

Francisco Pozzobon Ferrer

**Bolsa Família e Desigualdade de Gênero:
uma análise sob a perspectiva da abordagem
das capacitações.**

Porto Alegre

2015

Francisco Pozzobon Ferrer

**Bolsa Família e Desigualdade de Gênero:
uma análise sob a perspectiva da abordagem das
capacitações.**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

Faculdade de Ciências Econômicas

Departamento de Ciências Econômicas

Orientador: Prof. Dr. Flavio Vasconcellos Comim

Porto Alegre

2015

Francisco Pozzobon Ferrer

**Bolsa Família e Desigualdade de Gênero:
uma análise sob a perspectiva da abordagem das
capacitações.**

Trabalho de Conclusão submetido ao Curso de Graduação em Economia, da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas.

Trabalho aprovado. Porto Alegre, 24 de Junho de 2015:

Prof. Dr. Flavio Vasconcellos Comim
Orientador
(UFRGS)

Prof. Dr. Eduardo Ernesto Fillipi
(UFRGS)

Prof^ª. Dra. Izete Pengo Bagolin
(PUCRS)

Porto Alegre
2015

Agradecimentos

Correndo o risco de esquecer alguém importante nesta caminhada até aqui, gostaria de fazer alguns agradecimentos.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao professor Flavio Comim, que aceitou me orientar neste trabalho e que me ajudou sempre que necessário. Também aos professores Eduardo Fillipi e Izete Pagolin, por aceitarem fazer parte da minha banca.

Agradeço também à UFRGS, à FCE e a todos os professores com os quais tive o prazer de ter aula nestes anos de faculdade. Tenho certeza de que tive aulas de altíssima qualidade e que isso terá impacto no meu futuro como economista e cidadão.

Gostaria de agradecer, também, a todos os meus amigos, que me acompanharam por todos esses anos e vibraram com cada passo dado. Aos meus grandes e eternos irmãos Jean Malavolta e Douglas Da Vinci, com os quais pude compartilhar boa parte das primeiras experiências de vida. Ao Diogo Luz, que acompanhou esta empreitada e fiscalizou os momentos de procrastinação. À gurizada da Física, que, de uma maneira não ortodoxa e em um esforço mútuo, não me permitiu seguir por um caminho que talvez não fosse o melhor para mim: Borsa, Markito, Julio, João, Rodolfo, Cachopa, Japa, Juliano, Pet.

À minha família, primos, primas, tios e tias, que me ajudaram, me animaram e me divertiram sempre com a sua companhia e que, com certeza, me influenciaram a ser a pessoa que sou hoje.

Um agradecimento especial à minha avó, Dolores Ferrer, que colocou como objetivo último de sua vida me ver formado.

Outro, mais do que especial, aos meus pais, Rosana Toniolo Pozzobon e João Carlos Camargo Ferrer, que, apesar de tudo, nunca desanimaram e sempre estiveram ao meu lado me apoiando e insistindo para que eu fosse a melhor pessoa possível.

Por último, agradeço à minha amada, Cristina Gavazzoni, que, com seu amor, sua ajuda, seu apoio, suas brincadeiras e seu sorriso bobo, principalmente nos momentos de dificuldade, me fez chegar até aqui.

Todos vocês foram importantes para esse feito e eu só tenho a agradecer profundamente por tê-los conhecido. Obrigado!

Resumo

Nos últimos 12, anos o número de pessoas extremamente pobres no Brasil reduziu substancialmente. O Programa Bolsa Família foi um dos responsáveis por tal redução, beneficiando atualmente, aproximadamente, um quarto da população brasileira. O objetivo deste trabalho é analisar o impacto do programa, especificamente, na vida das mulheres, e se o programa tem potencial para diminuir desigualdades de gênero que persistem no Brasil historicamente, para empoderar as mulheres e desenvolver a sua capacidade de agência. Para fazer essa análise, será utilizada a abordagem das capacitações desenvolvida por Amartya Sen e Martha Nussbaum. Serão apresentados: a questão da desigualdade de gênero dentro da abordagem, e o desenho de outros programas de transferência de renda condicionada em outros países, com uma discussão sobre os seus impactos na questão do gênero. Depois, o próprio Bolsa Família será apresentado, mostrando seus impactos na vida das mulheres e se o programa pode ser considerado como significativo para a expansão das capacitações femininas.

Palavras-chave: Desigualdade de Gênero. Abordagem das Capacitações. Bolsa Família.

Abstract

In the last 12 years the number of extremely poor people in Brazil reduced substantially. The *Bolsa Família* Program was one of those responsible for such a reduction, benefiting currently about a quarter of the population. The objective of this study is to examine the program's impact specifically on women, if the program has the potential to reduce gender inequalities, to empower women and develop their capacity for agency. To make this analysis will be used the capabilities approach developed by Amartya Sen and Martha Nussbaum. Will be presented the issue of gender inequality in the approach, the design of other conditional cash transfer programs in other countries with a discussion of their impact on the issue of gender . After Bolsa Família itself will be presented, showing its impacts on women and if the program can be considered significant for the expansion of women's capabilities.

Keywords: Gender Inequality. Capabilities Approach . Bolsa Família.

Lista de ilustrações

Figura 1 – Indicadores do Mercado de Trabalho 2013	50
--	----

Lista de tabelas

Tabela 1 – Famílias com renda <i>per capita</i> familiar mensal de até R\$ 77,00	68
Tabela 2 – Famílias com renda <i>per capita</i> familiar mensal de R\$ 77,00 a R\$ 154,00	69

Lista de abreviaturas e siglas

BsM	Programa Brasil sem Miséria
CRAS	Centro de Referência e Assistência Social
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPU	<i>Inter-Parliamentary Union</i>
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PEA	População Economicamente Ativa
PIA	População em Idade Ativa
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PTRC	Programa de Transferência de Renda Condicionada
SINAN	Sistema de Informação e Agravos de Notificação
SPM	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
WDR	<i>World Development Report</i>

Sumário

1	INTRODUÇÃO	11
2	GÊNERO NA ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES	15
2.1	Sen e a Condição de Agente das Mulheres	17
2.2	A Contribuição de Nussbaum	20
2.3	Privações Femininas	26
2.3.1	Violência contra a Mulher	27
2.3.2	Educação e Gênero	29
2.3.3	Ocupação no Mercado de Trabalho	30
2.3.4	Representação Feminina na Política e Cidadania	31
2.4	Considerações Finais sobre o Capítulo	32
3	PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA E A QUESTÃO DE GÊNERO	34
3.1	Os Programas	34
3.2	Debate: Empoderamento X Armadilha	36
3.2.1	Empoderamento	36
3.2.2	Armadilha	40
3.2.3	Considerações sobre o Debate	41
3.3	O Programa Bolsa Família	42
3.3.1	Cadastro Único	44
3.3.2	O Benefício	44
3.3.3	As Condicionalidades	45
3.3.4	Gestão Descentralizada	46
4	IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA NA DESIGUALDADE DE GÊNERO	47
4.1	Educação no Brasil	48
4.1.1	Impactos do Bolsa Família na Educação Feminina	48
4.2	Ocupação no Mercado de Trabalho no Brasil	49
4.2.1	Impactos do Bolsa Família na Ocupação do Mercado de Trabalho	51
4.3	Violência contra a Mulher no Brasil	52
4.3.1	Impactos do Bolsa Família na Violência contra a Mulher	52
4.4	Representação Feminina na Política e Cidadania no Brasil	53
4.4.1	Impactos do Bolsa Família na Representação Política e Cidadania	54
4.5	Empoderamento e Armadilha no Programa Bolsa Família	56

5	CONCLUSÃO	58
	Referências	61
	ANEXOS	65
	ANEXO A – LISTA DE CAPACITAÇÕES CENTRAIS DE NUSS- BAUM	66
	ANEXO B – VALOR DO BENEFÍCIO DO BOLSA FAMÍLIA . . .	68

1 Introdução

Nos últimos 12 anos, o Brasil logrou uma significativa diminuição da extrema pobreza e conseguiu sair do mapa da fome da ONU (FAO, 2014). Segundo Osorio, Soares e Souza (2011), em 2003, o país tinha em torno de 17 milhões de pessoas, ou seja, um em cada dez brasileiros, com renda *per capita* inferior a R\$ 50 que equivalia a um quarto do salário mínimo naquele ano. Em 2009, o número de pessoas vivendo abaixo dessa linha, considerando a inflação, tinha caído pela metade. Já Cord, Genoni e Rodríguez-Castelán (2015) afirmam que "entre 2001 e 2013, o percentual da população vivendo em extrema pobreza caiu de 10% para 4%", e também que, entre 1990 e 2009, cerca de 60% dos brasileiros aumentaram a sua renda, o que significou 25 milhões de pessoas saindo da pobreza extrema ou moderada. Cord, Genoni e Rodríguez-Castelán (2015) colocam três motivos para tal êxito: i) crescimento econômico a partir de 2001 mais estável do que nas décadas anteriores; ii) políticas públicas de erradicação da pobreza, como os Programas Bolsa Família (PBF) e Brasil sem Miséria (BsM); iii) um aumento na taxa de empregos formais, que teve um crescimento de 60% no período.

O PBF se destaca como um dos principais meios utilizados pelo governo para enfrentar a pobreza. Porém, limitar-se a enxergar a pobreza apenas como uma linha, onde os que estão abaixo são extremamente pobres, não é o suficiente para entender a pobreza em toda a sua dimensão. É evidente que estipular uma linha para a pobreza facilita na concepção de uma política pública, como argumentam Osorio, Soares e Souza (2011). O problema não está necessariamente na concepção do programa, mas resumir desenvolvimento econômico a uma renda mínima também não é o ideal. Saber como essa renda impacta a vida das pessoas, o que podem comprar e fazer com ela, como as decisões de como gastá-la são tomadas, são questões muito mais significativas do que simplesmente definir uma renda mínima. Saudar o fato de o país sair do mapa da fome da ONU, vai ao encontro dessa ideia, pois, se se defende que o Bolsa Família tem impactos positivos na diminuição da fome, se defende que o importante não é o fato de as famílias terem uma renda mínima, mas sim o fato de eles terem condições de se nutrirem melhor devido a essa renda.

A partir da ideia de que a renda não é o suficiente para se medir a pobreza, nem as desigualdades, Amartya Sen e Martha Nussbaum desenvolvem uma nova abordagem para o desenvolvimento. Essa nova abordagem rejeita o consenso de que o crescimento da renda, ou da renda *per capita*, deve ser o fim a ser buscado. A renda deve ser um meio para a obtenção de um fim maior que seria a expansão do que as pessoas são capazes de fazer e de ser.

Apresenta-se, assim, a ideia de capacitações, traduzida de “*capability*”, que é uma junção das palavras “*capacity*” e “*ability*”, e funcionamentos, onde a capacitação seria a capacidade de fazer algo que se tem razão para valorizar e ter a oportunidade de fazê-lo. Os funcionamentos seriam o bem-estar efetivamente atingido, a realização de algo que se valorize. O “conjunto capacitário” seria o conjunto de capacitações que os indivíduos possuem; quanto maior for, maior será a liberdade desse indivíduo de ter a vida que valoriza.

Os funcionamentos, então, seriam o que a pessoa realizou de fato e as capacitações seriam vetores de possíveis funcionamentos. (KANG, 2011)

Partindo dessa abordagem das capacitações desenvolvida por Sen e Nussbaum, este trabalho se propõe a investigar uma desigualdade específica, a de gênero, sendo essa desigualdade vista como um conjunto de capacitações diminuído para as mulheres em relação aos homens. Rapidamente se enxergam algumas liberdades restringidas. As mulheres têm menor participação na política, têm maiores restrições a sair de casa devido à violência sexual, sofrem com a violência doméstica e, principalmente, em comunidades mais humildes, têm menor poder de decisão dentro da família. O PBF tem impacto positivo na superação de privações?

Segundo o WDR (2012)¹, um aumento na renda das famílias tem um impacto positivo na sua capacidade de agência: o aumento da renda familiar pode impedir casamentos precoces por dificuldades financeiras da família, pode aliviar dificuldades de mobilidade, algo necessário na busca de emprego fora de casa e na busca por serviços de saúde. Porém, esse impacto é limitado, apenas um aumento da renda não seria o suficiente para que a capacidade de agência dessas pessoas fosse plenamente desenvolvida, seriam necessários, também, investimentos em infraestrutura e serviços públicos que complementassem o impacto de uma renda maior (WDR, 2012).

Nesse sentido, a pergunta a ser feita é se uma transferência de renda dada a famílias de baixa renda tem impacto em capacitações variadas, que não só o combate à fome? O valor dado pela transferência seria o suficiente para que outras capacitações fossem desenvolvidas?

