



O DEBATE EM TORNO DAS MULHERES NA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Fernanda Marcela Torrentes Gomes¹

Resumo

O presente trabalho pretende refletir sobre o lugar das mulheres nas Políticas Públicas de Assistência social, mas especificamente as associadas ao Programa Bolsa Família. Procurou-se compreender como se deu em sua origem essa construção, com o objetivo de problematizar as possibilidades dessa ferramenta para contribuir na promoção de alguma espécie de mudança na situação real e estrutural da desigualdade social entre homens e mulheres, no sentido de trabalhar para uma emancipação feminina.

Palavras-Chave: gênero, mulheres, política de assistência social, bolsa família, serviço social.

1 INTRODUÇÃO

O debate do presente trabalho tem como foco o estudo sobre o direcionamento dado as mulheres inseridas nas Políticas Públicas de Assistência Social, em especial o Programa Bolsa Família.

A escolha desse tema se configurou na constatação de uma ausência de discussão aprofundada a respeito de questões históricas de desigualdade entre homens e mulheres que se apresentam, de maneira geral, na criação das políticas públicas que procuram abordar uma perspectiva de gênero².

Nas últimas décadas no âmbito das políticas sociais foram criados em diversos países mecanismos para a população feminina, no Brasil especificamente, houve uma grande ampliação das discussões sobre as questões de gênero. Contudo, em sua grande maioria, os conselhos e secretarias destinados a esse fim, possuem pouco ou nenhum recurso para realizar as ações e políticas necessárias, da mesma maneira que não possuem equipes de trabalhos qualificadas na área, nem poder efetivo de ação dentro do Estado.

O insuficiente diálogo com os movimentos de mulheres e feministas, assim como com outros setores da sociedade também prejudicam a atuação desses meios; a insuficiência dos mesmos nos leva a questionar qual a real prioridade que essas ações possuem. As Políticas Públicas voltadas à assistência social, em especial, nos leva a um importante terreno de análise com os diversos sujeitos sociais que dele participam, mas principalmente com as mulheres, servindo como um bom indicador do grau de crescimento da igualdade social entre os sexos.

Logo, se pretende com esse trabalho refletir sobre as múltiplas relações de poder no âmbito das políticas públicas de assistência relacionadas à abordagem de gênero, problematizar se há possibilidade de um cenário político capaz de reverter os processos sociais de desigualdade. Para tanto, nos apropriamos da pesquisa bibliográfica de cunho exploratório.

¹ fernandatorrentes@gmail.com.

² Neste trabalho, em especial, o termo “questões de gênero” e “gênero feminino” irá designar respectivamente as questões relacionadas diretamente às mulheres, enquanto uma classificação ligada ao que se reconhece enquanto mulher nas políticas públicas, para facilitar a leitura, contudo, se sabe que a categoria “gênero” é muito mais ampla, sendo inicialmente construída na intenção de compreender as relações estabelecidas entre o feminino e o masculino, que podem ser encontrados em diferentes sujeitos sociais; identidades que são assumidas pelos indivíduos na sociedade e que participam das relações de poder estabelecidas socialmente. Atualmente para alguns estudiosos a própria categoria de gênero traz uma grande insuficiência limitadora, ao trabalhar apenas com binarismo “feminino” e “masculino”.



2 AS MULHERES E A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Podemos afirmar que na América Latina quase todos os países possuem planos nacionais de equidade de gênero que incluem, por exemplo, leis direcionadas ao combate a violência contra a mulher e intrafamiliar e programas destinados a mulheres em situação de vulnerabilidade, no entanto, a maioria dessas ações tem se mostrado consideravelmente focadas, instáveis e superficiais, inclusive no sentido de não possuir um compromisso orçamentário que se dê de maneira explícita.

