

Condicionalidades nos Programas de Transferência de Renda e autonomia das mulheres

Cassia Maria Carloto¹

Resumo: A proposta deste artigo é realizar algumas reflexões sobre a relação entre o cumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família-PBF e a autonomia econômica das mulheres titulares do programa. Para isso o texto desenvolve a seguinte abordagem: uma crítica à exigência de condicionalidades nos programas de transferência de renda; a necessidade de reconhecimento do trabalho não remunerado das mulheres na esfera doméstica familiar; o uso do tempo das mulheres na administração das condicionalidades do Programa Bolsa Família. O texto traz também a discussão de uma proposta de inclusão de um indicador de avaliação e monitoramento no Programa Bolsa Família relativo a o uso do tempo das mulheres no trabalho não remunerado desenvolvido na esfera doméstica familiar.

Palavras chave: programa bolsa família, gênero e condicionalidades, gênero e uso do tempo.

Os programas de transferência de renda

A partir do final da década de 1990 e primeira década do século XXI começa consolidar-se na América Latina, os chamados programas de renda condicionadas como estratégia de combate à pobreza no continente.

Segundo Lavinás e Cobo (2010), o Banco Mundial que era contra programas de transferência de renda monetária até a década de 1990, passam a incentivá-los e apoiá-los na ótica da gestão social do risco. Para as autoras (apud Holzmann e Jorgensen, 2000 p.8):

Dados os custos sociais dos programas de estabilização macroeconômica, da onda de privatizações dos serviços básicos e as ineficiências e vieses dos sistemas de proteção social tipo bismarkianos, exageradamente generosos e onerosos em termos orçamentários, faz-se necessário enfrentar o agravamento da miséria com programas de garantia de mínimos sociais para assegurar a sobrevivência, reduzir falhas de mercado, mas também disciplinar os gastos dos governos. A seletividade é o caminho da disciplina.

Os programas de transferência de renda condicionada passam, nesse contexto, a fazer parte das propostas de governo voltadas ao combate à pobreza. Esses programas, como comenta Lavinás e Cobo (2010, p. 4) vão privilegiar a seletividade em detrimento da universalidade da cobertura, após “comprovação de níveis extremos de destituição ou aqueles em situação crítica, prevalecendo a segregação”. O Estado passa a atuar de forma contracíclica, com alocação de recursos discricionários por tempo determinado. Neste contexto, conforme informam as autoras a política assistencial passa a integrar o campo das políticas públicas sob gestão estatal. As autoras chamam a atenção para o fato de que o sucesso no combate à pobreza não pode ser visto pelo impacto das políticas de assistência social, mas analisado em conjunto com as demais políticas nacionais.

No Brasil, já na década de 1990, há uma expansão desses programas com diferentes critérios de denominações conforme o estado da união e municípios. No início do primeiro mandato do presidente Lula há reorganização e unificação desses programas (auxílio gás, bolsa escola federal e bolsa auxílio alimentação) no Programa Bolsa Família-PBF.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda que atende cerca de 13 milhões de famílias. O valor do benefício recebido varia de R\$ 32,00 a R\$ 242,00, a depender da renda familiar e do número e idade das/dos filhas/filhos. as quais precisam estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Este reúne informações de todas as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo e/ou renda familiar de até três salários mínimos, que é uma renda maior que o perfil para o Bolsa Família, e também serve como base para outros programas.

¹ Assistente Social, docente do Curso de Serviço Social da UEL. Doutora em Serviço Social pela PUC-SP. Endereço: Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Departamento de Serviço Social. Campus Universitário. 8600000 Londrina/PR. Email: ccarloto369@hotmail.com

O Programa Bolsa Família integra a estratégia “Fome Zero” e tem por objetivo a superação da fome e da pobreza, está articulado em três dimensões: promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

As reflexões e debates sobre programas sociais que têm por centralidade a superação da pobreza devem levar em conta a relação entre pobreza e gênero e os limites à autonomia econômica das mulheres. Segundo Arriagada (2004), a pobreza tem sido conceitualizada e medida tradicionalmente pela renda e nível de satisfação das necessidades básicas, sem considerar fatores culturais como os relativos a gênero, raça e etnia. Para autora há cinco fatores, ao menos, relacionados ao bem estar que deveriam ser compreendidos na análise da pobreza: os direitos de acesso aos serviços ou bens governamentais gratuitos ou subsidiados; a propriedade ou direito de uso de ativos que proporcionam serviços de consumo básico (patrimônio básico acumulado); os níveis educativos, as habilidades e as destrezas como expressões da capacidade de fazer e entender; o tempo disponível; a autonomia das pessoas.