O trabalho proposto foca no caso brasileiro e em um programa específico. A escolha do Bolsa Família se dá pelo fato de ele estar no centro da discussão sobre políticas públicas, de ser um programa muito elogiado por diminuir a pobreza extrema, como citado anteriormente, mas que também recebe muitas críticas vindas da sociedade, como, por exemplo, o chamado “efeito preguiça”, em que as beneficiárias deixariam de trabalhar por receber uma renda fixa do governo (SOARES, 2013). Como a bolsa é dada, preferencialmente, às mulheres, dois possíveis impactos são bastante discutidos:

¹ *World Development Report* (Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial)

a) Empoderamento das mulheres: ao dar o benefício às mulheres, o governo as empodera através de uma certa independência financeira, que traz junto de si, decisões de como usar o dinheiro. Em comunidades mais pobres, é normal ser restrita ao homem a responsabilidade por gerar renda à família e isso, muitas vezes, retira o poder de decisão da mulher, que acaba se submetendo às vontades do marido.

b) O benefício perpetua papéis de gênero e mantém as mulheres dependentes: a mulher, geralmente, é a responsável por cuidar dos filhos e, com a condicionalidade de que os filhos frequentem a escola para receber o benefício, elas ficam presas a esse papel, ou seja, já é responsabilidade delas levar os filhos à escola, e, ao receber o benefício, a responsabilidade se perpetua, pois quem perde o benefício é ela caso os filhos não frequentem a escola. O programa coloca sobre a mulher uma carga de responsabilidade muito alta no cumprimento das condicionalidades, algo do qual ela deveria ser corresponsável justamente junto com o próprio governo. Com isso, não conseguem tempo para trabalhar, estudar, etc., e acabam não saindo da situação em que necessitam do benefício, apenas esperando que a sorte seja diferente para os filhos.

Há outros pontos importantes como, por exemplo, o valor dado à beneficiária pelo programa que hoje está calculado de maneira que a família tenha uma renda *per capita* mínima de R\$ 77. Entender o porquê desse valor específico é relevante. Saber se com esse valor o governo pretende, realmente, retirar as pessoas da pobreza extrema, não apenas no curto prazo, e se o governo tem como objetivo uma ideia que se aproxime da abordagem proposta também é relevante para o estudo. Se há a intenção de diminuir desigualdades de gênero e como isso se daria, são outros pontos importantes.

O problema geral consiste em saber se o programa Bolsa Família tem ajudado na diminuição da desigualdade de gênero, se há a intenção do governo nesse sentido e se a intenção é consistente com a abordagem das capacitações. Sen (2000) defende que é necessário que se fomente a condição de agente da mulher e que não se busque apenas o bem-estar dela, que a condição de agente é necessária para o seu desenvolvimento pleno e, conseqüentemente, para o aumento do seu bem-estar. O Bolsa Família tem essa capacidade de empoderamento ou apenas busca diminuir mazelas mais urgentes, aumentar a renda, sem olhar para especificidades que contextualizam situações de vida diferentes que geram também capacitações diferentes? É possível que uma transferência de renda relativamente baixa seja um motor de transformação nesse sentido?

O trabalho se constará, então, de cinco capítulos, contando a introdução e a conclusão. No segundo capítulo, será feita uma breve recuperação da abordagem das capacitações, com enfoque na desigualdade de gênero, através de uma revisão de trabalhos de Sen e Nussbaum. Ainda nesse capítulo, será tratada a necessidade de empoderamento das mulheres, sendo o empoderamento essencial ao desenvolvimento na abordagem proposta. No terceiro capítulo, serão apresentadas a ideia central dos programas de transferência de

renda condicionada (PTRCs) e o debate entre empoderamento e armadilha causados por eles, com exemplos de alguns países e programas postos em prática. Também no terceiro capítulo, será apresentado o PBF, com algumas de suas características e o funcionamento de seu gerenciamento, como uma introdução ao quarto capítulo, onde serão discutidos os possíveis impactos, apresentados na literatura, do PBF na desigualdade de gênero. Por fim, a conclusão, indicando possíveis efeitos do programa na expansão das capacitações femininas, ou na privação de capacitações, e que medidas poderiam ser implementadas para uma possível melhora do programa.

2 Gênero na Abordagem das Capacitações

A questão do gênero é importante na abordagem das capacitações. Não apenas por objetivar o bem-estar das mulheres, que sofrem com o mesmo diminuto por toda a história da humanidade, mas, também, por enxergar o papel da mulher como essencial para o desenvolvimento humano. Em seus trabalhos, Sen e Nussbaum colocam a melhora do bem-estar da mulher como essencial para o desenvolvimento humano, sem a igualdade de gênero não se pode dizer que há um estado de desenvolvimento humano de fato, pois uma parcela significativa da população teria privações maiores que a outra. A necessidade de empoderamento da mulher e de sua condição de agente é desenvolvida nos trabalhos de Sen (1985, 2000) e Nussbaum (2000, 2011), e é o ponto de partida para o trabalho proposto.

Em *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen (2000) defende que é necessário desenvolver uma nova maneira para medir o desenvolvimento. As formas tradicionais, argumenta, baseadas no utilitarismo, não são suficientes para que especificidades individuais sejam contempladas. Sen critica o utilitarismo por ser indiferente às questões distributivas, pois, ao se verificar apenas o PIB, que seria a soma das utilidades, como informação para o desenvolvimento, não é possível enxergar a distribuição dessa utilidade. Outra crítica é a de que o utilitarismo não atribui grande importância às questões de direitos e liberdades estas têm importância apenas na medida em que influenciam na utilidade. Por último, critica o fato de o utilitarismo não levar em consideração a adaptação e o condicionamento mental a uma situação vivida, de que as pessoas podem se acostumar a viver de uma determinada maneira, com isso, ignora que,

Os desejos se modificam de acordo com a realidade e a realidade é mais dura para alguns do que para outros. Os despossuídos sem esperança que desejam meramente sobreviver, os lavradores sem-terra que concentram seus esforços em assegurar sua próxima refeição, a empregada doméstica que trabalha 24 horas e procura algumas horas de sossego, a dona de casa submissa que luta para obter um pouco de individualidade - todos podem ter aprendido a adaptar seus desejos à sua sorte. Suas carências são emudecidas e silenciadas na métrica interpessoal da satisfação dos desejos. (SEN, 1985, p. 191)

A questão da adaptação a situações ruins de vida é importante na abordagem das capacitações. Pessoas que nunca tiveram certas possibilidades podem estar acostumadas com a falta delas e se resignar a uma vida considerada por muitos como uma vida não digna. Uma pessoa que vive da caça para conseguir alimentos ou uma empregada doméstica mal tratada e mal paga por seus empregadores podem acreditar que essa é a vida possível à ela. Ao se analisar apenas o critério da renda para definir o desenvolvimento, ignora-se

justamente essa adaptação. A abordagem das capacitações, por outro lado, não ignora essa condição e está preocupada em saber o que as pessoas são de fato capazes de fazer e de ser. Isso não significa que a abordagem defende que o governo deve impedir as mulheres de serem empregadas domésticas, por exemplo, mas que o governo deve dar condições, expandir as suas capacitações, para que essas mulheres tenham a possibilidade de decidir quais capacitações por em prática e escolher a vida que lhes seja mais digna de ser vivida.

Sen (2000), então, defende uma proposta de desenvolvimento que foca na expansão das liberdades: "Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada o fim primordial e o principal meio do desenvolvimento" (SEN, 2000, p. 55). Ou seja, ao invés de termos o crescimento da renda como fim para o desenvolvimento, a ideia é de que são as liberdades o fim a ser perseguido e, também, que são estas liberdades o meio para se chegar ao fim proposto. Essas liberdades seriam as capacitações "que podem incluir, por exemplo, ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão, etc." (SEN, 2000, p. 55)

Como exemplo, Sen (2000) cita a comparação entre uma pessoa que passa fome e uma pessoa em jejum. Na prática, as duas estão realizando o mesmo funcionamento, as duas não se alimentam. Contudo, a que pratica o jejum tem a possibilidade de se alimentar de uma maneira que a que passa fome não poderia. Assim, a liberdade da pessoa em jejum é maior do que a da outra. Em outras palavras, a pessoa que jejua tem a capacitação de se alimentar adequadamente, ela escolhe não se alimentar. Já a que passa fome não tem essa capacitação, mas, sim, uma privação na capacidade de se alimentar adequadamente.

Na intenção de desenvolver uma teoria de justiça, Nussbaum (2011) também desenvolveu uma abordagem própria das capacitações. Como diferença fundamental, está o fato de que ela defende a necessidade de uma lista de capacitações centrais, que seriam um mínimo necessário para uma vida digna.

Enquanto para Sen a pergunta fundamental é: "Desigualdade de quê?", no intuito de desenvolver um outro parâmetro de comparação que não a renda, Nussbaum se pergunta "qual o mínimo necessário para que o indivíduo viva com dignidade?". Ambas podem ser respondidas pela abordagem, sendo a pobreza vista como privação das capacitações, que são o que Sen defende como parâmetro de comparação. Já Nussbaum defende que privações em capacitações específicas limitam as possibilidades de uma vida digna. Assim, apenas a expansão das capacitações poderia reduzir as desigualdades entre os indivíduos e promover uma vida digna a todos.

Partindo deste objetivo de expandir capacitações como sinônimo de desenvolvimento, fica claro que as mulheres sofrem maiores privações do que os homens. O medo da violência, a dificuldade de trabalhar fora de casa, a obrigação de cuidar da casa e dos filhos, entre outros, são problemas que impactam muito mais as mulheres do que os homens

(NUSSBAUM, 2000).

Mas as capacitações não podem ser vistas isoladamente, elas também são inter-relacionadas entre si, ou seja, o desenvolvimento de uma capacitação leva ao desenvolvimento de outras, assim como as privações no sentido oposto. Ter a possibilidade e a capacidade de trabalhar fora de casa desenvolve a autonomia da pessoa ao permitir que ela tenha uma renda e decida onde gastá-la. Ao desenvolver a autonomia, as pessoas passam a tomar decisões baseadas nas suas escolhas e não ficam mais presas a uma situação qualquer de vida (SEN, 2000). Quanto mais se expandem as capacitações, maiores se tornam as perspectivas de um futuro melhor, mais conhecimento adquirem sobre questões importantes e mais exigentes passam a ser, pois começam a enxergar possibilidades e necessidades impensadas anteriormente, por exemplo, a necessidade de um bom sistema de saneamento, de água tratada, de saúde e educação (NUSSBAUM, 2011). A expansão das capacitações femininas gera também efeitos benéficos externos às mulheres, como melhorias na situação dos filhos, ou, até mesmo, discussões sociais, como taxas de fecundidade aceitáveis (SEN, 2000).

Como será exposto a seguir, Sen defende que é necessário um foco na “condição de agente” das mulheres, por uma série de fatores sociais, além do bem-estar individual. E que essa condição só pode ser atingida se se tiver como objetivo a expansão de suas capacitações. Também será apresentada a contribuição de Nussbaum à abordagem, com a sua ideia de uma lista central de capacitações constitutivas, que deveriam ser o mínimo assegurado constitucionalmente às pessoas, para que tenham uma vida humanamente digna. Por fim, algumas capacitações específicas serão abordadas e relacionadas à desigualdade de gênero.

2.1 Sen e a Condição de Agente das Mulheres

Em seus trabalhos, Sen (1985, 1990, 1992, 2000, 2004) destaca um espaço grande para discutir sobre a condição de agente das mulheres, seu bem-estar e a desigualdade de gênero. Ele argumenta que se dá muito destaque para a questão do bem-estar, que, apesar de importante, não é o suficiente para o pleno desenvolvimento das mulheres. Nesse sentido, Sen (1990) afirma que existe um aumento na percepção da sociedade com relação às desigualdades de gênero e à negligência com o bem-estar das mulheres, porém há perigo de se olhar a mulher apenas em um contexto de paciente ao invés de agente, de não se preocupar se são as mulheres que estão tomando as decisões de suas vidas.

Ver os indivíduos como entidades que sentem e têm bem-estar é um reconhecimento importante, mas ficar só nisso implica uma concepção muito restrita da mulher como pessoa. Portanto, compreender o papel da condição de agente é essencial para reconhecer os indivíduos como pessoas responsáveis: nós não estamos apenas sãos ou enfermos, mas

também agimos ou nos recusamos a agir, e podemos optar por agir de um modo e não de outro. (SEN, 2000, p. 247)

Apenas o foco na condição de agente poderia galgar o desenvolvimento das mulheres, pois, ao se utilizar o bem-estar como medida de desenvolvimento, ignora-se a adaptação à situação em que a mulher está inserida, ou seja, ela pode não ser capaz de perceber determinadas privações e aceitar como natural a condição em que se encontra. A mulher poderia, por exemplo, aceitar que trabalhar em casa e cuidar dos filhos e da casa é o dever dela, enquanto o dever do marido é auferir renda e tomar as decisões da casa. Contudo, não se deve ignorar a necessidade de se melhorar o bem-estar das mulheres. Sen explicita isso da seguinte maneira:

A condição de agente ativa das mulheres não pode, de nenhum modo sério, desconsiderar a urgência de retificar muitas desigualdades que arruinam o bem-estar das mulheres e as sujeitam a um tratamento desigual; assim, o papel da condição de agente tem de concentrar-se, em grande medida, também no bem-estar feminino. Analogamente, vindo pelo lado oposto, qualquer tentativa prática de aumentar o bem-estar feminino não pode deixar de recorrer à condição de agente das próprias mulheres para ocasionar tal mudança. (SEN, 2000, p. 247)

Sen deixa bem claro que, apesar do bem-estar ser um fim a ser buscado, é através da condição de agente da mulher que ele será alcançado e que essa condição de agente se desenvolve através da expansão das capacitações. Entre as mais importantes a possibilidade de ser educada, auferir renda, trabalhar fora de casa e participar ativamente da política. Não basta, assim, que a percepção de bem-estar seja positiva para as mulheres, é necessário que os seus conjuntos de capacitações sejam expandidos, para que, então, as suas capacidades de agentes possam por em prática o que considerarem importante nas suas vidas.