O conceito gênero aplicado por esse viés dentro das políticas públicas acaba por se converter a mais um termo do vocabulário técnico de planejamento, fazendo parte de um conjunto de indicadores neutros do desenvolvimento, em vez de representar um espaço minado de relações desiguais de poder (ALVAREZ, 2000). Este desenrolar dentro das políticas direcionadas às mulheres frequentemente lida com as conseqüências de relações desiguais entre os sexos estabelecidas historicamente, como algo incomum, e não como produto próprio do capitalismo patriarcal.

Uma amostra é o tratamento destinado a violência contra às mulheres, que em geral, são analisadas enquanto um problema psicológico individual do agressor, fazendo com que a versões de leis decretadas a este respeito costumem procurar fortalecer os vínculos familiares, na tentativa de solucionar pacificamente uma chamada incapacidade afetiva, social e psicológica, que desconsidera as relações centrais de poder de gênero, ao qual se reproduz uma expressão da subordinação feminina.

Essas leis acabam por participar, mesmo que de maneira sutil, de mais uma violação dos direitos humanos das mulheres, tendo como um de seus estímulos a tentativa de conservar a família tradicional nuclear, negando aos modelos alternativos boa parte das políticas destinadas a grupos familiares.

Esta nova formatação no discurso do Estado pode ser encontrada também nas políticas direcionadas às mulheres consideradas vulneráveis³, mesmo que de maneira indireta. Apesar de não interferir abertamente nos direitos humanos, muitas dessas políticas reforçam o papel social da mulher pobre. Nas políticas que auxiliam a incorporação da mulher no mercado de trabalho, por exemplo, é comum que elas sejam direcionadas a cargos subordinados:

Os empregos para os quais são “capacitadas” estão nos setores mais precários, mais mal-pagos da economia, como no caso dos inúmeros projetos de microempresa ou de capacitação profissional que treinam mulheres para serem melhores faxineiras nos hotéis, melhores garçonetes nos restaurantes, melhores aí significado “mais passivo”, “mais submissas” (ALVAREZ, 2000, p. 20).

Esses programas que tem como objetivo formal a libertação dessas mulheres de suas situações precárias de vida, passam a direcioná-las a trabalhos mal-pagos e com pouco status social. A maioria do público atendido por eles é constituída por mulheres pobres e negras, que provavelmente serão levadas a procurar novamente a Assistência Social no futuro, grande parte pela ineficiência dessa alternativa que lhes é oferecida.

O Programa Bolsa Família é considerado uma importante demonstração de política de transferência de renda, que traz como eixo central a figura da mulher enquanto sua principal titular, responsável pelo benefício, e pela função de cumprir as condicionalidades que ele exige ao grupo familiar. Este direcionamento aplicado pelo PBF pode ser explicado através da multiplicação dos estudos direcionados a área de gênero, e

³ O significado de “mulheres vulneráveis”, por vezes, tende a definir aquelas mulheres que se distanciaram do modelo patriarcal dominante, e que são então excluídas do acesso a maioria das políticas neoliberais que predominam (ALVAREZ, 2000)



de uma maior visibilidade mundial em relação à situação de mulheres em estado de pobreza ou extrema pobreza⁴.

A pressão exercida pelos movimentos feministas e de mulheres para a inclusão de uma perspectiva de gênero na formulação das políticas sociais, é outra explicação para este direcionamento, pois apesar de muitos grupos feministas ainda não enxergarem a aproximação do Estado como algo positivo, as feministas da América Latina não podiam se dar ao luxo de ignorá-lo “Para a maioria das mulheres do chamado Terceiro Mundo a questão não é se aproximar do Estado; pois o Estado é que se aproxima delas, muitas vezes de forma violenta” (ALVAREZ, 2000). Elas também foram às responsáveis por chamar a atenção para o crescimento de uma visível pobreza feminina, que inclui um contexto histórico de trabalhos não remunerados direcionados ao cuidado.