Conforme o Censo 2010 (IBGE), as mulheres são a maioria da população em situação de extrema pobreza, ou seja, apresentam renda de até R\$ 70,00 mensais, representando 50,5% do total, ou seja, cerca de 8,2 milhões de mulheres em todo o Brasil. As mulheres são maioria em quase todas as regiões, com destaque para a região Sudeste com 52,8% conforme o censo 2010. Há um predomínio das mulheres em situação de extrema pobreza na zona urbana. (www.feminismo.org.br-09.11.2011). Se levarmos em consideração o quesito raça/etnia constatamos que são as mulheres negras que predominam entre os mais pobres. De acordo com o *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, em sua terceira edição, “em 2007, enquanto as mulheres brancas ganhavam, em média, 62,3% do que ganhavam homens brancos, as mulheres negras ganhavam 67% do que recebiam os homens do mesmo grupo racial e apenas 34% do rendimento médio de homens brancos” (Pinheiro, et al, 2008, p. 33).

Outro aspecto desse debate remete a situação de pobreza entre as famílias monoparentais que têm a mulher como referência. Os grupos domésticos monoparentais femininos podem representar maior vulnerabilidade e estão mais presentes entre as famílias em situação de pobreza. Em levantamento feito no Estado do Paraná pela Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social - SEDS/PR em maio de 2012 verificou-se os seguintes números: do total de 1.086.299 de famílias cadastradas, 967.612 tem como responsável familiar às mulheres. Entre as/os beneficiárias do Programa Bolsa Família são 405.435 mulheres e 28.428 homens.

Poderíamos deduzir destes números a razão pela qual o Programa Bolsa Família prioriza as mulheres-mães na titularidade do benefício. Mas é a capacidade feminina de gerência do recurso dos programas de transferência de renda para beneficiar a família, principalmente as crianças, que tem sido citada por diferentes autores e gestores dos programas de combate à pobreza, nos diferentes escalões, desde o âmbito federal até o municipal. É em razão dessa capacidade que a preferência pela titularidade do benefício tem recaído sobre a mulher. Realmente, as mulheres, na sua grande maioria, utilizam o benefício para melhoria das condições de vida da família, em particular das crianças, nos quesitos alimentação, vestuário, compra de material escolar, mobiliário para a casa e material de construção para melhoria das condições físicas da casa.

Desde 2001 desenvolvemos pesquisas que abordam a condição das mulheres a partir da inserção em programas de transferência condicionada de renda. Um dado que sempre destacamos é a sobrecarga e responsabilização das mulheres, a partir de seus papéis e obrigações na esfera doméstica e de cuidados nestes programas, e como isso pode se potencializar a partir das exigências/condicionalidades dos mesmos. Nossa última pesquisa, tendo como objeto o Programa Bolsa Família e indicadores de autonomia e empoderamento na perspectiva de gênero, mostrou que o indicador mais importante do processo de monitoramento do PBF é relacionado ao cumprimento das condicionalidades.

Condicionalidades e responsabilidades das mães

Ao ingressarem no Programa Bolsa Família (PBF), as famílias beneficiárias se comprometem em cumprir as condicionalidades do Programa nas áreas de saúde e educação. Segundo o Programa, as condicionalidades buscam contribuir para a redução da evasão escolar, melhorar os rendimentos escolares, promover as consultas do pré-natal e elevar o nível de vacinação das crianças nas populações mais pobres.

Em relação à saúde, dentre as condicionalidades do PBF tem-se a responsabilidade pelos cuidados básicos em Saúde: levar as crianças (entre zero e sete anos) para vacinar e manter atualizado o calendário de vacinação; pesar, medir e examinar as crianças de acordo com o calendário do Ministério da Saúde; e cumprir a agenda pré e pós-natal para gestantes e nutrízes.

Quanto à educação, as famílias devem matricular as crianças e adolescentes de 6 a 17 anos na escola; garantir a frequência mínima de 85% das crianças de 6 a 15 anos nas aulas mensalmente; garantir a frequência escolar mensal mínima de 75% dos adolescentes de 16 e 17 anos; informar à escola quando o aluno precisar faltar e explicar o motivo; e informar ao gestor do Programa sempre que algum aluno mudar de escola, para que os técnicos da Prefeitura possam continuar acompanhando a frequência escolar desses alunos.

As crianças/adolescentes em situação de trabalho infantil também precisam frequentar atividades socioeducativas/cursos profissionalizantes do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

No caso de descumprimento de condicionalidades, as famílias estão sujeitas a sanções gradativas, que vão desde a notificação da família (advertência), passando pelo bloqueio, suspensão e cancelamento, caso o descumprimento ocorra por vários períodos consecutivos. Segundo o Guia de Políticas e Programas de Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS (2008), as sanções gradativas têm o objetivo de permitir que as famílias que não cumprem as condicionalidades sejam identificadas, acompanhadas e que os problemas que ocasionaram o descumprimento possam ser resolvidos.

Conforme o *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS* (2009), o descumprimento de condicionalidades gera efeitos gradativos no benefício da família, o que evita o desligamento imediato do Programa, porém, apenas isso não é suficiente. Segundo o documento é necessário garantir que a ação de acompanhamento destas famílias pela Assistência Social seja respaldada pela manutenção da transferência de renda, de forma a não agravar a situação de vulnerabilidade da família.