Através de evidências empíricas obtidas em estudos, Dreze e Sen (1995) mostram que o aumento na alfabetização feminina tem impactos significativos na diminuição da mortalidade infantil e, muitas vezes, tem um papel muito mais relevante na promoção do bem-estar social do que variáveis relacionadas ao nível geral de riqueza na sociedade. Isso é bastante coerente com a ideia de que pessoas educadas têm condições melhores de se manter, e aos filhos, saudáveis. O que pode não acontecer simplesmente com um aumento de renda, já que pessoas menos educadas tendem também a gastar a sua renda de maneira menos eficiente (SEN, 2000).

Participar da força de trabalho também tem resultados positivos sobre a condição de agente das mulheres. Ao sair para trabalhar e receber renda por isso, a mulher passa a ter uma posição diferente tanto dentro de casa quanto na sociedade, isso fortalece discussões de políticas diferentes, como questionamentos sobre as taxas de fecundidade, que afetam muito mais as mulheres do que os homens. O trabalho fora de casa pode ter efeitos “educativos”, argumenta Sen, expondo a mulher ao mundo fora de casa. Constantini e Monni (2008)

corroboram com essa ideia ao mostrar que regiões italianas onde mais mulheres trabalham fora de casa têm índices de bem-estar feminino maiores, independente da renda *per capita* da região. Há também outra relação importante no que tange à condição de agente da mulher: essas regiões também são as que elas têm mais representação política, indicando a correlação entre essas agências e o bem-estar efetivo.

Sobre a participação na força de trabalho e conseqüente renda gerada pela mesma, cabe destacar que as mulheres são, geralmente, responsáveis pela criação dos filhos, o que gera uma enorme empatia e esforço das mulheres na direção deles, que não é verificado entre os homens. Logo, as mulheres participarem da força de trabalho e auferirem renda própria pode gerar benefícios maiores aos filhos do que apenas o homem auferir renda na família, já que a renda recebida pela mulher seria mais distribuída na família. Outro ponto importante é a dupla jornada da mulher quando ela trabalha fora, afinal é ela que geralmente faz o trabalho doméstico, que não é devidamente reconhecido, nem auferir renda, o que gera uma perda de bem-estar para ela, uma impossibilidade de estudar mais e pode perpetuar divisões de trabalho internas na família, perpetuando papéis de gênero (SEN, 2000).

Näre (2014), corroborando com o argumento de Sen, explica a agência, ou a condição de agente, como uma continuidade das capacitações. No seu estudo, ela analisa mulheres que migraram da Ucrânia após a queda da União Soviética. Para exemplificar, ela defende que migrar de um país para outro como uma estratégia de melhorar de vida seria uma forma de agência (decidir migrar) e também uma capacitação (ter a capacidade de e a possibilidade de migrar). Porém, Näre (2014) também coloca que agência não necessariamente significa resistir ou agir contra alguém ou algo, ela também aparece na forma de adaptação e recepção, ser receptivo e adaptar-se a situações em que se encontram também seria uma forma de agência. Aqui, a adaptação aparece não como resignação, mas, sim, como capacidade de sobreviver a situações específicas, o que exige um determinado conjunto de capacitações.

O WDR (2012) cita que a capacidade de agência da mulher é importante em três esferas: tem relevância intrínseca com o bem-estar e a qualidade de vida da mulher; é um instrumento relevante para ações que melhoram o bem-estar das mulheres e de suas famílias; e é necessário para que as mulheres tenham um papel ativo em transformar instituições, normas sociais e o bem-estar de suas comunidades.

O relatório defende que a capacidade da mulher de influenciar a sua própria vida é importante por si só e por melhorar aspectos relacionados ao bem-estar femininos. Defende que o exercício da agência pelas mulheres tem impacto positivo no bem-estar dos seus filhos e no comportamento futuro deles e também que a agência coletiva das mulheres tem grande capacidade de promover transformações políticas e na sociedade, como leis que favoreçam a igualdade e a diminuição da violência contra a mulher. Sintetizando a

capacidade de agência e a necessidade de sua promoção quando se trata de desigualdade de gênero:

Mesmo onde as diferenças em capital humano e ativos são menores, desigualdades entre gêneros podem surgir, porque meninas e meninos, e mais tarde mulheres e homens, têm capacidades distintas de exercitar a sua agência. Por agência queremos dizer a habilidade de um indivíduo (ou grupo) de efetivamente transformar escolhas em resultados desejados. Agência pode ser entendida como o processo no qual mulheres e homens usam as suas dotações e oportunidades econômicas para atingir resultados desejados. Então a agência é a chave para entender como desigualdades de gênero aparecem e por que há ou não igualdade entre os gêneros.¹ (WDR, 2012, p. 150, tradução nossa)

Logo, segundo o WDR (2012), a agência é a principal diferença entre mulheres e homens e o principal meio para entender a desigualdade entre os gêneros. A sua promoção entre as mulheres é, então, essencial para combater esta desigualdade.

A condição de agente é perfeitamente coerente com a abordagem, pois ela enfatiza a necessidade de se expandir as capacitações femininas. Como na abordagem a expansão de capacitações gera o desenvolvimento de outras, é razoável esperar que a promoção do espaço da mulher no mercado de trabalho, na política, e a sua alfabetização tenham efeitos entre si e desenvolvam outras capacitações, tirando a mulher de uma vida austera ou de miséria, na qual pode estar resignada, para uma pessoa que enxerga um futuro melhor possível. Como a mulher tem, em geral, o papel de cuidadora da casa e dos filhos, também é razoável esperar que a expansão de suas capacitações tenha efeitos nas capacitações dos filhos e familiares.

2.2 A Contribuição de Nussbaum

O grande diferencial na abordagem de Nussbaum (2011) em relação à proposta por Sen (2000) está na necessidade, segundo Nussbaum, de se criar uma lista de capacitações centrais constitutivas, que seriam o mínimo para que todos os indivíduos tivessem dignidade.

Em geral, então, a Abordagem das Capacitações, na minha versão, foca na proteção de liberdades tão centrais que a remoção destas torna uma vida não digna de um ser humano.² (NUSSBAUM, 2011, p. 31, tradução nossa)

¹ *Even where gaps in human capital and physical assets are narrowed, differences in gender outcomes could emerge because girls and boys, and later women and men, have unequal capacity to exercise agency. By agency we mean an individual's (or group's) ability to make effective choices into desired outcomes. Agency can be understood as the process through which women and men use their endowments and take advantage of economic opportunities to achieve desired outcomes. Thus agency is key to understanding how gender outcomes emerge and why they are equal or unequal.*

² *In general, then, the Capabilities Approach, in my version, focuses on the protection of areas of freedom so central that their removal makes a life not worthy of human dignity.*

A sua ideia, desenvolvida através de pesquisas com pessoas de diferentes países, seria criar uma lista universal de capacitações centrais, as quais todos os governos deveriam ter como mínimo a todas as pessoas. Apesar de ser uma pretensa lista universal, ela não tem a pretensão de ser imutável, portanto a sua concepção e a sua aplicação devem respeitar os processos civis, sociais e culturais de cada país.

Essa diferença também é a maior crítica de Nussbaum ao trabalho de Sen. Nussbaum defende que há capacitações mais importantes que outras, que seriam divididas entre centrais e triviais, sendo que privações nas capacitações centrais seriam uma falha em dar dignidade às pessoas, enquanto privações em capacitações triviais teriam impactos pequenos, apenas em alguns membros da sociedade, o que não comprometeria a dignidade humana nem a justiça social. Há também capacitações ruins, em que um funcionamento pode influenciar negativamente a capacitação de outro (poluição de empresas ou liberdade para fumar em qualquer ambiente, por exemplo, impedem outros de viver em um ambiente livre de poluição) e devem ser restringidas por lei, pois não são direitos necessários à dignidade humana e justiça social. Segundo Nussbaum (2011), Sen utiliza a abordagem como um método de comparação entre indivíduos para se atingir uma justiça social, porém ele não enfatiza a necessidade dessas restrições a capacitações ruins nem prioriza capacitações centrais, e defende que se deve deixar as sociedades decidirem quais capacitações lhes são importantes. Essa escolha de Sen é criticada por Nussbaum, que enxerga a necessidade de uma noção universal de dignidade humana, justiça social e, conseqüentemente, de uma lista central de capacitações.

Sen (2004), argumenta que uma lista de capacitações centrais só poderia ser feita com uma ampla discussão pública e que gerar uma lista através de pura teoria seria negar a possibilidade da participação pública no que deveria fazer parte da lista e porquê. Ele critica também a criação de uma lista fixa e universal, pelos mesmos motivos, porém esse não é o caso da lista de Nussbaum, ao menos na sua concepção, pois a lista justamente não tem a pretensão de ser imutável.

Outro ponto de diferença entre Sen e Nussbaum está no fato de Sen (2000) defender que a abordagem permite que se promovam tanto capacitações quanto funcionamentos, pois as capacitações são nada mais que vetores de funcionamentos. Sen argumenta, também, que as capacitações não são facilmente observáveis e, por isso, é mais fácil para os governos utilizar a realização de funcionamentos como critério para verificar a eficácia de políticas públicas. Nussbaum (2000), por outro lado, propõe que, do ponto de vista de políticas públicas, se deve promover exclusivamente as capacitações e deixar que as pessoas decidam quais funcionamentos exercitar:

É verdade que são os funcionamentos, não as capacitações, que rendem uma vida realmente humana, no sentido de que se não houvesse nenhum tipo de funcionamento na vida de alguma pessoa, nós dificilmente aplaudiríamos tal situação, não importando as oportunidades que ela pudesse

ter. Apesar disso, por motivos políticos, é apropriado que nós miremos nas capacitações, e só nelas. As pessoas devem ser livres para determinar os cursos de suas vidas após isso. ³ (NUSSBAUM, 2000, p.87, tradução nossa)

Nussbaum defende, assim, a liberdade dos indivíduos para decidir quais funcionamentos pôr em prática. Aumentando o conjunto de capacitações deste indivíduo ele terá mais opções de funcionamentos possíveis. Assim, um indivíduo com um grande conjunto de capacitações tem maiores chances de viver a vida que tem razão para valorizar. Com isso Nussbaum rejeita a ideia de que o governo deve decidir quais funcionamentos devem ser postos em prática pelos indivíduos, o que seria contrário a uma ideia de liberdade.

A lista apresenta o que Nussbaum (2000) chama de capacitações combinadas. Essas capacitações são combinações de capacitações internas e condições externas adequadas. Como exemplo, Nussbaum cita uma jovem viúva, à qual não é permitido um novo casamento. Do ponto de vista de capacitação interna, ela tem possibilidade de ter relações sexuais e pode escolher ou não fazer, porém as leis não permitem que ela case novamente, restringindo essa liberdade. Outro exemplo que Nussbaum (2011) dá é o que várias sociedades educam os seus cidadãos para que eles sejam capazes de ter livre pensamento em questões políticas, mas depois nega a eles a liberdade de expressão na prática ao reprimir a mesma. Com isso, para promover qualquer item da lista, é necessário, não apenas a promoção de capacitações internas, mas, também, condições para o efetivo exercício dessas liberdades.

A lista contém dez capacitações combinadas: i) Vida; ii) Saúde; iii) Integridade do corpo; iv) Sentidos, imaginação e pensamento; v) Emoções; vi) Racionalização prática; vii) Afiliação; viii) Outras Espécies; ix) Brincar; e x) Controle sobre o seu meio. ⁴

As capacitações *i* e *ii*, *Vida* e *Saúde*, são conceitos universais de desenvolvimento humano, partem da premissa de que todos deveriam ser capazes de viver uma vida normal, longa, com saúde, nutrição e abrigo. Também que a sua vida não seja reduzida a algo que não valha a pena ser vivido. Negligenciar essas capacitações gera grandes problemas, a baixa expectativa de vida pode indicar problemas variados em uma população. saúde e nutrição deficientes podem impedir a concretização de outros funcionamentos, assim como a falta de abrigo. E ter uma vida que se valorize está no âmago de qualquer teoria de desenvolvimento humano.

Há casos em que as mulheres têm algumas dessas capacitações negligenciadas. Sobre isso trata o artigo de Sen (1992), *Missing Women*, que fala das mulheres faltantes no mundo, e no qual ele afirma que um número grande de mulheres estaria faltando devido

³ *It is perfectly true that functionings, not simply capabilities, are what render a life fully human, in the sense that if there were no functioning of any kind in a life, we could hardly applaud it, no matter what opportunities it contained. Nonetheless, for political purposes it is appropriate that we shoot for capabilities, and those alone. Citizens must be free to determine their own course after that.*

⁴ Anexo A

à negligências com a saúde e a nutrição de meninas, à preferência por filhos homens e o consequente aborto de fetos femininos ou o abandono de meninas bebês. Essa negligência vem geralmente da preferência dos pais pelos filhos homens devido a questões financeiras, por enxergarem nos filhos homens uma maior possibilidade de que eles lhes sustentem no futuro.

A capacitação *iii*, *Integridade do Corpo*, é bastante significativa na vida das mulheres. Ela indica que todos devem ser capazes de se mover livremente, de não sofrer violências de qualquer tipo, nem dentro e nem fora de casa. Todos devem ser capazes de se satisfazer sexualmente e ter poder de escolha nas questões reprodutivas.