Essa mobilização, mais os inúmeros estudos produzidos na área que evidenciaram um crescente empobrecimento das mulheres, mesmo na presença de um aumento significativo de seu nível educacional e em sua entrada no mercado de trabalho, auxiliando a reproduzir nos campos teóricos e políticos a ideia de que a pobreza feminina deveria ser um dos focos de ação para redução da pobreza integral, legitimando esta estratégia por meio da adoção de elementos utilizados nos discursos feministas (SOARES, 2014).

Isto significa que uma proposta inicialmente apresentada por grupos feministas para auxiliar um processo de emancipação feminina é deslocada para o âmbito da tradição política do Estado, obtendo outros fins, que implicam, em sua maioria, uma normatização e regulação da vida dessa população, diferentemente da proposta inicial se promove políticas sociais dentro da perspectiva de gênero que pouco ou nada tem a ver com a promoção de equidade.

Os discursos no âmbito do Estado e das organizações internacionais direcionados a mulheres em situação de pobreza são também vinculados a noção de identificação da pobreza enquanto o principal problema social que deve ser solucionado, adquirindo centralidade nas políticas.

Essa concepção permite que se direcionem critérios particularizados a programas que visam selecionar os “mais pobres entre os pobres”, dentre esses as mulheres, dentre elas as mulheres negras. Levando em consideração este cenário, se torna mais fácil a formulação de políticas sociais fragmentadas, focalizadas e de transferência de renda que possuam grande abrangência e que se desloquem de uma visão geral de mudança. As políticas aplicadas pelo governo Lula e posteriormente no governo Dilma podem ser usadas de referência, principalmente o PBF.

Pode-se afirmar que a incorporação da mulher de maneira central no Programa Bolsa Família tem grande parte de sua origem na gradativa assimilação da categoria gênero ao eixo principal ou enquanto tema transversal de políticas sociais do Estado. Essa associação dentro do Programa se interliga ao debate multifacetado do combate a pobreza, que compreende a “questão social” em geral, enquanto uma dificuldade relacionada a ruptura dos vínculos familiares e sociais que podem causar uma instabilidade no bom convívio da sociedade. Por esse viés a “questão social” pode ser enfrentada por meio de iniciativas de empreendedorismo, integração social, empoderamento dos indivíduos e solidariedade mútua, ignorando a desigualdade social enquanto um componente da lógica de acumulação capitalista (SOARES, 2011).

O PBF participando dessa compreensão busca justificar o planejamento e execução de políticas públicas focalizadas, neste caso a focalização se evidencia na figura da mulher pobre, seguindo desta maneira o documento Toward gender equality de 1997

⁴ Por muitos estudiosos, com Diana Pearce, denominado de “feminização da pobreza”.



construído pelas organizações internacionais que recomenda claramente a focalização das políticas de combate a pobreza as mulheres como meio principal de enfrentamento desse problema.

A contribuição que o PBF trouxe para o cotidiano das famílias e dentro delas para a figura da mulher em especial, não pode, contudo ser negada, ela se expressa por meio das pesquisas econômicas e estudos acadêmicos produzidos e divulgados a respeito do impacto positivo do programa para a economia familiar e até mesmo para a economia local de algumas regiões e pequenas cidades. Em relação as mulheres, é possível afirmar que o benefício colabora para uma relativa autonomia das mesmas.

O livro *“Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania”*⁵ que ouviu cerca de 150 beneficiárias das regiões de Minas Gerais, Alagoas, Piauí e Maranhão nos anos de 2006 a 2011, expõe que o dinheiro repassado pelo programa garantiu essa relativa autonomia possuindo um papel fundamental para a população feminina no interior do Brasil. Segundo várias entrevistadas o dinheiro recebido através do benefício foi crucial na decisão, por exemplo, de se separar de seus maridos, visto que o programa garantia uma renda mínima para si e os filhos, dando alternativas para elas fora do matrimônio, para outras tratava-se da primeira experiência em suas vidas de recebimento de uma renda monetária regular que lhes dava minimamente uma possibilidade de escolha.

É clara a mudança que o programa proporcionou para esse grupo de pessoas em especial as mulheres, no entanto como essa figura de gênero aparece no âmbito dessas discussões?