A imposição de condicionalidades nos programas de transferência de renda tem gerado polêmicas entre os que defendem um sistema de proteção social não mercadorizável e de acesso universal. De acordo com Soares e Sátyro (2010), há autores que veem o PBF como um Programa de incentivo ao capital humano das famílias mais pobres, em que se tem ênfase no caráter condicionado dos programas. Existe outra vertente, para a qual o Programa é, antes de tudo, proteção social. Quando se coloca contrapartidas excessivas, a função proteção social se enfraquece na medida em que provavelmente as famílias mais vulneráveis serão as que não conseguirão cumprir exigências mais rigorosas.

Há também uma crítica quanto à visão subjacente que se tem da família pobre. Para Standing (2007, p.2 apud Lavinias e Cobo, 2010), a imposição das condicionalidades pressupõe que uma família pobre deva ser irracional ou incapaz de conhecer seus interesses de longo prazo ou que lhes falta algum tipo de informação vital. Isso porque impõe condicionalidades que já são universalmente aceitas, como o acesso das crianças à escola. As condicionalidades esbarram, portanto, na visão paternalista sobre a pobreza, a qual pressupõe que a população pobre não sabe gastar ou agir “adequadamente” e que esta precisa que o Estado obrigue-a a gastar a renda recebida por meio de benefícios em alimentos, por exemplo, ou mandando as crianças para a escola ou cuidando da saúde de todos os familiares.

Outro foco do debate está relacionado ao tipo e qualidade da estrutura existente em termos de políticas públicas, particularmente as voltadas à educação e saúde, que são fundamentais para o cumprimento das condicionalidades. Lavinias e Cobo (2010) comentam a esse respeito que, a imposição de condicionalidades nos países em desenvolvimento é foco de polêmica, pois por um lado está relacionada com a oferta de serviços de saúde e educação, por outro, exige pesados custos de

administração e controle dessas condicionalidades, que podem comprometer o custo-benefício dos programas implementados.

Como assinalam as autoras, os países que implementam programas de transferência de renda condicionada não possuem capacidade financeira e administrativa para gerenciar sistemas complexos de controle de condicionalidades. Sem contar que a oferta de serviços, particularmente a educação e a saúde no caso brasileiro, são insuficientes e precários. Assim como ocorre em outros países, no Brasil, “a lógica da contrapartida exigida está embasada numa perspectiva de que os direitos sociais são definidos de forma contratual, articulando direito e obrigação” (Lavinás e Cobo, p.8). Punir as famílias que não cumprirem as condicionalidades parece incompatível, segundo as autoras, com os objetivos de promoção social que os programas assumem como cruciais em suas formulações.

O cumprimento das condicionalidades é mais complicado para as famílias em situação de extrema vulnerabilidade, pois, são famílias cujo vínculo com a formalidade e a institucionalidade é mais frágil. “Vivem longe das escolas e dos postos de saúde. Frequentemente vivem além do alcance dos Correios. Supõe-se, portanto, que o Estado deva entrar cumprindo seu dever constitucional de criar condições para que as famílias façam a parte que lhes cabe” (Soares e Sátyro, 2010, p. 37).

De acordo com Currello et al (2010, p. 154-155), o pleno acesso aos direitos de assistência social, saúde e educação não se efetiva para todos os brasileiros da mesma forma. Há uma parcela com maior vulnerabilidade com maiores dificuldades de acesso às políticas públicas em geral, seja por aspectos relativos ao território no qual residem e a estrutura de oferta de serviços públicos ali existente, seja por questões relacionadas à dinâmica familiar e/ou comunitária.

Autores como Cotta e Paiva (2010, p. 73), afirmam que é indefensável condicionar transferências de renda ao uso de serviços públicos escassos, de má qualidade e prestados por agentes que “submetem os cidadãos a situações que ferem sua dignidade”. Cberia, em vez disso, responsabilizar os agentes públicos pelo não cumprimento de suas obrigações, por meio de punições administrativas e judiciais, além de criar mecanismos para que os titulares denunciem violações a seus direitos de acesso à renda, educação e saúde.

As críticas em relação à exigência de condicionalidades nos programas de transferência de renda são associadas à penalização da família, da Escola, e dos professores e, subjacente se encontra uma reflexão quanto às questões estruturais na política de educação no país, como falta de condições técnicas e operativas destas instituições em fornecer uma educação com qualidade.

Rubén Lo Vuolo (2009 p.17) pergunta: qual a justificativa da sanção para os que não cumprem as condicionalidades? Argumenta:

Aqui se vê novamente na prática o problema de outorgar o benefício para um adulto: pretende-se puni-lo por não cumprir com as condicionalidades para receber um benefício que se supõe vá favorecer filhos e filhas. Em outras palavras, se pune o adulto prejudicando a criança que não tem capacidade de decisão dentro do lar.

