das diferenças. In: **Caderno Espaço Feminino** - Uberlândia-MG - v. 27, n. 2 - Jul/Dez. 2014.

MELLO, Carolina Junqueira Homem. **Focalização de Políticas Públicas: teoria e prática**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-graduação do Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2004.

MELO, Hildete Pereira de. Gênero e Pobreza no Brasil. **Relatório Final do Projeto Governabilidad Democratica de Género en America Latina y el Caribe**. CEPAL, Brasília: 2005.

MERCADANTE OLIVA, Aloízio. **As Bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: análise do governo Lula (2003-2010)**. 537f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MINISTRO diz que Auxílio Brasil interliga diversas políticas públicas. **Agência Brasil**. Brasília, 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/ministro-da-cidadania-tira-duvidas-sobre-auxilio-brasil>>. Acesso em 24 out. 2022.

MINISTROS. **Presidência da República**. Brasília, 2022. Disponível em <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/conheca-a-presidencia/ministros>>. Acesso em 19 out. 2022.

MOLLAT, Michel. **Os pobres na Idade Média**. Tradução Heloísa Jahn. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1989.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, "questão social" e seu enfrentamento. In: Serviço Social & Sociedade. nº 110. São Paulo, 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282012000200004>. Acesso em: 12 set. 2019.

MOURA, Denise A. Soares de. **Saindo das Sombras: homens livres no declínio do escravismo**. Campinas: UNICAMP, 1998.

NASCIMENTO, Adriana Rosa Do; KASSOUF. Trabalho Infantil: Impacto Do Programa Bolsa Família. **Anais do XLII Encontro Nacional de Economia**. ANPEC, 2016.

NERI, Marcelo. Uma próxima geração de programas de transferência de renda condicionada. In: **Revista de Administração Pública**. V.51. no.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2017.

NERI, Marcelo. O Programa Bolsa Família e a inclusão financeira. In: CAMPELLO, Tereza, *et al.* (Org.). **O Brasil Sem Miséria**. 1. ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014. v. 1, p. 727-744.

OLIVEIRA, Welber Tomás. Desigualdade de rendimento entre homens e mulheres na pandemia. In: **Universidade Federal de Uberlândia**. Notícias. 2022.

ONU. **Declaração e Plataforma de Ação de Pequim 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher**. Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz. Pequim , 1995.

OXFAM. **Time to care. Unpaid and underpaid care work and d the global inequality crisis**. London: OXFAM, 2020.

PAIVA, Luís Henrique. FALCÃO, THIAGO. BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil sem miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: **Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania**. Org: Tereza Campello, Marcelo Côrtes Neri. Brasília: Ipea, 2013.

PAIVA, Luís Henrique. SOUSA, Marconi Fernandes de. NUNES, Hugo Miguel Pedro. **A Focalização do Programa Bolsa Família (PBF) no Período 2012-2018, a Partir dos Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua)**. Brasília: Ipea, 2020. (Texto para Discussão 2567).

PAIVA, Luís Henrique. Seguro social, focalização ou provisão universal? vantagens e desvantagens de diferentes sistemas de proteção social como meio para a redução da pobreza. **RESPUBLICA**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2008.

PAUGAM, Paugam. **A desqualificação Social: Ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PASINATO. Wânia. Oito anos de Lei Maria da Penha: entre avanços, obstáculos e desafios. Estudos Feministas, v.23, n.2, p. 533-545, 2015. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104026X2015000200533&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104026X2015000200533&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 24 out. 2022.

PASSOS, Luana. GUEDES, Dyeggo. O social economicamente orientado: políticas sociais do governo Lula. In: **Universitas Relações Internacionais**. v. 13, n. 2, p. 25-36, jul./dez. Brasília, 2015.

PAULON, Simone. **Pandemia impacta mais a vida das mulheres**. UNICAMP: notícias. 2020.

PEREIRA, Viane Souza. In: perspectivas de análise da pobreza na sociedade produtora de mercadorias: elementos para o debate. In: V Jornada Internacional de Políticas Públicas. Maranhão: UFMA, 2011. Disponível em: [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada\\_eixo\\_2011/desigualdades\\_sociais\\_e\\_pobreza/perspectivas\\_de\\_analise\\_da\\_pobreza\\_na\\_sociedade\\_prdutora\\_de\\_mercadorias.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/cdvjornada/jornada_eixo_2011/desigualdades_sociais_e_pobreza/perspectivas_de_analise_da_pobreza_na_sociedade_prdutora_de_mercadorias.pdf). Acesso em: 12 set. 2019.

PINHEIRO, Maxmiliano Martins. A incorporação do negro na sociedade: o positivismo e as relações raciais no Brasil. In: **Revista de Estudos e Investigações Antropológicas** 8 (1), 2021.

PINSKY, Carla Bassanezi. Estudos de Gênero e História Estudos de Gênero e História Social. In: **Estudos Feministas**, Florianópolis, 17(1): 296, janeiro-abril/2009.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionalidades em educação do Programa Bolsa Família?. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. vol.21, n.80, 2013.. Disponível em: < <https://doi.org/10.1590/S0104-40362013000300007>.>. Acesso em 15 abr. 2021.