Ao pensarmos na conjuntura brasileira, o PBF se estabelece em um país que possui 33% das famílias chefiadas por mulheres, ao qual 27% são mães solteiras e 64% são negras ou pardas, segundo dados do IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas do ano de 2008. Os dados nos mostram que tanto os atributos da pobreza no país quanto o perfil dos assistidos pelo o PBF ainda evidenciam uma duradoura desigualdade histórica (GOMES, 2011). As desigualdades relacionadas ao sexo e a raça visíveis em nossa sociedade repercutem na formação das políticas sociais que priorizam as mulheres, permeando as mesmas por obrigações impostas pelo aparelho estatal, no PBF elas se refletem por meio de suas condicionalidades:

Segundo Mariano e Carloto (2009), tais encargos ampliam outras responsabilidades impostas pela esfera governamental, como a execução de tarefas ligadas ao cuidado das crianças, adolescentes, idosos e doentes. Através de políticas de transferência de renda, as responsáveis pela casa são frequentemente convocadas a participar de atividades suplementares (como, por exemplo, grupos educativos), sendo ainda mais sobrecarregadas de obrigações ligadas à reprodução social (GOMES, 2011, p.74).

Em meio a essas condições, podemos afirmar que o grupo familiar é materializado simbolicamente pela representação da mulher, percebida novamente por intermédio de seu tradicional “papel feminino”, papel esse que inclui a figura da cuidadora, da mãe responsável pela reprodução social daquele conjunto de pessoas, independente das funções por ela já adquirida. O papel social pode até, em determinadas situações, ser desempenhado por outra mulher, como, a avó, a tia e até mesmo a irmã da criança ou adolescente.

Contudo, permanecerá sendo um ‘papel feminino’. Isto posto, as mulheres não só se configuram o papel de principais beneficiárias do programa, mas passam a acumular

⁵“Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania” (Editora Unesp), de Walquiria Leão Rego, professora de Teoria Social da Unicamp, e Alessandro Pinzani, professor de Ética e Filosofia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).



tarefas destinadas a saúde e educação dos filhos reforçando a visão tradicional dos papéis de gênero.

O reforço desta representação das mulheres trata de uma tendência de fixar a imagem do outro em um estado “natural” ou biológico, transformando as diferenças sociais em diferenças de ser (SÊGA, 1990), esse movimento dentro das políticas sociais não se iniciou através do PBF, nos países centrais a transferência de dinheiro para as mães com o objetivo de cuidados as crianças, adolescentes e idosas iniciam na década de 1930, e é enfatizada em campanhas que ressaltavam as responsabilidades do dito universo feminino. As justificativas apresentadas que iam à direção de que as mulheres seriam melhores gestores da unidade familiar, não se distanciavam das justificativas atuais (GOMES, 2011).

Outro fator que procura fortalecer o argumento da importância de a mulher tem prioridade no recebimento do benefício é o pressuposto que dinheiro, ou o capital, nas mãos delas beneficiará diretamente a família, partindo da noção de que ela possui uma forma diferenciada de utilizar a renda, priorizando a alimentação familiar, os homens, por outro lado “bebem e fumam” mais, não utilizando a renda total para os gastos domésticos. Esta visão reforça a idéia que os pais de família são por “natureza” menos responsáveis em relação às escolhas prioritárias de gastos e, de certa forma, retira a parcela de obrigação dessas funções que deveriam ser destinadas aos homens.

De fato o benefício recebido, é utilizado pelas mulheres quase que integralmente nos gastos familiares, segundo o IBASE (2008) as famílias que possuem mulheres na chefia gastam em média 56% da renda familiar total em alimentação, o restante do dinheiro é utilizado em itens de bem-estar domésticos como: material escolar, vestuário e remédios. Apesar desses dados, é possível afirmar a não existência da valorização da mulher de maneira autônoma dentro desse processo, essa não valorização perpassa as diretrizes do Banco Mundial ao qual as indica novamente enquanto prioritárias para recebimento do benefício, pois estariam mais propensas a investir a renda extra no bem-estar dos filhos, reforçando mais uma vez os estereótipos de gênero (GOMES, 2011).