O autor está comentando o caso argentino, mas que é similar ao brasileiro. Coloca ainda uma questão que também podemos debater no caso brasileiro, que é o caráter assistencial-repressivo dos programas de transferência de renda. Lo Vuolo (2009), indaga que tipo de benefícios existe para crianças e adolescentes quando são punidos por decisões que são tomadas por seus pais. Para o autor é uma forma de culpar os pobres de sua própria situação e alimentar um discurso reacionário que justifica a falta de cobertura na falta de contrapartida por parte dos beneficiários.

O Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social- SUAS (2009), estabelece, em vários artigos, que a gestão integrada deve, “favorecer a superação de situações de vulnerabilidade e risco vividas pelos indivíduos e pelas famílias beneficiárias do PBF e do BPC, bem como pelas famílias beneficiárias do PETI, por meio da oferta de serviços sócio-assistenciais e das demais políticas públicas e, quando necessário, para órgãos do Sistema de Garantia de Direitos-SGD” (art. 4º, letra c). Embora haja esse tipo de empenho e uma postura explícita, a partir do texto, em não penalizar as famílias em descumprimento de condicionalidades, sabemos por pesquisas² recentes sobre operacionalização do Programa Bolsa Família nos municípios a partir dos Cras, que a ausência de uma rede efetiva de oferta

² Ver CASTILHOS, Cleide F. V. A operacionalização do trabalho social com famílias nos CRAS de Maringá-PR. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, maio-2012.

de serviços públicos nos territórios, colocam sérios impedimentos para que as recomendações sejam cumpridas.

Outro fator dificultador da não penalização e de uma ação de atenção às famílias em dificuldades de cumprir as condicionalidades é que, muitas vezes o município não tem informações sobre que famílias vão ser desligadas antes que isso aconteça. Pois esse desligamento se dá a partir dos procedimentos de monitoramento feito pela Educação e Saúde, encaminhado diretamente ao nível Federal, que posteriormente remete a relação das famílias ao município³.

Neste contexto é que introduzimos a questão do aumento de responsabilidades das mulheres beneficiárias do programa Bolsa Escola Federal. O aumento das responsabilidades está diretamente relacionado aos cuidados com as crianças, com destaque para o acompanhamento escolar. Manter os filhos na escola significa muitas vezes um uso do tempo demasiado grande para levar e buscar em locais distantes da moradia. Essa preocupação em acompanhar é motivada não só por questões de segurança pessoal da criança, mas também para garantir que essa vá e permaneça na escola para que a família não perca o benefício.

Uma dificuldade apresentada, no caso das crianças maiores, refere-se a conflitos no ambiente escolar, o que por vezes provoca a expulsão do/a aluno/a. Há muitos relatos de situações nas quais esse/a aluno/a fica estigmatizado não sendo aceito por nenhuma outra escola da região. Outra questão remete ao acompanhamento do desempenho escolar, as mulheres em sua grande maioria mal concluíram o ensino fundamental e não têm condições de ajudar os filhos nas tarefas escolares. Esse problema seria perfeitamente resolvido com escolas em período integral, na qual a criança teria todo o apoio pedagógico necessário para resolver os assuntos escolares.

A condicionalidade referente à saúde, também não é tão simples de ser atendida. Mais uma vez, conta-se com o tempo das mulheres, para as idas e vindas e esperas aos serviços de saúde, além da necessidade de adequação aos horários de funcionamento desses serviços, que não atendem, na maioria dos casos, fora do horário comercial. Novamente constata-se como as políticas públicas de claro viés familista organizam sua rotina pressupondo uma “boa mãe” com total disponibilidade de tempo, e que sacrifica tudo em nome dos filhos.

As condicionalidades e o uso do tempo como indicador de autonomia

No debate sobre o papel das mulheres no cumprimento às condicionalidades do PBF, cabe destacar o uso do tempo gasto para isso. Quanto tempo as titulares gastam administrando o acesso à educação e a saúde das crianças? O aumento das responsabilidades relativo às condicionalidades não aumentam o tempo gasto com o trabalho familiar doméstico, aumentando assim as dificuldades de desenvolvimento de autonomia pessoal e econômica e empoderamento? Devemos considerar no debate dessas questões, que o tempo dedicado ao trabalho dos cuidados e doméstico não é um tempo livre, mas que apresenta uma rigidez como o trabalho para o mercado, não só porque crianças, principalmente, devem ser cuidados em horários estabelecidos, como por exemplo, o horário das refeições, como também esse trabalho depende dos horários das instituições escolares, de saúde, comércio, transporte entre outros.

O uso do tempo nas atividades que envolvem os cuidados domésticos familiares é um bom indicador para aferir autonomia e empoderamento das mulheres titulares de programas de transferência de renda. Como o termo empoderamento tem sido muito utilizado no cotidiano das ações profissionais que envolvem a operacionalização do PBF, como por exemplo, “empoderar a família”, abrimos um parêntese para um breve comentário sobre o termo.