A proteção da mulher contra a violência se faz fundamental para que essas capacitações sejam, de fato, postas em prática. Viver com medo de violências pode gerar uma perda enorme de autonomia para a mulher, já que, sem sair de casa, dificilmente ela vai ser capaz ter relações sociais, muito menos conseguir um trabalho remunerado (NUSSBAUM, 2005). Buscar igualdade na questão sexual também é importante, enquanto os homens são induzidos socialmente a ter várias parceiras, as mulheres são estigmatizadas se fizerem o mesmo. Ainda assim as mulheres são extremamente sexualizadas em quase todos os ambientes, o que induz a uma situação controversa de apoio e repúdio ao ato sexual das mulheres.

As questões reprodutivas merecem atenção quando se fala de desigualdade de gênero. Quando a mulher não tem decisão sobre quando e como ter um filho, a capacidade de agência dela está fortemente diminuída. Isso pode acontecer por força de uma cultura de que ter filhos é importante para a mulher, por imposição do marido que quer ter filhos, ou até por falta de opção da mulher, que vê no fato de ter filhos uma busca da sua independência em relação aos pais e de começar a própria família.

Segundo o relatório do Banco Mundial de 2012, a capacidade de agência da mulher está diretamente relacionada a essas capacitações:

A capacidade de agência determina a habilidade da mulher de aumentar o seu capital humano e ter acesso a oportunidades econômicas. Decisões de planejamento familiar, especialmente sobre a hora de casar, ter filhos e o número de filhos, são críticas para o investimento em educação, salário e na busca por serviços de saúde por parte da mulher. [...] A mobilidade também é essencial para o acesso de mulheres e meninas a serviços - incluindo os de educação, saúde, água e justiça - e para o desenvolvimento de relações sociais.⁵ (WDR, 2012, p. 151, tradução nossa)

⁵ *Agency determines women's ability to build their human capital and access economic opportunities. Family formations decisions, especially about timing of marriage and child bearing and number of children, are critical for women's investment in education, earnings, and health-seeking behavior. [...] Physical mobility is also critical for girls' and women's access to services - including education, health, water, and justice - and for the development of social network.*

A capacitação *iv*, *Sentidos, imaginação e pensamento*, defende que todos deveriam ser capazes de usar os sentidos, de imaginar coisas e racionalizar. Fazer essas coisas com a devida educação, incluindo, mas não limitando, a alfabetização, o ensino de matemática básica e o treinamento científico. Ser livre para pensar como lhe convier, ter liberdade de expressão política e artística, liberdade de crença, de ter experiências prazerosas.

As meninas são menos incentivadas ao pensamento científico, têm menor auto-estima e, muitas vezes são treinadas para serem donas de casa e não sair para trabalhar (OCDE, 2015). Essa situação vem de diferentes fontes: da família, da escola, da sociedade e até da mídia. Todos têm uma expectativa específica sobre a mulher, que não necessariamente permite às meninas e às mulheres imaginarem vidas distintas, produzirem na área que lhes for mais interessante, entre outras coisas que buscam manter a mulher na expectativa prevista.

Na maioria dos países, tarefas associadas ao trabalho doméstico, cuidar de filhos, dos doentes e dos idosos são usualmente consideradas as únicas e principais responsabilidades das mulheres, enquanto que o principal papel do homem é o de provedor. O estudo qualitativo sobre gênero e escolha econômica, do relatório de desenvolvimento do Banco Mundial de 2012, mostra que, enquanto a definição de "homem de bem" evoluiu um pouco nos últimos dez anos para incluir alguns elementos relacionados a cuidar da família, a definição de "mulher de bem" se mantém ancorada no papel dela na esfera doméstica.⁶ (WDR, 2012, p. 170, tradução nossa)

Nesse sentido, o relatório do Banco Mundial expressa a clássica definição da mulher como cuidadora e do homem como sustentador do lar. Assim a mulher está sempre envolvida em questões ligadas ao cuidado de outras pessoas, enquanto o homem sai de casa para conseguir emprego e trazer renda para dentro de casa. A manutenção desse tipo de pensamento inibe outras formas de pensar para a mulher, assim como a capacidade de meninas em imaginar um futuro diferente para si, com a falta de modelos femininos independentes.

A capacitação *v*, *Emoções*, implica na capacidade de se envolver com coisas e pessoas além de nós mesmos, de ser capaz de amar aqueles que nos amam, de sofrer com a sua ausência. Essa capacitação é importante no sentido de que todos devem ter o direito a amar e ser amado e, sendo o ser humano um ser social, esse direito deve ser defendido e expandido. Nenhuma mulher deve ser impedida de sofrer por perdas de familiares, principalmente filhos. Ainda assim, em algumas regiões pobres do mundo mulheres se resignam com a morte de filhos por ser algo comum e não têm, na prática, o direito de

⁶ *In most countries, tasks associated with housework, childbearing, and caring for the sick and elderly are usually considered women's sole and primary responsibility, while man's main role is that of a provider. The WDR 2012 qualitative study on gender and economic choice shows that while the definition of a "good man" has evolved a little over the past 10 years to include a few elements related to caring for their families, the definition of a "good woman" remains mostly anchored in her role in the domestic sphere.*

sofrer por isso, devem seguir com as suas responsabilidades diárias e não perder tempo sofrendo com a perda.

A capacitação *vi*, *Racionalização prática*, defende que todos devem ser capazes de formar um conceito de bem e de fazer reflexões críticas sobre o planejamento da própria vida. Já a *vii*, *Afiliação*, que todos devem ter a capacidade de viver com e para os outros, de se preocupar com os outros, de realizar várias formas de interação social, de ter empatia, de se imaginar na situação de outra pessoa. Também de ter autorrespeito e não ser humilhado, de ser tratado como um ser digno, igual a todos os outros, de não ser discriminado por qualquer fator.

Apesar de todas as capacitações da lista serem importantes e se complementarem as duas últimas, *vi* e *vii* são as mais importantes segundo Nussbaum, pois todos os outros itens não são tão significativos com a ausência desses. Essas duas capacitações têm um papel distinto: elas organizam e permeiam as outras. No sentido de que quando as outras estão presentes de um ponto de vista de dignidade humana, essas duas estão necessariamente entrelaçadas nelas. (NUSSBAUM, 2011)

Uma pessoa bem nutrida, mas não capaz de exercitar a sua racionalização prática e fazer planos com relação à sua saúde e nutrição, não teria a sua dignidade plenamente desenvolvida, ela estaria sendo cuidada do mesmo modo que crianças. Assim como não ter a capacidade de conviver em sociedade, livre de qualquer tipo de preconceito, de ter empatia em relação aos outros e de ter liberdade de expressão também é uma situação em que não há uma vida plenamente digna. Não adianta a pessoa ter a possibilidade de ter emprego se ela não é aceita na sociedade ou dentro da empresa.

Há a necessidade de se desenvolver a capacitação *afiliação* nos homens, para ajudar as mulheres. Aumentar a empatia dos homens pelos outros membros da família pode ser uma boa maneira de aliviar as responsabilidades das mulheres em relação aos cuidados com o lar, os filhos e os parentes. Fazer o homem ter empatia com relação à mulher também pode aliviar o trabalho doméstico e permitir que ela tenha um emprego fora de casa.

A capacitação *viii*, *Outras Espécies*, defende que todos devem ser capazes de viver e se preocupar com animais, plantas e a natureza. Nussbaum a colocou devido ao fato de algumas pessoas julgarem que a empatia em relação aos animais e o respeito ao meio-ambiente são importantes para criar pessoas conscientes em relação ao mundo. Também é por essa capacitação que Nussbaum (2011) diz preferir o conceito de "Abordagem das Capacitações" ao conceito "Abordagem do Desenvolvimento Humano", pois o segundo indicaria apenas questões humanas e relacionadas à sociedade humana.

A capacitação *ix*, *Brincar*, é bastante relevante na questão de gênero. Em muitas ocasiões os meninos são incentivados a ser aventureiros, a correr, se divertir, enquanto às meninas é ensinado como se portar, os deveres de casa, que roupa vestir, etc. Isso limita a

imaginação e a capacidade de se divertir das meninas, que têm um horizonte muito menor de diversão.

Outro ponto importante é que as meninas, em geral, são ajudantes nos afazeres domésticos, o que tira delas tempo de diversão, mesmo quando a família passa a ter uma renda maior e pode não precisar do trabalho infantil como fonte de renda (WDR, 2012).

A última capacitação da lista, *Controle sobre o seu meio*, se relaciona a duas questões, política e material. O indivíduo deve ser capaz de participar, efetivamente, das escolhas políticas que envolvem a sua vida, tendo o direito de participação política e proteção da liberdade de expressão e de associação. Deve também ter o direito à propriedade particular e de procurar emprego em igualdade de condições.

A possibilidade de agir politicamente e de se associar a outras pessoas nessa ação é importante para o desenvolvimento dos indivíduos. Em seu livro, *Women and Human Development*, Nussbaum (2000) cita o caso de mulheres indianas que tiveram êxito em desenvolver algumas capacitações, como conseguir emprego e educação, através de uma associação entre mulheres que lutavam politicamente contra culturas arraigadas na Índia, como casamentos de meninas crianças e dificuldades de conseguir crédito (NUSSBAUM, 2000).

Ainda assim, a representação feminina nos congressos pelo mundo é geralmente mais baixa que a dos homens (IPU, 2015), o que causa uma maior dificuldade no rompimento de algumas barreiras culturais na formação de leis.

Na questão material, tanto Sen (2000) quanto Nussbaum (2005) afirmam que o direito à propriedade pode ter impactos positivos na capacidade de agência da mulher. Muitas vezes, elas são impedidas de ter propriedade, mesmo que legalmente elas tenham esse direito, o que gera muitos empecilhos e dependência em relação aos maridos. Uma mulher sem uma casa própria dificilmente largaria um marido que abuse dela por não ter para onde ir.

2.3 Privações Femininas

Sendo na abordagem proposta a pobreza como a privação das capacitações, é possível identificar uma série de possíveis privações sofridas pelas mulheres: potencial de auferir renda independente, encontrar emprego fora de casa, ter direitos de propriedade, ser alfabetizada, participar como pessoas instruídas nas decisões dentro e fora da família (SEN, 2000); as mulheres sofrem com menos nutrição, saúde, com vulnerabilidade a violências físicas, são mais propensas a terem menos estudo, inclusive educação técnica. Ao tentar entrar no mercado de trabalho, sofrem com a desaprovação da família ou do marido, com a discriminação ao contratar pelos empregadores, com abusos sexuais no ambiente de

trabalho. Similarmente, enfrentam os mesmos obstáculos ao participar da vida política. Sofrem com a jornada dupla de trabalho, com a falta de oportunidades para a diversão e cultivo das suas capacidades cognitivas e de imaginação. Todos esses fatores impactam no bem-estar, as mulheres tem menos oportunidades de viver livre de medos e de amar quem quiserem (NUSSBAUM, 2000).

Analogamente às capacitações, as privações das mesmas são interligadas, portanto, privações em alguma capacitação podem gerar privações em outras. Por exemplo, uma pessoa sem educação adequada tem mais dificuldades de conseguir um emprego satisfatório, de nutrir-se bem, de manter-se saudável. Ao mesmo tempo, uma pessoa que não consegue nutrir-se bem tem dificuldades para estudar. Uma pessoa que sofre com a violência e vive com medo, uma mulher com medo de sofrer violência sexual, por exemplo, também pode ter dificuldades em conseguir um emprego, por ter medo de sair à rua.

A seguir algumas capacitações e suas privações específicas serão apresentadas e discutidas quanto às suas relevâncias dentro da abordagem proposta e na questão do gênero. A escolha por essas privações se dá pelo fato de serem capacitações bastante básicas de um ponto de vista de dignidade humana e cidadania, de que elas aparecem repetidamente quando se fala em desigualdade de gênero e têm impacto na lista de capacitações centrais defendidas por Nussbaum.

2.3.1 Violência contra a Mulher

Nenhuma mulher no mundo está segura contra a violência. Por todo o mundo, as mulheres são vulneráveis a uma gama de ataques que incluem violência doméstica, estupro dentro do casamento, estupro por conhecidos, estupro por estranhos, estupros em guerras e conflitos, assassinatos pela honra, tráfico e prostituição forçada, abuso sexual na infância, infanticídio de meninas, mutilação genital e aborto seletivo. Outras práticas que não são tão óbvias também contribuem para a atmosfera de ameaça na qual todas as mulheres vivem por toda a vida: assédio sexual, perseguição, ameaça de violência, privação da liberdade do seu corpo, má nutrição de meninas.⁷ (NUSSBAUM, 2005, p. 167, tradução nossa)

Assim começa Nussbaum o seu artigo sobre violência, segurança e capacitações em relação às mulheres. Essa lista demonstra o nível e a quantidade de violências e medos que as mulheres têm de conviver durante a sua vida. Após esse rol de problemas relacionados à violência, Nussbaum demonstra como a violência e o medo dela podem afetar cada uma das capacitações combinadas de sua lista central. Passando pelo assassinato, problemas

⁷ *No woman in the world is secure against violence. Throughout the world, women's bodies are vulnerable to a range of violent assaults that include domestic violence, rape within marriage, rape by acquaintances or dates, rape by strangers, rape in wars and communal conflicts, honor killing, trafficking and forced prostitution, child sexual abuse, female infanticide, female genital mutilation, and sex-selective abortion. Other practices that are not as obviously violent also contribute to the atmosphere of threat in which all women live the entirety of their lives: sexual harassment, stalking, threats of violence, deprivation of bodily liberty, the undernutrition of girls.*

de saúde, violação da integridade do corpo, deficiência na capacidade de imaginação, pensamento e capacidade de sentir, problemas emocionais, na capacidade de formar um conceito de bem e refletir racionalmente, problemas para ter relações íntimas, de afiliação, dificuldade para aproveitar momentos de lazer e diversão e dificuldades para participar politicamente, procurar emprego, ter controle da sua vida. Todas as capacitações da lista de Nussbaum são afetadas pela violência: "Em resumo, aparentemente não há nenhuma área relevante para a liberdade da mulher de realizar o seu potencial humano que não seja afetada pela violência e a ameaça de violência."⁸ (NUSSBAUM, 2005, p. 174, tradução nossa).