A dificuldade de acesso a serviços públicos garantidos pela Constituição, já mencionados, como os relacionados à saúde e educação cria um contexto onde as usuárias do PBF, frequentemente advindas de famílias monoparentais, se tornam as únicas responsáveis pelo processo de cumprimento das condicionalidades exigidas. O aumento da renda esbarra no limite de uma situação precária de educação, saúde, e até mesmo saneamento básico de diversos municípios e regiões. A dificuldade de famílias inteiras em se inscreverem no benefício por motivo de falta de registro civil, e comprovante de residência (muitas delas por viverem em ocupações, ao qual se torna impossível uma comprovação formal), assim como a situação de falta de creches, se colocam como os principais problemas para essas mães que não podem contar com uma rede de apoio:

Alheios à situação de pobreza estrutural em muitas partes do país, para o Banco Mundial o não cumprimento das condicionalidades representa um sinal para os gestores de que as famílias beneficiadas possam estar em risco ou precisando de serviços adicionais. Os responsáveis pelo PBF já afirmaram repetidamente que o foco do programa, é auxiliar as famílias a cumprirem as condicionalidades e não puni-las em caso de não cumprimento. Todavia, o não-cumprimento sucessivo invocaria o aspecto ‘contratual’ do Programa, levando ao bloqueio do benefício, suspensão e ao posterior cancelamento. (GOMES, 2011, p. 76).

Uma das vantagens citada pelo Banco Mundial no PBF seria a execução do pagamento via cartão bancário, no sentido de impedir a possibilidade de clientelismo, contudo é esse processo mecanizado que facilita o bloqueio do benefício quando a mulher falha na “vigilância” das condicionalidades, pois não existe a possibilidade de um diálogo com um funcionário para discutir os motivos dessa falha, o bloqueio é realizado automaticamente, dando a oportunidade de diálogo apenas após a sua execução. Deixa-se



subentendido através desse funcionamento o caráter regulatório do programa que não condiz com uma intenção de autonomia e empoderamento anunciada pelo o mesmo, passando na realidade por um processo de financeirização da vida social e das políticas sociais.

Uma tendência que explicita bem essa representação é a conexão entre as políticas sociais direcionadas, de alguma maneira às mulheres, serem em sua grande maioria vinculadas a questão da maternidade, enquanto uma associação natural. Essa postura faz com que se construa uma concepção de cidadania equivocada para esse segmento, seria então as mulheres sujeitos de direitos somente exercendo a condição de maternidade? Não havíamos conquistado, devido a anos de luta, outra posição dentro da sociedade que ia além dessa concepção? Os saberes sociais envolvidos nos discursos expressam formas de conhecimento, e contribuem nas condutas e comportamentos sociais que podem auxiliar na perpetuação de práticas excludentes guiada pelo simbolismo de gênero, que possui uma poderosa carga estigmatizante, reproduzindo e legitimando um exercício de poder e controle que se dá no geral de maneira classista, sexista e racista (RODRIGUES, 2008)

Se os homens desfrutam de uma entrada no espaço público, com exceção dos excluídos do “pacto da virilidade” como os homossexuais, na qualidade de cidadão, racional, trabalhador e principalmente de indivíduo, as mulheres por sua vez ocupam as questões ligadas a reprodução, ao lugar das relações familiares, enquanto seres passivos, impotentes e domésticos afirmando sua representação social a partir das informações que, continuamente estão ligadas a funções maternas e de cuidados.