PNUD. **Tendências do IDH do Brasil com base em dados de séries temporais consistentes**. Organização das Nações Unidas, 2018. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2018/brasil-mantem-tendencia-de-avanco-no-desenvolvimento-humano--mas.html>. Acesso em 10 jan. 2022.

REGO, Walquiria Domingues Leão; PINZANI, Alessandro. Liberdade, Dinheiro e Autonomia: o caso da Bolsa Família. **Revista de Ciências Sociais**, Nº 38, 2013.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Unesp, 2014,

RELATÓRIO do Desenvolvimento Humano 2018. **PNUD Brasil** [S.l.], 26 fev. 2019. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2018.html>. Acesso em: 16 jul. 2019.

RENDIMENTO de todas as fontes: **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101709_informativo.pdf)> . Acesso em 13 abr. 2021.

REPASSE do Bolsa Família em junho será de R\$ 2,62 bilhões. **Ministério da Cidadania**. Brasília, 14 jun. 2019. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2019/junho/repasse-do-bolsa-familia-em-junho-sera-de-r-2-62-bilhoes>. Acesso em: 16 jul. 2019.

REZENDE FILHO, Cyro de Barros. Os pobres na Idade Média: de minoria funcional a excluídos do paraíso. IN: **REVISTA CIÊNCIAS HUMANAS – UNIVERSIDADE DE TAUBATÉ (UNITAU) – BRASIL – VOL. 1, N. 1, 2009.**

RIBEIRO, Rosana; CACCIAMALI, Maria Cristina. Impactos do Programa Bolsa-Família Sobre os Indicadores Educacionais. In: **Revista Economia**, ANPEC, v. 13, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p415\\_446.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol13/vol13n2p415_446.pdf). Acesso em: 15 set. 2019.

RUSSO, Gláucia. Et al. Questão social e mediação de gênero: a marca feminina na Assistência Social. In: **SER Social**, [S. l.], v. 10, n. 22, p. 129–159, 2008

SACCHET, Teresa. et al. Aumenta diversidade entre mulheres, mas percentual de eleitas segue baixo. **JOTA**. São Paulo, 2022.

SAFFIOTI, Heleieth. **Emprego doméstico e capitalismo**. Petrópolis: Vozes 1978.

SALES, Tainah Simões. **O papel do estado no combate à pobreza**: um estudo de caso do programa Bolsa Família. Dissertação. (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, 2013, p. 144. Disponível em: [http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12844/1/2013\\_dis\\_tssales.pdf](http://www.repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12844/1/2013_dis_tssales.pdf). Acesso em: 12 set. 2019.

SALES, Tereza. Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ano 9, n. 25, p. 27-37, junho/1994.

SANTOS, Boaventura de Sousa. La refundación del Estado en América Latina. In: **Reinventar la izquierda en el siglo XXI**: Hacia un diálogo Norte-Sur. José Luis Coraggio ... [et.al.] . Buenos Aires: Univ. Nacional de General Sarmiento/CLACSO, 2014.

SANTOS, Cinthya Cristiane Galvão dos; GOMES, Alfredo Macedo. Contrapartida do Programa Bolsa Família na perspectiva dos professores. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 425-446, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/589/663>. Acesso em: 15 set. 2019.

SANTOS, Giselle Maria Nanes Correia Dos. **Gênero, Desenvolvimento e Programa Bolsa Família: Direitos Reprodutivos, Trabalho e Projetos de Vida de Mulheres do Coque (Recife/PE)**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal de Pernambuco. 2014.

SANTOS, Mariana Cristina Silva *et al.* Programa Bolsa Família e indicadores educacionais em crianças, adolescentes e escolas no Brasil: revisão sistemática. In: **Ciênc. saúde coletiva**, v. 24, nº 6, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S141381232019000602233&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S141381232019000602233&lng=pt&nrm=iso&tIng=pt). Acesso em: 15 set. 2019.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. Espetáculo da miscigenação. In: **Estudos Avançados**. 8 (20) Abr. São Paulo, 1994.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. O espetáculo das raças – cientistas, instituições e questão racial no Brasil (1870 – 1930). São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. In: **Revista de políticas públicas**, UFMA, v. 6, n. 2, 2002. Disponível em:

<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/viewFile/3720/1753>. Acesso em: 12 set. 2019.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Contemporaneidade dos Programas de Transferência Monetária no Brasil: proteger ou mitigar a pobreza?. In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 145, p. 53-71, set./dez. 2022.

SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró Siqueira. Pobreza no Brasil colonial: representação social e expressões da desigualdade na sociedade brasileira. In: *Histórica – Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo*, n.34, 2009.

SOUZA, Renata Gonçalves de. et al. Uma análise do papel feminino no programa Bolsa Família. In: **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, 2021.