Conforme Oakley e Clayton (2003, p.8) o termo empoderamento tornou-se comum, adequando-se às perspectivas de desenvolvimento e combate à pobreza e às diversas estratégias de diversos atores, desde as Organizações comunitárias de Base atuando em campo, até instituições como o Banco Mundial e as agências bilaterais e multilaterais. Segundo o autor o termo se converteu em lugar comum divorciado de uma real compreensão, assim como a literatura que se seguiu.

³ Informação coletada a partir de pesquisa em andamento junto aos coordenadores estaduais do Programa Bolsa Família do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Os autores comentam também que o poder, formal, tradicional ou informal, está no coração de qualquer processo de transformação e é a dinâmica fundamental que determina as relações sociais e econômicas.

Para Carloto e Mariano (2008) em sua origem, nos movimentos sociais feministas, o termo empoderamento era usado para chamar a atenção para as relações de poder e do poder como relação social. As relações de poder podem tanto significar dominação, como também desafio e resistência. O termo vincula-se, conforme Leon (2000), com uma nova noção de poder, baseada em relações sociais mais democráticas e de poder compartilhado.

Leon (2000) chama a atenção para o fato de que a sensação de empoderamento pode ser uma mera ilusão se não se conecta com um contexto e relaciona-se com ações coletivas dentro de um processo político. A autora reforça a importância de reconhecer as percepções individuais, mas não chega ao extremo de reduzir o empoderamento a uma psicologia cognitiva que ignora o histórico e o político. Assinala que o empoderamento inclui tanto a mudança individual como a ação coletiva. Ao ter em conta o processo histórico que cria a carência de poder, faz-se evidente a necessidade de alterar as estruturas sociais vigentes.

Leon (2000), ao discutir o empoderamento das mulheres, faz uma distinção entre “poder sobre”, “poder para” e “poder entre”. A autora usa tais diferenciações para examinar tanto o contexto no qual as mulheres “desempoderadas” buscam ganhar reconhecimento, como para examinar a natureza crítica do desenvolvimento do poder interno, o qual ainda pode ser conquistado pelas mulheres pobres se estas se organizam e desafiam as estruturas existentes (Oakley e Clayton, 2003).

O exercício da autonomia está intrinsecamente relacionado ao poder. Ambos só podem ser exercidos quando as condições individuais, coletivas, sociais e econômicas permitem fazer e concretizar escolhas.

Trabalho e não trabalho e o uso do tempo

Retomando o debate sobre o indicador uso do tempo, Aguirre (2009) comenta que no tempo que se dedica ao trabalho doméstico familiar e doméstico se manifestam desigualdades sociais e diferenças entre homens e mulheres. Por meio desse indicador podem-se capturar realidades que são visíveis com os instrumentos convencionais de medição. Seu estudo contribui para visualizar a divisão sexual do trabalho nas famílias, fator chave para entender as limitações que as mulheres têm para o efetivo exercício de seus direitos sociais, econômicos e políticos. As reflexões sobre o uso do tempo nas atividades da esfera doméstica familiar tratam da tradicional dicotomia trabalho produtivo e trabalho reprodutivo.

Desde o século passado pesquisadoras feministas e, não só, têm produzido vasto material para a produção de um conhecimento que trata como trabalho, as atividades e ações da chamada esfera reprodutiva. São atividades e ações no âmbito familiar relacionadas à produção humana que se situam na esfera dos cuidados e que tem importância central para a economia capitalista⁴.

Uma das consequências da separação público e privado é a ausência do Estado, como aponta Aguirre (2009: pg. 41) com respeito à provisão dos serviços de bem estar. “A consideração normativa de uma família não regulada conduz a considerar irrelevante o que ocorre na esfera privada e negar a importância do trabalho familiar do qual depende o exercício público da cidadania”. A construção ideológica da separação do público e do privado contribui para invisibilizar a dependência dos homens dos trabalhos domésticos realizados pelas mulheres. Poderíamos acrescentar também a dependência dos programas de transferência de renda do trabalho não remunerado das mulheres para sua eficácia e eficiência, principalmente no bom uso dos recursos destinados às famílias.

Termos como produção do viver, produção humana, produção antropológica têm sido desenvolvidos numa tentativa de articular um campo teórico que desconstrua a falsa dicotomia produção e reprodução e demonstre a indivisibilidade e coextensividade dessas dimensões que estruturam o desenvolvimento capitalista. Como aporte teórico, as principais categorias têm remetido à divisão sexual do trabalho, ao patriarcado, às relações de gênero que se articulam a classe e etnia na compreensão de relações sociais estruturadas como de dominação e exploração.

⁴ Ver Carrasco, Cristina (2003).

Como forma de tratar teoricamente e empiricamente as atividades desenvolvidas no âmbito doméstico familiar, na tentativa de superar a dicotomia produção e reprodução e dar e conferir um estatuto de trabalho a essas atividades, pesquisadoras como Aguirre (2009) e Beneria (1999) tem introduzido a concepção de trabalho remunerado e trabalho não remunerado para dar conta da complexidade neste campo.