Ser incapaz de viver uma vida livre de violências e do medo de sofrer violência, dentro do ambiente doméstico ou fora dele, tem impactos significativos em todas as capacitações. Estudos feitos no México (HEISE, 1994) e na Índia (SEN, 1998) mostram que a ameaça de violência por parte dos maridos é um dos principais motivos de as mulheres deixarem de participar de programas de desenvolvimento e grupos de auto-ajuda. Kabeer (2014) cita que um estudo feito pela Câmara de Comércio da Índia, depois de um caso de estupro altamente divulgado, mostrou que o medo da violência causa perda de oportunidades econômicas para as mulheres.

A origem da violência pode se dar tanto dentro quanto fora de casa, e seus efeitos podem, inclusive, atingir a vida e as capacitações dos filhos, que vivenciam essas experiências.

Violências dentro da família reverberam através das gerações. Meninas e meninos que testemunharam ou vivenciaram violências e abusos dentro da família são mais propensos a perpetuar a violência ou ser vítima dela quando crescerem. Eles apresentam maior risco de atividade sexual precoce, de ter relações sexuais mais arriscadas, uso de drogas e de ter múltiplos parceiros sexuais.⁹ (KABEER, 2014, p. 22, tradução nossa)

A violência aparece como o principal problema para o desenvolvimento das mulheres, pelo fato de afetarem todas as outras capacitações. Resolver o problema da violência se torna imperativo, do ponto de vista de política pública, para que o bem-estar e a capacidade de agência das mulheres possam acontecer. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento de outras capacitações pode influenciar positivamente sobre a questão da violência. Educação, propriedade no nome da mulher, crédito e participação política podem desenvolver capacitações que levem as mulheres a combater a violência sofrida e o medo dela, possibilitando, assim, que se combata a violência através das outras capacitações (NUSSBAUM, 2005).

⁸ *In short, there would seem to be no major area relevant to a woman's freedom to realize her human potential that is not affected by violence and the threat of violence.*"

⁹ *Violence within the family reverberates over generations. Girls and boys who have either witnessed or experienced violence and abuse within the family are more likely to grow up to be perpetrators or victims. They report a higher risk of early sexual activity, increased sexual risk taking, substance abuse and multiple sexual partners.*

2.3.2 Educação e Gênero

Unterhalter (2003) defende que a abordagem das capacitações não se diferencia muito, na prática, da teoria do capital humano, quando trata de educação. Segundo Unterhalter (2003), Sen, apesar de dar extrema importância à educação como promotora da capacidade de agência e da liberdade, não diferencia educação de escolaridade. Sen, então, não pesaria aspectos negativos, problemas relacionados a gênero e raça dentro das escolas, e consideraria como positivo o simples fato de ser alfabetizado ou de ter anos de estudo.

Fazendo uma analogia com a própria abordagem, aceitar que apenas a escolaridade é o suficiente para que as pessoas desenvolvam as suas capacidades de agentes e a suas liberdades, seria o mesmo que aceitar a análise de que a renda é o suficiente para que os funcionamentos possam ser colocados em prática.

Níveis de alfabetização podem nos dizer algo sobre educação e liberdade de participação, mas não podem nos dizer se certos grupos conseguem pôr a sua alfabetização em prática para melhorar a sua participação na sociedade. De fato, muitos estudos sobre o assunto apontam o quão difícil é para determinados grupos utilizar a sua alfabetização quando discriminações de gênero, racial ou étnicas persistem.¹⁰ (UNTERHALTER, 2003, p.11, tradução nossa)

John Stuart Mill, apesar de utilitarista, afirma em seu livro, *The Subjection of Women* (1911), que as mulheres não são treinadas apenas para servir aos homens, mas para desejar servi-los. Isso mostra o tipo de educação dispensada às mulheres historicamente, com a intenção de naturalizar o papel da mulher como cuidadora da casa, dos filhos e de viver dependente e em função do marido (ou do irmão, pai, avô, etc.).

Segundo um estudo da OCDE¹¹, realizado em 2012, as meninas apresentam mais dificuldade do que os meninos na capacidade de pensar como cientistas, e demonstram menos auto-confiança e mais ansiedade para resolver problemas matemáticos que ainda não foram apresentados a elas. O mesmo estudo indica que os pais esperam que os filhos sigam carreiras nas áreas científicas, mas não esperam o mesmo das filhas, mesmo quando elas têm alto desempenho escolar nessas áreas. Isso indica um problema social relevante que leva as mulheres a se sentirem menos confortáveis com relação à matemática e às ciências no geral. Quando verificada a ausência dos problemas de auto-confiança e ansiedade, meninas tem resultados semelhantes aos dos meninos, o que indica que aptidão não tem gênero, ou seja, não haveria questões genéticas ou inatas à condição de gênero nos resultados das

¹⁰ *Measurements of literacy can tell us something about education and participatory freedom, but they cannot tell us if certain groups can put their literacy to work to enhance their participation in society. Indeed, much of the work in critical literacy studies points out how difficult it is for dominated groups to utilize their literacy when gender, racial or ethnic discrimination and justice persist.*

¹¹ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

diferentes áreas. O que provavelmente falta são incentivos, tanto da família, da escola, da sociedade, quanto de governos, para ter mulheres nessas áreas (OCDE, 2015).

Com isso, mulheres que não sigam o que é esperado delas em termos de profissão, podem ter privadas de si capacitações necessárias para ter a vida que valorizam.

Contudo, é mais difícil investigar até que ponto os indivíduos conseguem utilizar a sua educação para realizar funcionamentos. Apesar de sofrer com privações mesmo em níveis maiores de escolaridade, a educação da mulher é bastante significativa no impacto sobre a vida dos filhos. Em um estudo, Dreze e Sen (1995) verificaram que a alfabetização das mães têm um impacto enorme na sobrevivência de crianças menores de 5 anos e que o impacto da alfabetização dos pais é nulo. A alfabetização feminina, segundo os autores, tem, um impacto social maior do que qualquer aumento no nível de riqueza de uma nação. Então, mesmo que existam problemas na utilização da educação, ter escolaridade mais alta tem correlação com o desenvolvimento de outras capacitações.

Logo, a educação feminina é uma das melhores ferramentas para o desenvolvimento humano, no sentido de que mulheres mais educadas tendem a gastar mais eficientemente a sua renda e de manter a si e aos filhos mais saudáveis.

2.3.3 Ocupação no Mercado de Trabalho

Tanto Sen (1985, 1990, 2000), quanto Nussbaum (2000, 2005, 2011), colocam a capacidade de ter um emprego fora de casa e de auferir renda independente como uma capacitação necessária para a capacidade de agência da mulher e para o seu empoderamento.

Sen (1990) defende que o impacto gerado pelo fato de a mulher ter um emprego fora de casa e pela educação é um dos principais fatores para o desenvolvimento da condição de agente da mulher. Essa agência gerada pelo trabalho fora de casa pode ser bastante significativa em termos de sociabilidade e poder de barganha dentro do relacionamento. Ter uma renda independente pode, inclusive, mudar a cesta de consumo da família, assim como equilibrar possíveis desigualdades de gênero entre os filhos.

Trabalhar fora de casa e auferir uma renda independente tende a produzir um impacto claro sobre a melhora da posição social da mulher em sua casa e na sociedade. Sua contribuição para a prosperidade da família, nesse caso, é mais visível, e a mulher também ganha mais voz ativa, pois depende menos de outros. Além disso, com frequência, o emprego fora de casa tem efeitos "educativos", expondo a mulher ao mundo fora de sua casa, aumentando a eficácia de sua condição de agente. (SEN, 2000, p. 249)

A participação da mulher no mercado de trabalho pode fazer com que ela seja mais respeitada na sua comunidade, que ela passe a ter crédito entre os comerciantes, por

exemplo, fazer com que ela tenha independência e aumentar o seu bem-estar através do *status* obtido com isso.

Chen (1995) defende que as mulheres devem ter direito a um trabalho que gere renda e que essa questão pode ser conceitualizada e discutida sob várias perspectivas: como importante para a sobrevivência individual das mulheres e de suas famílias; como um problema indiretamente relacionado às taxas de mortalidade entre as mulheres; como determinante para o *status* da mulher, e como importante para a justiça social (CHEN, 1995).

Existem cada vez mais evidências da centralidade do trabalho e da renda das mulheres em atingir requisitos diários de subsistência ou sobrevivência. Em famílias pobres por todo o mundo em desenvolvimento, o bem-estar de mulheres e suas famílias está diretamente relacionado a como é permitido às mulheres ter uma renda. E tendências demográficas e sociais atuais sugerem que proporções cada vez maiores de mulheres vão carregar a responsabilidade pelo bem-estar econômico delas mesmas e dos seus filhos. Claramente, essa feminização da pobreza pede por políticas que promovam a efetiva participação econômica da mulher e de sua produtividade.¹² (CHEN, 1995, p. 52, tradução nossa)

Com isso, Chen (1995) defende que cada vez mais as mulheres serão responsáveis pelo lar e pelos filhos, por isso a necessidade de se promover a participação da mulher no mercado de trabalho, para que essas famílias não entrem em um círculo de pobreza da qual dificilmente sairão.

A capacidade e a possibilidade de trabalhar fora de casa e, conseqüentemente, receber uma renda independente, aparecem como uma capacitação importantíssima para o bem-estar e capacidade de agência das mulheres. Assim como um objetivo de desenvolvimento humano, já que a participação feminina no mercado de trabalho afeta não apenas as próprias mulheres, mas também filhos e filhas.

2.3.4 Representação Feminina na Política e Cidadania

A representação na política é essencial para que setores da sociedade tenham os seus anseios promovidos e defendidos. A abordagem proposta defende que a participação política é necessária para que a condição de agente seja realmente efetiva. Essa participação pode se dar na ação individual, através da defesa de seus direitos, no âmbito da comunidade, como a agência coletiva das mulheres (WDR, 2012) ou na eleição de representantes para

¹² *There is growing evidence of the centrality of women's work and income in meeting the immediate day-to-day requirements of subsistence or survival. In poor households throughout the developing world, the welfare of individual women or their families is directly related to the ways women are allowed to earn an income. And current demographics and social trends suggests that increasing proportions of women throughout the developing world will bear the primary, if not sole, responsibility for the economic welfare of themselves and their children. Clearly, this feminization of poverty calls for policies which promote women's full economic participation and productivity.*

o Congresso. A escolha de representantes poderia entrar no conceito da capacitação "racionalização prática" de Nussbaum, pois não é o simples fato de poder escolher o seu representante que gera uma capacitação, mas, sim, poder escolher através de uma escolha racional, pensando no próprio futuro. O voto obrigatório pode dar às pessoas a possibilidade e a capacidade de votar, sem que, porém, as pessoas tenham isso como algo importante ou necessário para elas.

Contudo, a promoção da eleição de mulheres para o Congresso pode ter um efeito benéfico na condição das mulheres, principalmente contra a violência, mesmo que isso seja de certa forma forçado através de vagas reservadas. Segundo Nussbaum,

Em vários países, leis de combate à violência foram fortalecidas através do trabalho de movimentos de mulheres. Na Índia, a reserva de um terço das vagas nos "panchayats"¹³ claramente mudou a estrutura de poder no nível local, focando novas atenções em problemas de importância para mulheres e crianças.¹⁴ (NUSSBAUM, 2005, p. 181, tradução nossa)

Com isso, Nussbaum defende que é preciso estimular a participação da mulher na política, por ser um bom meio de se desenvolver políticas específicas para as mulheres. É difícil imaginar que as mulheres terão suas pautas defendidas por um congresso formado majoritariamente por homens e, portanto, um aumento na representação feminina se faz essencial para gerar mudanças benéficas na vida das mulheres. Mesmo com o ressurgimento de movimentos feministas nos últimos anos, dificilmente, surgirão, somente a partir da sociedade, pressões suficientes para que mudanças necessárias para a expansão das liberdades das mulheres aconteçam.

Isso leva a outro problema que é a questão da cidadania. A pessoa precisa se enxergar como detentora de direitos básicos e que esses direitos não podem lhe ser negados. Essa noção pode levar a pessoa a exigir esses direitos e, assim, votar em alguém que lute para que ela os obtenha. Aqui a participação política se encontra com a educação, pois é provável que mudanças significativas na percepção de cidadão de direitos só venham com uma educação plena.

2.4 Considerações Finais sobre o Capítulo

Neste capítulo, foi apresentada a maneira pela qual a desigualdade de gênero é vista na abordagem proposta, como privações maiores no conjunto de capacitações das mulheres em relação aos homens. Também foram apresentados os meios propostos para

¹³ Os "pachayats" são uma espécie de assembleia local, comum em alguns países, entre eles a Índia, eleita por pessoas locais e auto-gestada pela comunidade.