3 CONCLUSÃO

Embora as recentes políticas de assistência social com enfoque na figura das mulheres, como o Programa Bolsa Família, sejam fruto de uma longa luta do movimento de mulheres e do movimento feminista, e tenha em muitos sentidos contribuído para um avanço de uma possível autonomia feminina, permitindo assim um mínimo de programação da própria vida desse segmento, principalmente em regiões cercadas por uma grande miséria, não é possível afirmar que de fato ele tenha produzido algum tipo de mudança real na condição de desigualdade de gênero.

Como podemos ver ao longo do trabalho, a inserção do PBF não significa necessariamente uma melhora na autonomia e status dessas usuárias, na medida em que os programas assistenciais ainda carregam consigo um estigma de não direito, elas acabam por acumular mais um componente de discriminação que se aliam a condição de mulheres, pobres e, em sua grande maioria negras, essa situação cria uma cidadania diferenciada para as mulheres pobres e não-brancas.

O Programa Bolsa Família, considerado o maior programa de transferência de renda da América Latina, caminha nessa direção. O argumento da autonomia voltada a essas usuárias acaba por se concretizar enquanto uma autonomia orientada, na realidade, para a família, visto que grande parte da preocupação se concentra no destino que este dinheiro adquirido pelas famílias possuirá, ficando ligados mais às necessidades do arranjo familiar do que a das mulheres na posição de sujeitos.

Essa manutenção oferece a elas um tipo de cidadania que se exerce mediante uma proposta de políticas que estimulam a passividade da mesma, se apropriando das conquistas, fruto das diversas lutas encabeçadas pelo movimento de mulheres e feminista, para introduzir novas representatividades culturais e simbólicas a elas como visto previamente.

A intenção não é negar os progressos realizados até agora na instauração da perspectiva de gênero nas políticas sociais, entretanto, é necessário notar que as categorias



que compõem os diagnósticos estão em constante disputa e que tal uso de conceitos e diretrizes se constituem de uma maneira estratégica.

No caso do PBF a vantagem advinda de um acesso direto a renda, não gerou mudanças significativas no que se refere à tomada de decisões mais abrangentes no espaço do lar, que ainda possui o controle informal materializado no papel dos pais, padrastos, e maridos, contudo, a sobrecarga de tarefas já vivenciadas pelas mulheres no dia a dia e reforçada por meio das condicionalidades do programa colabora no consumo de tempo e energia que poderiam ser empregados na aquisição de uma maior igualdade nos processos políticos, assim como uma maior participação dessas mulheres no espaço público (GOMES, 2011) entendendo que o discurso de uma maior igualdade não pode se limitar a distribuição de bens, e direito formais, mas também deve relacionar-se a participação dos sujeitos na definição e transformação das regras normativas da sociedade.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, S.E. *Em que ESTADO está o feminismo latino-americano? Uma leitura crítica das políticas públicas com 'perspectiva de gênero.* In: FARIA, Nalu (org.); SILVEIRA, M. L. (org.); NOBRE, Miriam (org.). *Gênero nas Políticas Públicas*, São Paulo: Sof, 2000.

GOMES, Simone S. R. *Notas preliminares de uma crítica feminista aos programas de transferência direta de renda – o caso do Bolsa Família no Brasil.* Revista Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 69 - 81, jan./jul. 2011

REGO, W. G.D. L.; Pinzani, Alessandro . *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania.* 1ª. ed. São Paulo: UNESP, 2013. 248p.

RODRIGUES, Marlene Teixeira. *Equidade de gênero e transferência de renda - reflexão a partir do Programa Bolsa Família.* In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. de M. dos; MIOTO, R. C. T. (Org.) *Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas.* São Paulo: Cortez, 2008.

SÊGA, Rafael A. *O conceito de representação social nas obras de denise jodelet e serge moscovici.* 2000. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/ppghist/anos90/13/13art8.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2014.

SOARES, Suamy R. *A feminização da pobreza e as políticas sociais focalizadas nas Mulheres: um debate a ser repensado* In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2011, São Luiz. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/EIXO_QUESTOES_DE_GENERO_ETNIA_E_GERACAO.htm>. Acesso em: 08 mai. 2015.