SAMPAIO, Maria Aumeliana Pereira; SOUSA, Eliane Pinheiro de. Efeitos do Programa Bolsa Família sobre os gastos das famílias beneficiárias em Mauriti, Ceará. In: **Gestão & Regionalidade**. v. 30 n. 90. 2014.

SARAIVA, André Luis, (2014). Políticas sociais: focalização versus universalização. **Revista Do Serviço Público**, 55(3), p. 91-95, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.21874/rsp.v55i3.253>>. Acesso em 07 abr. 2021.

SCOTT, Joan Scott. **Gender: a useful category of historical analyses. Gender and the politics of history**. New York, Columbia University Press. 1989.

SEN, Amartya. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 19 – 23.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução por Laura Teixeira Mota. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENARC/MDSA, **Relatórios de Informações Sociais**, 2016. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php?file=entrada&re>>. Acesso em 20 maio 2021.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (Coord.); LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada **Avaliando o Bolsa Família: unificação, focalização e impactos**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Everlane Suane de Araújo; PAES, Neir Antunes. Programa Bolsa Família e a redução da mortalidade infantil nos municípios do Semiárido brasileiro. In: **Ciência & Saúde Coletiva**. V. 24 N. 2. 2019.

- SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Texto para discussão, n. 1.424, out. 2009, p. 9. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4980](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4980)  
>. Acesso em: 12 set. 2019.
- SOARES, Vera. Muitas faces do feminismo no Brasil. In: BORBA, Ângela et al. (orgs.). **Mulher e Política: Gênero e feminismo no partido dos trabalhadores.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1998.
- SOUTHIER, Naiara Southier; TRICHES, Rozane Márcia Triches. Programa Bolsa Família: impacto na alimentação e papel da aquisição não monetária no meio urbano e rural. **Interações (Campo Grande) V. 21. Nº 4,** 2020.
- SOUZA, Celina. Federalismo, Descentralização e Desigualdades Regionais no Brasil. **XXII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS),** 1998. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/encontros/papers/22-encontro-anual-da-anpocs/gt-20/gt03-6/5049-celinasouza-federalismo/file>>. Acesso em 15 abr. 2021.
- SOUSA, Maria Eliane Alves de. Efeitos da pandemia de covid-19 sobre as mulheres em situação de pobreza. In: **Revista Publicatio.** V. 29. Ponta Grossa, 2021.
- SOF. **SEM PARAR o trabalho e a vida das mulheres na pandemia.** 2020. Disponível em: [https://mulheresnapandemia.sof.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio\\_Pesquisa\\_SemParar.pdf](https://mulheresnapandemia.sof.org.br/wp-content/uploads/2020/08/Relatorio_Pesquisa_SemParar.pdf)
- STUKER, Paola. Sobrevivências: Transferência Condicionada de Renda e Processos de Emancipação Feminina da Violência Doméstica. **Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, 2021.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. BUARQUE, Cristovam. Garantia de renda mínima para erradicar a pobreza: o debate e a experiência brasileiros. In: **Estudos Avançados,** 11(30), 79-93. Disponível em:  
<<https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/8997>>. Acesso em 31 mar. 2021.
- TAVARES, Paula. **Pouco progresso para as mulheres na política no Brasil.** The World Bank, 2022.
- TAPAJÓS, Luziele *et al.* A importância da avaliação no contexto do Bolsa Família. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Org: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília : Ipea, 2010.
- TEODORO. Luiz Claudio de Almeida. Neoliberalismo, pandemia e políticas públicas: análise comparativa entre o bolsa família e o auxílio brasil. **Revista Serviço Social em Perspectiva** Volume. 6, Edição Especial. Montes Claros, 2022.
- UGÁ, Vivian Domínguez. A categoria “pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política,** n. 23, p. 55-62, 2004.

VERENA, Duarte de Moraes; MACHADO, Cristiani Vieira. O Programa Bolsa Família e as condicionalidades de saúde: desafios da coordenação intergovernamental e intersetorial. In: **Saúde Debate**, Rio De Janeiro, V. 41, nº 3, p. 129-143, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v41nspe3/0103-1104-sdeb-41-spe3-0129.pdf>. Acesso em: 15 set. 2019.

VIEIRA, Fabiola Sulpino et al. **Vinculação orçamentária do gasto em saúde no Brasil: resultados e argumentos a seu favor**. Brasília: IPEA, 2019. (Texto para discussão 2516).

VILLATORO, Pablo. Programas de transferências monetárias condicionadas: experiências na América Latina. **Revista CEPAL** – Número especial em português. Santiago do Chile: CEPAL, 2010.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro. Apresentação. In: **Declaração e Plataforma de Ação de Pequim 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher**. “Ação para a Igualdade, o Desenvolvimento e a Paz”. ONU. Pequim, 1995.

WEF. **Global Gender Gap Report**, World Economic Forum, Geneva, Switzerland, 2022.

ZAMBAM, Neuro José. **Amartya Sen: liberdade, justiça e desenvolvimento sustentável**. Passo Fundo, IMED, 2012