¹⁴ *In many countries, laws concerning violence have been toughened through the work of the women's movement. In India, giving women one-third reservation in the panchayats has clearly changed the power structure at the local level, focusing new attention on issues of importance to women and children.*

se diminuir essa desigualdade, que são a expansão das capacitações das mulheres através da sua condição de agente e o seu empoderamento. Para atingir a condição de agente, Sen (1985, 1990, 2000) elenca algumas capacitações mais relevantes, como educação e capacidade de trabalhar fora de casa.

Também foi apresentada, neste capítulo, uma breve discussão da lista de capacitações centrais de Nussbaum. Essa lista contém capacitações combinadas, que unem capacitações internas a condições externas aos indivíduos. A ideia da lista é criar um conjunto de capacitações mínimo que se deve ter constitucionalmente para que as pessoas tenham uma vida digna, privações em qualquer uma das capacitações da lista implicariam em uma vida não plenamente digna.

Por fim, foram apresentadas algumas privações específicas que são significativas quando se fala em desigualdade de gênero. A violência aparece como um problema enorme, visto que pode gerar privações em todas as outras capacitações apresentadas, assim como nas da lista de Nussbaum. Contudo, combater as outras privações pode também ter um impacto sobre a violência. Depois da violência, a educação e a ocupação no mercado de trabalho aparecem como principais fatores de privações às mulheres e, como explicitado por Dreze e Sen (1995) e Sen (2000), se essas privações forem combatidas podem ter impactos muito significativos nas suas vidas, na dos filhos e da sociedade, mais, até mesmo, do que aumentos na riqueza geral de uma nação.

Já a representação feminina na política é o meio mais eficiente de combater a desigualdade de gênero, porém, sem a devida promoção de governos para o aumento dessa representação, é necessário o desenvolvimento da autonomia e cidadania das mulheres, para que elas se enxerguem como pessoas de direitos e passem a agir politicamente.

Como já foi explicitado, as capacitações não são isoladas umas das outras, a expansão de uma pode ajudar na expansão de outras. Evitar a violência contra as mulheres pode ajudá-las a conseguir emprego e aumentar o seu nível de escolaridade também, conseguir um emprego fora de casa pode aumentar o seu poder dentro de casa e diminuir a possibilidade de violência doméstica, etc.

O combate à desigualdade de privações pode se dar por diversos ângulos: na promoção à educação, ao trabalho, à participação na política, no combate à violência, na promoção da cidadania, entre outros. O importante é desenvolver políticas públicas que efetivamente tenham essa prerrogativa e manter as que efetivamente expandam capacitações e evitem privações.

A discussão no próximo capítulo passa, então, à investigação dos PTRCs e o seu impacto em capacitações e funcionamentos das mulheres e, ainda, na sua condição de agente.

3 Programas de Transferência de Renda Condicionada e a Questão de Gênero

A questão do gênero está implícita ou explicitamente reconhecida nos programas de transferência de renda condicionada. Alguns exemplos são a promoção da participação feminina nas escolas ou da saúde das mulheres, entre outros aspectos de empoderamento da mulher. Seja pelos governos enxergarem como necessário o empoderamento da mulher, seja por enxergarem a mulher como o melhor meio para se atingir os objetivos de longo prazo, as mulheres estão no centro do programa (ADATO; ROOPNARAINÉ, 2010).

Contudo, esses dois modos de enxergar a mulher dentro do programa podem resultar em situações bastante diferentes: o fato de o foco principal do programa ser no longo prazo e nos filhos, pode gerar nas mulheres um peso de responsabilidade demasiado grande (CARMONA, 2014). Por outro lado, dar uma renda que a mulher possa contar pode empoderá-la nas relações dentro de casa e até na sua credibilidade fora de casa (MOLYNEUX, 2009).

A discussão entre o possível empoderamento e as possíveis armadilhas causadas pelos PTRCs será o ponto central deste capítulo. Primeiro, será mostrado o que são os PTRCs, com exemplos de programas postos em prática em alguns países, depois, será feita a discussão entre empoderamento e armadilha. Por fim, o Programa Bolsa Família será apresentado, com suas especificidades, como uma introdução para o quarto capítulo, em que serão, então, analisados os impactos do mesmo na desigualdade de gênero.

3.1 Os Programas

Os programas de transferência de renda condicionada são um fenômeno tipicamente latino-americano: aproximadamente, metade dos países que aplicam programas desse tipo são latino-americanos, e os dois primeiros, e também maiores, são o *Progresá*, mexicano, e o Bolsa Família, brasileiro. Soares e Silva (2010) definem os programas de transferência de renda condicionada como tendo quatro características comuns: i) o foco em determinada parcela da população, os pobres e os que estão abaixo da linha da pobreza extrema (ou miséria); ii) benefícios em dinheiro; iii) a corresponsabilidade entre Estado e beneficiários, com relação às condicionalidades; iv) um duplo objetivo de reduzir a vulnerabilidade das famílias pobres no curto prazo, através da transferência, e acabar com a transmissão intergeracional da pobreza no longo prazo, através de investimentos em capital humano em educação, saúde e nutrição.

Para atingir esses dois grandes objetivos, o programa se baseia em uma transferência

de renda direta ao beneficiário, que pode escolher onde gastar essa renda. A escolha do beneficiário se dá por critério de renda, onde se estipula uma linha de extrema pobreza e todas as famílias que estiverem abaixo dessa linha têm o direito ao benefício. O beneficiário, por sua vez, tem de cumprir as condicionalidades estipuladas pelo programa para continuar a receber a transferência de renda. Os programas são focados, principalmente, nos filhos e nas mães. A renda é dada, preferencialmente, às mães, e o programa visa acabar com a pobreza intergeracional através do aumento de capital humano de crianças e adolescentes nas famílias. Por isso, as duas principais condicionalidades são a frequência escolar dos filhos e a participação em serviços médicos de prevenção (ADATO; HODDINOTT, 2010).

Os programas partem de um pressuposto de que a oferta de serviços públicos, de saúde e educação, existe e que o maior problema está na falta de uma demanda adequada para eles (ADATO; HODDINOTT, 2010). Os PTRCs são, então, programas de demanda, onde o benefício é condicionado a que as pessoas passem a utilizar serviços que o governo considera importantes para que os objetivos de longo prazo do programa sejam atingidos, ao mesmo tempo em que atingem o objetivo de curto prazo através da transferência de renda, que retira as famílias da miséria, do ponto de vista da renda *per capita*.

As condicionalidades podem variar em algum grau de país para país, mas as principais, que condicionam o recebimento do benefício com a frequência dos filhos na escola e a utilização de serviços médicos, são universais, e são os meios escolhidos para acabar com a pobreza passada através das gerações (ADATO; HODDINOTT, 2010). O fato de que as mulheres são o alvo principal dos benefícios também é universal nos programas, porém como denota Carmona (2014), isso não se dá pelo reconhecimento de direitos que essas mulheres teriam, mas sim porque elas seriam a ligação para o objetivo principal dos benefícios que é a promoção do capital humano de crianças e adolescentes.

Como já foi tratado, apenas um critério de renda *per capita* não é o suficiente para medir a pobreza na abordagem proposta. Isso, contudo, não infere que uma renda *per capita* maior não tenha efeitos positivos, mas são esses efeitos que têm de ser observados para que se possa dizer que a transferência de renda efetivamente aumenta o conjunto de capacitações dos beneficiários. Os objetivos de longo prazo e as propostas de como chegar até eles são coerentes com a abordagem, aumentar o capital humano pode ter um reflexo no aumento do conjunto de capacitações. Educação, saúde e nutrição são, invariavelmente, capacitações mínimas que devem ser tidas como prioritárias por governos. Contudo, expandir apenas essas capacitações pode não ser o suficiente para atingir a condição de agente das mulheres ou para que as mesmas atinjam todas as capacitações centrais listadas por Nussbaum.

A grande questão deste capítulo está no debate sobre a possibilidade de os programas PTRCs gerarem o empoderamento das mulheres através dessa renda recebida por elas, ou de prendê-las em uma armadilha de responsabilização exagerada, falta de condições para

o cumprimento das condicionalidades e de dependência da renda, sem a perspectiva de um futuro diferente.

3.2 Debate: Empoderamento X Armadilha

Como explicitado no capítulo 2, o empoderamento da mulher, através da condição de agente (SEN, 1990; SEN, 2000) ou através da promoção de capacitações centrais (NUSSBAUM, 2000), são os meios propostos para o pleno desenvolvimento da mulher. O debate proposto aqui, então, é verificar na literatura se os PTRCs trazem empoderamento às mulheres ou se criam uma armadilha que piora a vida delas e da qual elas não conseguem sair.

O sucesso das PTRCs em reduzir substancialmente a extrema pobreza, atingindo o objetivo de curto prazo entre os beneficiários, depende da capacidade do programa em focar nas pessoas necessitadas e no valor transferido (ADATO; HODDINOTT, 2010). Pode-se dizer que a vida das mulheres, cujas famílias superaram essa condição de pobreza extrema, melhorou, porém, analisando-se o conjunto das capacitações atingidas, ou os funcionamentos que passaram a ser postos em prática, é possível que se enxergue uma série de privações surgidas, mesmo depois do programa.

A seguir, serão analisados argumentos pró-empoderamento e pró-armadilha separadamente, com evidências empíricas de alguns PTRCs, partindo do pressuposto que o empoderamento é a expansão das capacitações femininas e que a armadilha são privações mantidas ou aumentadas. Como os programas são focados nas áreas da saúde e da educação e no fato de que quem recebe a renda é a mulher, as análises consistiram em verificar os impactos das mudanças nessas áreas nas vidas das mulheres. Verificar se foram observados efeitos nas privações devido a essas mudanças é o objetivo, assim como verificar se as meninas têm maiores condições de ter uma educação adequada, se as mulheres beneficiárias dos programas conseguem se inserir no mercado de trabalho, se a violência (principalmente doméstica) diminui com a renda recebida e com um possível aumento no poder de barganha da mulher e se os programas têm impacto na capacidade de ação política dessas mulheres.

3.2.1 Empoderamento

À primeira vista, o empoderamento da mulher pode parecer óbvio, afinal os programas dão os benefícios diretamente à mulher. Com isso, milhões de mulheres que não tinham renda própria, ou que tinham empregos em trabalhos degradantes e de baixíssima renda, passaram a receber uma renda fixa. Essa renda gera, de imediato, benefícios às mulheres e uma diminuição na desigualdade de renda (FRANZONI; VOOREND, 2012). Segundo Molyneux (2009), os homens gastam, em média, 50% dos seus salários com gastos individuais e os outros 50% com a família, já as mulheres tenderiam a gastar uma parte

maior das suas rendas com gastos domésticos e com os filhos. Evidentemente, seja por empatia, seja por achar que é o correto, as mulheres gastam assim a sua renda por opção, elas desejam isso e desejam que os filhos tenham o melhor que elas podem dar. Então, ter uma renda própria e poder escolher onde gastar essa renda é um grande diferencial na sua autonomia dentro de casa e no seu bem-estar, pois assistir os filhos sofrerem com privações seria um grande problema na vida, segundo as próprias mulheres. Assim, receber essa renda tem o efeito imediato de tirar as mulheres de uma situação de subsistência ou dependência e de aumentar a autonomia nas compras domésticas. O efeito se reflete no resto da família, e volta como bem-estar para a própria mulher.

Um ponto importante nessa autonomia seria o fato de as mulheres terem maior poder de barganha com relação aos maridos. Algumas PTRCs, inclusive, incentivam as mulheres a não dar o dinheiro ao marido (ADATO; ROOPNARAINÉ, 2010). Ao receber a renda, ela deixaria de ser totalmente dependente da renda conseguida pelo marido e isso a libertaria da imposição das vontades deste. As mulheres poderiam, assim, decidir o que iriam comprar já que a renda é delas, poderiam ter uma vida mais independente, pois não teriam que depender do marido para receber alguma parte da renda e também poderiam se separar de maridos ruins, a quem estavam "presas" por uma situação qualquer.

Em suas entrevistas, Rego e Pinzani (2014) relatam que algumas das entrevistadas se separaram dos maridos após receber a bolsa. Também passaram a escolher quais produtos seriam comprados para a casa e, quase todas, diziam que o benefício estar no nome da mulher era muito bom, pois os homens gastariam o benefício em bebidas ou prazeres próprios. Adato e Roopnaraine (2010) analisam a diferença na cesta de consumo das famílias mexicanas após o programa e, de fato, há um aumento substancial no consumo de alimentos para a nutrição e bens para os filhos. Segundo Adato e Roopnaraine (2010), nos programas do México e da Nicarágua o fato de a transferência ir para as mulheres foi bem aceito mesmo entre os homens, que concordam com o fato de que as mulheres seriam mais capazes para a compra desses bens relacionados às condicionalidades do programa.

Outro efeito que aparece em alguns PTRCs é a diminuição da fecundidade entre as mulheres beneficiárias desses programas. Segundo Adato e Roopnaraine (2010), os programas, em geral, incentivam as mulheres a participarem de serviços de saúde e planejamento familiar, o que poderia ter um impacto nesse quesito. Uma das grandes críticas vindas da sociedade seria a de que as beneficiárias teriam mais filhos deliberadamente para receber um benefício maior. Porém, o valor dado por cada filho, em geral, não é suficiente em comparação aos custos de se criar mais um filho. Também conta que há um limite para o número de filhos que aumentam o valor do benefício, então não seria vantajoso ter muitos filhos, pois nem todos "dariam" um valor a mais no benefício. Evidentemente, essa crítica é gerada muito mais por preconceito das classes médias e altas, do que por conhecimento da realidade. As mulheres pobres não desejam ter muitos filhos, elas têm noção, inclusive

na prática, do custo que isso traz, porém elas têm menos acesso à informação sobre medicamentos e cirurgias anticoncepcionais, assim como menos acesso aos mesmos devido a sua baixa renda e, devido a isso e a outras questões, como falta de autonomia sexual, acabam gerando muitos filhos.