Há razões de ordem prática e conceituais para utilizar a distinção trabalho remunerado e trabalho não remunerado no lugar de trabalho produtivo e reprodutivo como argumenta Beneria (idem). Uma parte crescente do trabalho reprodutivo se transforma em trabalho remunerado quando as sociedades se mercantilizam e por outro lado o trabalho doméstico tem componentes que não podem ser considerados como estritamente reprodutivos, ainda que sejam atividades que contribuem para a reprodução da força de trabalho, como o caso dos lares sem crianças. Destaca também que o conceito de trabalho remunerado permite incluir atividades que em sentido estrito não são reprodutivas, como o trabalho de reparações da casa e o trabalho comunitário.

Os estudos econômicos, sociológicos e jurídicos se referem principalmente ao trabalho remunerado, usando muitas vezes de forma indistinta as noções de trabalho e emprego. Assim muitas vezes se diz que alguém não tem trabalho, quando na verdade não tem emprego. Nesse sentido o trabalho doméstico familiar não é reconhecido socialmente, pois não se enquadra na concepção de “emprego” para o qual se recebe um salário.

A identificação tradicional entre trabalho e emprego assalariado, começa a ser questionado, pois não consegue dar conta da grande diversidade de formas de trabalho mercantis e não mercantis. Como estratégia teórico metodológica para lidar com o “trabalho não remunerado”, tem-se desenvolvido reflexões e pesquisas que abordam a quantificação do trabalho não remunerado buscando recompor o objeto trabalho redefinindo-o por suas duas dimensões: a laboral e a doméstica (Aguirre, 2009, p.14).

Neste âmbito de pesquisas, a categoria tempo tem sido desenvolvida para dar conta da integração entre trabalho remunerado e não remunerado, pois facilitam a visualização das atividades que integram o trabalho doméstico familiar e o cálculo do volume da carga total de trabalho, permitindo desagregar uma grande quantidade de atividades.

A ideia central, conforme Aguirre (2009 p.29), é que para o trabalho ser valorizado em todas as suas formas, deve-se contar com registros de atividade que dem conta de sua existência, o que não tem acontecido, pois parte importante dos estudos econômicos que seguem centrados no trabalho para o mercado. O trabalho não remunerado familiar, quando considerado, é analisado de forma separada.

Uma investigação de Ramón Ramos Torres (2007), sobre o emprego do tempo dedicado ao trabalho doméstico e cuidado das crianças, mostra como este está fortemente moralizado, imbuído da ideia de bom e mal dever, concluindo que o tempo também é recurso moral. O autor discutindo as variantes do tempo como recurso, cita o tempo doado como aquele que é oferecido ao outro por considerações morais e afetiva, associado ao tempo da mãe, tempo dedicado ao trabalho doméstico e aos cuidados, que tem uma marca de gênero porque é realizado fundamentalmente pelas mulheres.

O tempo doado tem a ver com as expectativas de reciprocidade de quem recebe os cuidados, podendo aparecer tensões no circuito de reciprocidade. O autor comenta também a associação desse tempo com um sacrifício quase místico que reconhece duas versões, uma vinculada a um sacrifício inerente a maternidade sem receber nem esperar nada e outra como sacrifício que recebe e outro vinculado ao não querer perder nada do processo de crescimento dos filhos.

É necessário nesse ponto, abordar as distinções efetuadas entre trabalho domésticos e trabalho de cuidados familiares. Ambos podem ser remunerados ou não. Na América Latina, que ainda tem um forte componente familista nas políticas públicas, prevalece o não remunerado, executado como já apontamos, pelas mulheres, seja em suas famílias, seja em apoio a outras mulheres na rede de vizinhança. Trataremos aqui do não remunerado.

O trabalho doméstico inclui tarefas como: compras de bens, aquisição de serviços para a casa, cozinhar, limpar a casa, lavar, passar a roupa, cuidar de animais domésticos e plantas, organizar a distribuição de tarefas; pagar contas. Também é considerado como trabalho doméstico a produção mercantil que se origina nos lares, tais como produção de produtos agropecuários; vestimenta, calçado, conservação de carnes, pescado, produtos derivados de leite, construção, manutenção e infra-estrutura básica da casa.

São tratados como cuidados familiares: a ação de cuidar de uma criança, uma pessoa adulta ou idosa dependente para o desenvolvimento e o bem estar de sua vida cotidiana. Além do trabalho material, há um aspecto afetivo e emocional que incluem atividades como: brincar, levar a passeios, ajudar nos deveres de casa e socializá-los (as crianças); atenção às necessidades fisiológicas, médicas e sociais (passear, fazer companhia) aos idosos e doentes.