Duas condicionalidades da maioria dos programas são as de que os filhos frequentem as escolas e que as mulheres em processo de gravidez (pré e pós-natal) consultem periodicamente médicos pediatras. Essas duas condicionalidades postas em prática, fazem com que as mulheres tenham contato com informações que talvez não lhes fosse comum. Por exemplo, um médico que acompanhe uma gravidez percebendo que a mulher já tem vários filhos, e que esta situação não lhe agrada, pode indicar uma cirurgia que impeça que essa mulher tenha mais filhos. As meninas podem ter maior contato com informações sobre anticoncepcionais ao frequentar a escola e receber educação sexual, e podem levar esse conhecimento para dentro de casa, ajudando a evitar uma gravidez indesejada, principalmente de adolescentes. Sendo essas ou não as causas, é fato que a fecundidade diminuiu entre as beneficiárias de programas PTRCs em relação às mulheres pobres que não participam do programa. O estudo de Baird et al. (2010) sobre o impacto de uma PTRC sobre o comportamento sexual de jovens entre 15 e 24, no Malawi, mostra que a simples frequência na escola diminuiu a atividade sexual dessas jovens, tanto por adiar a primeira relação quanto por diminuir o número de parceiros, assim como diminuiu o número de casamentos precoces. Segundo Baird et al. (2010) isso pode se dar pelo fato de que ir à escola e receber uma renda aumenta o custo de oportunidade da gravidez.

No que se refere à educação, foi verificado que, entre as famílias mais pobres, existia um maior abandono escolar entre as meninas, principalmente no segundo grau. Assim, alguns programas têm benefícios maiores para o caso de as famílias terem filhas em idade escolar, como incentivo para que as mesmas se mantenham na escola. Segundo Luccisano (2006), o programa mexicano dava valores maiores para as meninas a partir do *secondary scholl*, equivalente às séries finais do ensino fundamental, chegando à diferença de US\$ 9,50 no terceiro ano do ensino médio. O impacto disso na qualidade da educação feminina pode não ser tão significativo a ponto de romper qualquer questão de gênero, porém, esse benefício maior se propõe como um incentivo ao incremento do capital humano dessas mulheres da mesma maneira que a condicionalidade de frequência escolar para todos os filhos e também tenta impedir que pais prefiram colocar os filhos homens na escola em detrimento das filhas.

Em relação à violência um estudo foi feito por Hidrobo e Fernald (2013) relacionando um programa de transferência de renda incondicionada equatoriano, *Bono de Desarrollo Humano* e a violência doméstica no país. Segundo Hidrobo e Fernald (2013), estudos de PTRCs no México (BOBONIS; CASTRO, 2010) e no Peru (PEROVA, 2010) relataram impactos positivos na violência no curto prazo e nulos no longo prazo, porém elas defendem

que é difícil isolar uma condição que tenha efeito na diminuição da violência, pois as condicionalidades de saúde poderiam tornar mais difícil esconder a violência, já que funcionários dos hospitais seriam treinados para combater este tipo de situação. A escolha por um programa sem condicionalidades permitiria verificar isoladamente o impacto de renda extra sobre a questão. As autoras concluem que a renda extra gerada pelo programa tem impacto positivo para mulheres com 6 ou mais anos de estudo, com diminuição em 8% nas vezes em que a violência emocional era cometida. Para mulheres com menos de 6 anos, os impactos eram ambíguos e dependiam da diferença de anos de estudo entre as mulheres e os maridos, sendo que quando os anos de estudo eram iguais ou maiores que os dos maridos a violência emocional aumentava em 9%. Para a violência física, as autoras relatam que, para mulheres com 6 anos ou mais de estudo e menos estudo que os maridos, a renda extra diminuiu significativamente o número de idas ao hospital dessas mulheres. Hidrobo e Fernald (2013) também relatam que, com a renda extra, há um aumento na participação da mulher no mercado de trabalho, o que também poderia impactar na diminuição da violência.

Outro ponto relevante se dá na questão política. Segundo Soares e Silva (2010), o programa colombiano *Familias en Acción* tem um componente na sua estrutura chamado *madres líderes* (mães líderes), que são representantes eleitas pelas beneficiárias e cuja responsabilidade é representá-las em qualquer problema relacionado ao programa. Essa posição é voluntária e não remunerada, e as restrições são de que as mulheres saibam ler e escrever, sejam beneficiárias e cumpram as condicionalidades. Adato e Roopnaraine (2010) comentam que há tentativas no caso mexicano de criar um ambiente de reuniões entre as beneficiárias, porém sem o mesmo êxito.

Contudo, não é possível dizer que as mulheres acabam sendo melhor representadas, já que a importância do voto não é tão levada em consideração nas populações mais pobres e de baixa educação. As eleições municipais também acabam não sofrendo grandes mudanças, fora o fato de a compra de votos deixar de ser o grande mecanismo de obtenção de votos. O poder econômico, na hora das eleições, prevalece, e dificilmente surgem mulheres concorrentes nessas regiões mais pobres, até mesmo porque, para essas mulheres, falta a capacidade de se reunir em comunidades, já que elas têm uma vida bastante ocupada e de trabalho em casa.

Já na questão da cidadania os PTRCs parecem ter um impacto positivo. A certeza do recebimento da renda faz com que as beneficiárias obtenham crédito em estabelecimentos de comércio. Molyneux (2009) e Luccisano (2006) comentam que as mulheres começaram a poder comprar a crédito em alguns estabelecimentos, inclusive que se criou um mercado ligado a essas beneficiárias, de comerciantes preparados para oferecer bens logo que o recebimento da transferência era concretizado. Isso gera uma capacidade de socialização dessas mulheres e aceitação delas como membros da sociedade, pois poder consumir tem

um impacto significativo na dignidade dessas pessoas historicamente alijadas do consumo.

Ganhar a renda e cumprir as condicionalidades também faz com que as mulheres se sintam cidadãs, no sentido de que elas têm direitos (receber ajuda do governo) e deveres (cumprir as condicionalidades). Essa relação de cumprir deveres e receber algo em contrapartida parece ser um fator necessário para a auto-determinação de cidadã dessas pessoas, assim como ter um emprego.

3.2.2 Armadilha

A principal crítica a todos os programas se dá no fato de que eles perpetuam papéis de gênero ao colocar toda a responsabilidade pelo cumprimento das condicionalidades nas mulheres (FRANZONI; VOOREND, 2012). Ao se criar um programa de transferência e colocar a mulher como recebedora desta transferência, o governo transfere a responsabilidade (no que deveria ser co-responsável junto delas) para essas mulheres, que devem, então, cuidar para que todas as condicionalidades sejam cumpridas. Porém, não se considera que estas mulheres já têm uma vida atarefada, com trabalhos domésticos, criação de filhos, gerenciamento do lar, etc (CARMONA, 2014). Os programas são voltados, principalmente, para os filhos, colocando a mãe em segundo plano, apenas como uma cuidadora dos filhos, sendo recompensadas por serem "boas mães" e tendo as suas necessidades colocadas de lado. (MOLYNEUX, 2009)

Por isso, Carmona (2014) defende que se elimine totalmente a condicionalidade do programa, já que teria um viés de perpetuar a mulher na condição de criadora dos filhos e mantenedora do lar. As condicionalidades colocariam um peso tão grande sobre as mulheres que impediriam-nas de ter uma vida plena. Como descreve Corboz (2013), uma das condicionalidades do programa uruguaio é de que as mulheres participem de um programa que ajuda às pessoas a procurarem emprego, porém essas mulheres já têm tantas tarefas que acabam não tendo tempo para dispender em tal ação e ficam com medo de perder o benefício por não terem condição de cumprir esta condicionalidade. Segundo Adato e Roopnaraine (2010), o programa mexicano também tem alguns serviços voluntários que as mulheres são incentivadas a comparecer, e Soares e Silva (2010) destacam que o programa colombiano também possui incentivos à participação das mulheres em serviços voluntários. Isso pode gerar um certo constrangimento às mulheres, fazendo com que se sintam obrigadas a participar desses serviços voluntários, colocando mais uma tarefa nas suas vidas. Luccisano (2006) cita que é dito às beneficiárias do programa que a transferência é uma ajuda e não um pagamento, uma vez que elas não trabalham, o que corrobora com esse constrangimento e responsabilização excessiva da mulher.

É necessário, assim, que o governo crie condições para que as mulheres consigam cumprir essas condicionalidades sem entrar em uma vida extremamente estressante e extenuante, para que o benefício não lhe seja retirado. Luccisano (2006) comenta que no

programa mexicano era cobrado das mulheres que, por sua vez, cobrassem de professores e médicos ligados ao programa para que cumprissem com suas obrigações de manterem os alunos nas escolas e que realizassem os registros de comparecimento e frequência. Isso mostra uma transferência de responsabilidade do Estado para a mãe, colocando-a como responsável pela fiscalização do programa.

Apesar da taxa de fecundidade ter diminuído entre as beneficiárias de programas PTRCs, isso não é verificado entre as adolescentes (entre 15 e 19 anos) latino-americanas, segundo Soares e Silva (2010). Ao passo que as taxas de fecundidade médias nos países latino-americanos estão abaixo da média mundial e dos países em desenvolvimento, as taxas para as adolescentes estão mais altas, sendo mais baixas apenas que as observadas em países africanos. A América Latina é a região onde a concepção de mães adolescentes representa a maior proporção em relação ao número total de concepções. Então, ao passo que mulheres adultas passam a ter menos filhos depois do recebimento do benefício, o mesmo não é verificado entre as adolescentes, o que representa um problema significativo para o objetivo de longo prazo dos programas e um fator que contribui para a transmissão intergeracional da pobreza e a tendência de uma perpetuação da mulher como dependente de programas, visto que gravidez na adolescência tem efeitos bastante negativos na possibilidade de estudo e trabalho, ainda mais em mulheres pobres, e que, geralmente, essas mães adolescentes são mães solteiras.

A violência contra a mulher continua alta na maioria dos países latino-americanos que possuem programas PTRCs, isso pode indicar uma ineficácia desses programas em evitar esse problema que gera tantas privações às mulheres. A autonomia gerada pelo programa parece não ser o suficiente para que as mulheres passem a ter maior capacidade de se proteger e, em alguns casos, como no programa uruguaio, as mulheres que se separam do marido acabam se tornando mais vulneráveis à violência de estranhos. Casas que não possuem homens são mais escolhidas para serem atacadas por ladrões, o que leva essas mulheres, muitas vezes, a aceitar "maridos ruins" de volta para ter maior segurança. (CORBOZ, 2013)

Os PTRCs parecem não ter efeito nenhum sobre a representação política das mulheres. Os congressos dos países mostram pouca diferença entre a quantidade relativa de mulheres antes e depois das PTRCs.

3.2.3 Considerações sobre o Debate

Resumindo o debate, a literatura indica possíveis impactos positivos e negativos, e também alguns nulos, que os PTRCs podem ter quanto à autonomia das mulheres, à construção de sua cidadania e ao seu efetivo empoderamento.

Impactos positivos:

- Alívio imediato da pobreza extrema e diminuição da desigualdade de renda, mesmo que pequena;
- Maior poder de barganha das mulheres dentro da residência, maior independência em relação aos maridos e possibilidade de se ver livres de "maus maridos";
- Aumento da frequência escolar de meninas;
- Adiamiento de casamentos, diminuição da atividade sexual e da taxa de fecundidade entre as jovens;
- Aumento da percepção de cidadania, tanto pelo impacto da renda quanto pelo dever de cumprir com as condicionalidades;
- Participação política através de reuniões entre as beneficiárias.

Impactos negativos:

- Perpetuação dos papéis de gênero;
- Foco principal nos filhos e reconhecimento da mulher apenas como mãe, cuidadora da casa e dos filhos;
- Responsabilização excessiva da mulher em relação às condicionalidades;
- Não integração dos homens no funcionamento do programa, deixando-os não responsáveis quanto ao cumprimento das condicionalidades, nem com os objetivos do programa.

Impactos nulos:

- A representação política das mulheres parece não ter sido afetada por nenhum programa;
- A violência contra as mulheres, no longo prazo, não sofre impacto;
- A taxa de fecundidade entre as adolescentes não diminuiu em países latino americanos.

3.3 O Programa Bolsa Família

O PBF tem como base as características comuns a todos os PTRCs: é focado em famílias de baixa renda, o benefício é dado em dinheiro através do cartão do programa, de preferência às mulheres, há a corresponsabilidade dos beneficiários em relação às condicionalidades, e os dois objetivos principais do programa são acabar com a pobreza intergeracional no longo prazo e reduzir a extrema pobreza no curto prazo.

O PBF não é o primeiro PTRC realizado no Brasil, antes dele existiram alguns programas-pilotos com focos bem definidos, como o Bolsa Escola, Vale Gás, entre outros. Esses programas, porém, eram realizados por ministérios diferentes e nem sempre a renda recebida poderia ser utilizada para comprar produtos que não fossem os definidos pelo programa. Antes do PBF, também houve uma tentativa de por em prática o programa Fome Zero, no primeiro governo Lula, esse programa consistia basicamente na distribuição de comida para famílias necessitadas. Com uma série de críticas ao programa ele foi redesenhado e o Bolsa Família foi incorporado ao programa Fome Zero.