Uma dimensão comum às estudiosas do tema tem sido o de dar visibilidade à dimensão emocional e afetiva dos cuidados. Para Bathianny (2009 pg. 95, apud Hochschild, 1990), estabelece-se um vínculo emocional, geralmente mutuo, entre o que cuida e o que recebe cuidados; um vínculo pelo qual o que propicia cuidados se sente responsável pelo bem estar do outro e faz um esforço mental, emocional e físico para poder cumprir com essa responsabilidade. O cuidado é o resultado de muitos atos pequenos e sutis, conscientes ou inconscientes que não se pode considerar que sejam completamente naturais ou sem esforço. Assim coloca-se muito mais que natureza no cuidado, colocamos sentimentos, ações, conhecimento e tempo.

A categoria sustentabilidade da vida humana é desenvolvida por Carrasco (2003), para tratar das atividades de cuidados do trabalho doméstico familiar. Cabe ressaltar que a autora não distingue trabalho doméstico de cuidados, usando a concepção de trabalho doméstico⁵ familiar para tratar das atividades que ela denomina não mercadorizáveis realizadas para a reprodução da vida humana. Para Carrasco é difícil distinguir trabalho doméstico de cuidados, por que nos bens e serviços produzidos no lar é mais complicado separar os aspectos afetivos-relacionais da atividade em si, porque envolvem elementos pessoais, diferente dos bens mercantis.

Ao mesmo tempo é de ordem individual ou particular o que se prioriza ser substituído pelo mercado ou não, como por exemplo, para mães ou pais, pode ser muito importante a relação com seus filhos ou filhas, mas cada um pode estabelecer e concretizar a relação em atividades diferentes: levando as crianças à escola, brincando com elas no parque ou dando a janta.

A questão do tempo gasto pelas mulheres nas atividades não mercadorizáveis, ou trabalho de cuidados domésticos familiares também é abordada nas reflexões de Carrasco. Chama a atenção para uma característica desse trabalho que é não ser linear, pois segue o ciclo da vida, intensificando-se quando se trata de cuidar de pessoas dependentes: crianças, pessoas idosas ou doentes. Outra característica lembrada pela autora é que os tempos de cuidados diretos são mais rígidos no sentido que não podem ser agrupados e muitos deles exigem horários e jornadas bastante fixos e, em consequência, apresentam maiores dificuldades de combinação com outras atividades. É só lembrarmos-nos dos horários das unidades básicas de saúde, da escola das crianças e dificuldade das mulheres que trabalham fora do lar.

Os processos de empobrecimento das mulheres estão estreitamente relacionados à dedicação às atividades não remuneradas e a escassez de tempo. Nesse sentido, conforme Aguirre (2009 p.33) se propõem a exploração das potencialidades de medição da divisão das atividades nos lares o uso diferencial do tempo com essas atividades, que permitam desenvolver uma linha de investigação capaz de captar melhor a dinâmica da reprodução da pobreza de dos sistemas de gênero.

Considerações finais

Os programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família no Brasil, não se pode negar, tem cumprido um papel importante para melhorar a qualidade de vida das famílias em situação de extrema pobreza. Isso se deve em grande parte a ação das mulheres-mães que têm potencializado o uso do recurso principalmente em benefício das crianças, melhorando o acesso ao consumo de alimentos, vestuário, condições de moradia, entre outros bens. Mas se realmente a proposta é que o programa tenha efetividade no combate à pobreza, há que se introduzir uma perspectiva de gênero que propicie condições de autonomia econômica para as mulheres titulares do programa e rompam com a dimensão moralizadora da boa mãe. É necessário também romper com a dimensão meramente instrumentalizadora das mulheres a partir de seus papéis na esfera domésticas e dos cuidados, própria de políticas de caráter familista.

⁵ Neste texto adotamos a expressão trabalho doméstico familiar a partir da concordância com os argumentos de Carrasco (2003).

O reforço a esses papéis podem provocar um uso demasiado de tempo destinado ao trabalho não remunerado doméstico-familiar que, aliados a outros fatores como baixa escolaridade e ausência de serviços públicos de apoio a cuidados de crianças, idosos e doentes limitam as oportunidades das mulheres a um trabalho remunerado.

Administrar o cumprimento das condicionalidades do programa também pode aumentar o uso do tempo com cuidados e trabalho doméstico familiar, desde o tempo despendido em garantir a presença e a permanência na escola; o tempo despendido no acesso aos equipamentos de saúde; cujos horários pressupõem uma mulher mãe-dona de casa disponível no chamado horário comercial e em que tudo funciona perfeitamente. Deve-se levar em conta também o tempo despendido nas atividades que envolvem a operacionalização do programa.

Temos também que retomar a proposta e o debate sobre programas de transferência de renda universais e incondicionais. As condicionalidades quando não cumpridas, penalizam mães e filhos. As primeiras são geralmente responsabilizadas e culpabilizadas, no senso comum, pelo fracasso dos filhos. As crianças que se quer atingir com os programas de combate à pobreza para romper com o ciclo geracional também são penalizadas, à medida que o benefício é cortado.

Consideramos, por fim, que o sistema de avaliação e monitoramento do Programa Bolsa Família deveria considerar como um indicador, o uso do tempo das mulheres titulares para administrar o cumprimento das condicionalidades. Seria um importante indicador para aferir o aumento do trabalho doméstico e de cuidado, considerado não trabalho, e para aferir como o uso deste tempo pode dificultar a inserção das mulheres no trabalho remunerado, condição que obstaculiza a autonomia econômica.

Referências

AGUIRRE, Rosário. Uso Del tiempo y desigualdades de gênero en el trabajo no remunerado. In: Aguirre, Rosario (editora) *Las bases invisibles del bienestar social- El trabajo no remunerado em Uruguay*. Uruguay, UNIFEM, Doble clic Editoras marzo 2009. p.23-81.

ARRIAGADA, Irma. Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de gênero. *Revista De La Cepal* 85 • Abril, 2005.

BATTHYÁNY, KARINA. Cuidado de personas dependientes y gênero. In: Aguirre, Rosario (editora) *Las bases invisibles del bienestar social- El trabajo no remunerado em Uruguay*. Uruguay, UNIFEM, Doble clic Editoras marzo 2009. p.87-121.

BENERIA, Lourdes. El debate inconcluso sobre el trabajo remunerado. *Revista Internacional del Trabajo*, vol.118, n.3, 1999.

CARLOTO, Cássia M., SILVANO, Mariana A. A família e o foco nas mulheres na Política de Assistência Social. In *Sociedade em Debate*. Universidade Católica de Pelotas, v. 14, n.2- julho-dezembro 2008, pp. 153-168.

CARRASCO, Cristina. A sustentabilidade da vida humana: Um assunto de mulheres. In *Produção do Viver*. São Paulo Cadernos SOF., 2003. pp. 11-49.

COTTA, Tereza C.; PAIVA, Luis H. O Programa Bolsa Família e a proteção social no Brasil. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. v. 2. p. 57-100.

CURRALERO, Cláudia B.; SILVA, Ana A.; XIMENES, Daniel de A.; VASCONCELOS, Ana B. P. A.; AQUINO, Kelva K. N. C.; OLIVEIRA, Kathllen S.; SILVA, Ana C. F.; NILSON, Eduardo A. F. As condicionalidades do Programa Bolsa Família. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. p. 151-178.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara. Bolsa-família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres e as relações de gênero. 13º Congresso da Rede Mundial de Renda Básica. BIEN 2010. São Paulo, 2010. (mimeo). 27p.

LEON, Magdalena.. Empoderamiento: Relaciones de las mujeres con el poder. *Revista Estudios Feministas* CFH-CCE-UFSC. v.8, n.2, p.279-281, 2000.

LO VUOLO, Rubén. Asignación Por Hijo. *Série Análisis de Coyuntura* n° 21. Ciepp, novembro 2009.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Perfil das Famílias Beneficiárias do Programa Bolsa Família**. Brasília/DF, março/2007. 77 p.

OAKLEY, Peter; CLAYTON, Andrew . Monitoramento e avaliação do empoderamento (“empowerment”). Tradução de Zuleika Arashiro e Ricardo Dias Sameshima. São Paulo, Instituto Pólis, 2003. 96 p.

PINHEIRO, Luana. et al. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 3ª ed. Brasília: Ipea: SPM: UNIFEM, (2008)RAMOS TORRES, Ramón. Metáforas sociales del tiempo em Espana: una investigación empírica. Em Carlos Prieto Rodríguez (coord.). Trabajo, gênero y tiempo social, Hacer/Complutense, Madrid, 2007.

PROTOCOLO DE GESTÃO INTEGRADA DE SERVIÇOS, BENEFÍCIOS E TRANSFERÊNCIAS DE RENDA NO ÂMBITO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Comissão de Intergestores Tripartite. Resolução CIT n. 7, de 10 de setembro de 2009.

SOARES, Sergei; Sátyro, Natália. O Programa Bolsa Família: desenho institucional e possibilidades futuras. In: CASTRO, Jorge A.; MODESTO, Lúcia (org.). **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. Brasília: IPEA, 2010. 2 v. p. 25-56.

www.feminismo.org. Acessado em 09.11.2011

Recebido em 17/06/2012
e aceito em 28/09/2012

Title: The conditionality of Bolsa Familia, and unpaid work of women

Abstract: *The purpose of this paper is to make some reflections on the relationship between compliance with the conditionality of Bolsa Familia and economic autonomy of women holders of the program. For this, the paper addresses the following approach: a critique of the requirement of conditionality in cash transfer programs, the need to recognize the unpaid work of women in family home, the use of women's time in the administration of the conditionalities of the Bolsa family. The text also brings the discussion of a proposal to include an indicator for evaluating and monitoring the Family Grant Program for the use of women's time in unpaid work developed in the domestic family.*

Keywords: *family allowance program, gender and conditionalities, gender and time use.*