O PBF é um programa único, mas que incorporou programas antigos dentro dele e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) se tornou o responsável pela sua concepção.

Em 2011, o governo cria também o plano Brasil sem Miséria, que possui o objetivo de superar a pobreza extrema através de três meios: i) garantia de renda, para alívio imediato da situação de extrema pobreza; ii) acesso a serviços públicos, para melhorar as condições de educação, saúde e cidadania das famílias; iii) inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda das famílias. O PBF, a partir de então, se torna uma parte do Brasil sem Miséria, os pontos i e ii são nitidamente parte do PBF, a transferência de renda e a parte de responsabilidade do Estado na provisão de serviços públicos. Contudo, o PBF ainda é o maior programa dentro do Brasil sem Miséria.

Então, é preciso ter em mente que o PBF não é um programa isolado no caso brasileiro. Porém, por ser um programa mais fácil de implementar do que outros, ele acaba tendo uma expansão muito mais rápida. É mais fácil analisar a renda familiar e decidir se a família deve ou não receber o Bolsa Família do que construir novas escolas, creches, hospitais, treinar profissionais para atuar nessas áreas, criar infraestrutura em cidades remotas do país. Por isso, hoje o PBF atinge aproximadamente 13 milhões de famílias, 50 milhões de pessoas, um quarto da população brasileira, ao passo que melhoras no sistema de educação e saúde são mais lentas. O Brasil Carinhoso, que pretende criar creches para crianças de 0 a 6 anos também se expande muito mais lentamente que o PBF. Esse descompasso entre o PBF e outras políticas sociais pode anular possíveis efeitos do PBF, que existiriam em situações ideais. Ao mesmo tempo, mostra que o PBF não é capaz de uma mudança estrutural no país, sem que aconteça uma série de sinergias com programas diferentes e com focos diferentes. Se não houver essas sinergias o PBF corre o risco de eternamente atingir apenas o objetivo de curto prazo, que é um objetivo muito mais de amenização da pobreza do que de fato um objetivo de desenvolvimento humano.

3.3.1 Cadastro Único

Um grande diferencial do programa no Brasil, em relação à maioria dos outros PTRCs, foi a criação do Cadastro Único, que congregaria todas as informações das famílias de baixa renda, como a realidade socioeconômica, características do domicílio e formas de acesso a serviços públicos. Sendo famílias de baixa renda aquelas que: i) têm renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou ii) têm renda mensal total de até três salários mínimos.

É a partir desse cadastro que o governo define se a família está apta ou não a participar de programas sociais. O Cadastro Único também permite que governos estaduais e municipais tenham acesso às informações, podendo, assim, criar políticas sociais locais. No Rio Grande do Sul, por exemplo, há o RS Mais Igual, que é um complemento de renda para essas famílias de baixa renda.

Aí está um grande êxito do governo brasileiro: ao criar esse cadastro, foi facilitada a possibilidade de sinergias entre políticas sociais, assim, o PBF deixa de ser um programa isolado e passa a fazer parte de uma política mais ampla, o Brasil sem Miséria, podendo ter programas que o complementem ou ser complementar a outros programas.

3.3.2 O Benefício

O PBF consiste, então, de uma transferência de renda dada a famílias extremamente pobres ou pobres. Quando concebido o programa, as faixas de renda *per capita* usadas como linhas de pobreza eram R\$ 50 (linha da pobreza extrema) e R\$ 100 (linha da pobreza) (MDS, 2004a). O valor seria reajustado anualmente pelo INPC e a cada quatro anos poderia ser reajustado conforme julgado necessário por estudos (OSORIO; SOARES; SOUZA, 2011). Atualmente, em 2015, a transferência é dada para famílias com renda inferior a R\$ 77 *per capita* (extremamente pobres) ou R\$ 154 (pobres).

A partir da instituição do Brasil sem Miséria, em 2011, e do Brasil Carinhoso, em 2013, o PBF sofreu algumas alterações, como um aumento no número de benefícios variáveis que uma família pode ter e um benefício último caso a família não atinja a renda mínima per capita estipulada pelo governo.

O benefício, em 2015, divide-se em Benefício Básico e Benefícios Variáveis, o básico é dado apenas às famílias extremamente pobres e o seu valor é de R\$ 77. Os variáveis são: i) Benefício Variável: para famílias com crianças entre 0 e 15 anos; ii) Benefício Variável à Gestante: para famílias que contenham gestantes; iii) Benefício Variável Nutriz: a famílias que contenham crianças entre 0 e 6 meses; iv) Benefício Variável Vinculado ao Adolescente: para famílias com adolescentes entre 16 e 17 anos. Os benefícios i, ii, e iii têm o valor de R\$ 35 e são limitados a cinco por família, o ii e o iii são concedidos durante 9 e 6 meses, respectivamente, o tempo da condição. O benefício iv tem o valor de R\$ 42 e é limitado a

duas pessoas na família. Há, ainda, um último benefício, criado em 2013: Benefício para Superação da Extrema Pobreza, cujo valor corresponde ao necessário para que a família supere os R\$ 77 *per capita*, caso não tenha superado com os benefícios anteriores.¹

O valor máximo que uma família pode receber, sem contar o último benefício, é de R\$ 336 (família extremamente pobre, mais cinco variáveis entre crianças, gestantes e bebês, mais dois adolescentes). Esse valor pode ser maior apenas se a família continuar com renda *per capita* inferior a R\$ 77. Já o valor mínimo é de R\$ 35 (família pobre, com apenas um benefício variável).

É importante salientar que, ao criar um benefício que garante que a família tenha, no mínimo, uma renda *per capita* igual à linha da pobreza extrema, o programa virtualmente acaba com a pobreza extrema no país, restando como extremamente pobres apenas aqueles que não recebem o benefício por não estarem participando do programa, devido a algum erro no cadastro ou por dificuldade de encontrar essas famílias.

Essas definições de pobres e extremamente pobres, assim como os benefícios, são dessa maneira definidos, segundo Osorio, Soares e Souza (2011), por se tratar de uma definição política administrativa, ou seja, uma definição que seja aceita do ponto de vista político, que não sofra ataques por ser meramente assistencialista e que seja factível de ser posta em prática, que não cause grandes custos à máquina pública. Segundo Osorio, Soares e Souza (2011), há proposições teóricas de linhas de pobreza com valores de renda *per capita* superiores e por consequência benefícios superiores. Porém, ele defende que linhas administrativas são melhores justamente por se tratarem de linhas que respeitam as restrições orçamentárias do governo. Linhas de pobreza desenvolvidas teoricamente ou debatidas amplamente na sociedade dificilmente chegariam em um consenso e talvez retardariam a aplicação do programa.

3.3.3 As Condicionalidades

As condicionalidades estão ligadas à educação e à saúde. As crianças, de 6 a 15 anos, devem ter frequência mínima de 85% na escola, os adolescentes, de 16 a 17 anos, frequência mínima de 75%. As famílias devem acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres entre 14 e 44 também devem fazer esse acompanhamento e, se gestantes ou nutrizes, devem realizar pré e pós-natal acompanhando a sua saúde e a do bebê. (SOARES; SILVA, 2010; MDS, 2004a; MDS, 2004b)

O monitoramento do cumprimento das condicionalidades se dá a nível municipal, estadual e federal. Nas escolas, unidades de saúde e nos Centros de Referência e Assistência Social (CRAS) se recolhem as informações. A gestão é articulada com os Ministérios da

¹ Anexo B

Educação e da Saúde. Os municípios recolhem as informações e repassam aos ministérios designados que, então, repassam ao MDS a cada dois meses. (SOARES; SILVA, 2010; MDS, 2004b)

No caso de descumprimento das condicionalidades, o PBF tem um sistema de repercussão gradativa que possui as seguintes fases: i) notificação da família; ii) benefício bloqueado por 30 dias; iii) transferência do benefício retida por 60 dias; iv) transferência retida por mais 60 dias; v) cancelamento do benefício. A repercussão gradativa é utilizada, segundo o MDS, porque o objetivo do programa não é o de punir as famílias, mas sim de ajudá-las a cumprir as condicionalidades do programa. Também evita que situações extraordinárias causem o cancelamento do benefício, como erros no registro de informações, doença de algum filho, etc. A gerência sobre esse sistema é feito nos centros de assistência social dos municípios. (SOARES; SILVA, 2010)

3.3.4 Gestão Descentralizada

O PBF tem o que o MDS chama de Gestão Descentralizada, onde todos os entes federados participam da condução e implementação do programa, sendo assim corresponsáveis sobre o programa e na manutenção do Cadastro Único. Segundo Soares e Silva (2010), esse é um contraste em relação aos outros PTRCs, que, em geral, têm a suas implementações e manutenções centralizadas no Governo Federal.

No caso brasileiro, são os municípios os entes responsáveis por registrar as famílias no Cadastro Único, cuja informação é utilizada para determinar quem participa do programa, e por fiscalizar o cumprimento das condicionalidades. O Governo Federal ajuda os municípios na gestão desse serviço com a transferência de recursos mensalmente. Para medir a qualidade da gestão, o Governo Federal criou o Índice de Gestão Descentralizada (IGD): quanto melhor o índice do município maiores são os recursos transferidos para ele. Esses recursos devem ser utilizados na implementação do PBF, porém cabe aos municípios decidirem onde serão feitos os gastos, podendo ser utilizados em infraestrutura para os CRAS ou até em programas complementares. (SOARES; SILVA, 2010; MDS, 2004b)

Isso ajuda na capilaridade do programa, sendo mais fácil para que ele chegue em cidades e regiões de difícil acesso, pois cabe aos municípios ir atrás de possíveis beneficiários. Essa capilaridade poderia ajudar na reivindicação do benefício por parte das beneficiárias e do acesso dessas às informações e na resolução de problemas, através do CRAS. Assim, o CRAS tem a possibilidade de funcionar como um lugar para ação política das beneficiárias e um lugar onde estas podem exercitar sua cidadania.

4 Impactos do Bolsa Família na Desigualdade de Gênero

O PBF não é um programa desenvolvido com a intenção de aliviar a desigualdade de gênero, nem de promover o desenvolvimento das mulheres. No entanto, as mulheres estão no centro do programa ao serem elas, em geral, as titulares do benefício (MDS, 2004a). Essa situação se dá pela noção comum de que as mulheres são mais propensas a utilizar a renda em benefício da família e dos filhos, enquanto os homens a gastar com prazeres próprios (MOLYNEUX, 2009). Essa noção é compartilhada, também, pelas beneficiárias que, ao serem perguntadas sobre ser bom ou não o benefício estar no nome delas, mulheres, respondem com frases do tipo: "Acho bom. [...] (o marido) Não, aí ele pegava e ia beber cachaça"; "Porque as mulheres sempre sabem fazer as coisas direitinho, viu. Os homens são mais danado para às vezes comprar uma coisa mais cara"(REGO; PINZANI, 2014).

Neste capítulo serão apresentados os possíveis impactos do Programa Bolsa Família na desigualdade de gênero, com base na abordagem proposta. Isto se dará através de trabalhos empíricos de diferentes pesquisadores, como o livro Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania (2013), realizado pelo IPEA em conjunto com o MDS, o livro Vozes do Bolsa Família, de Rego e Pinzani (2014), e variados artigos sobre o tema.

O livro do IPEA (2013) é um amplo relatório de análise do PBF, com estudos de diferentes pesquisadores sobre os impactos do programa. Já o livro de Rego e Pinzani (2014), trata-se de uma extensa pesquisa com beneficiárias do programa realizada entre os anos de 2006 e 2011. Os autores entrevistaram em torno de 150 mulheres, nas regiões mais pobres do Brasil, como o Vale do Jequitinhonha, cidades nos estados de Alagoas, Piauí, Maranhão e região metropolitana de Recife. Entre as preocupações da pesquisa estão a autonomia e a percepção de cidadania das beneficiárias do PBF.

A proposta do capítulo é observar mudanças na vida das beneficiárias e identificar se há ou não expansão de suas capacitações, se sua condição de agente está sendo desenvolvida através do programa e se há empoderamento das mulheres. Para isso, serão analisados impactos do programa, tais como impactos na escolaridade de meninas, na obtenção de empregos pelas beneficiárias, no poder das mulheres dentro da família, na sociabilidade das beneficiárias, suas percepções de cidadania e participação política. Pesquisas qualitativas, onde beneficiárias são entrevistadas, serão usadas no intuito de melhor observar nuances nesses parâmetros.

4.1 Educação no Brasil

O Brasil aumentou significativamente os seus gastos com educação de 2000 a 2011. Passou de um gasto equivalente a 3,5% do PIB em 2000, para 6,1% em 2011. Esse número está acima da média da OCDE, em 2011, de 5,6% e acima de outros países latino-americanos. Considerando-se os gastos públicos, o país gasta 19% com educação, também acima da média da OCDE, de 13% (OECD, 2014).

No entanto, existe no país uma clara prevalência dos gastos em ensino superior. Em 2011, os gastos por aluno com educação infantil e ensinos fundamental e médio giravam entre US\$ 2.349 e US\$ 2.662, enquanto no ensino superior estavam em US\$ 10.902 (OECD, 2014).

Como o PBF beneficia famílias com filhos de até 17 anos, o fato de o gasto em educação por aluno ser baixo, até essa idade, pode ser um gargalo na qualidade da oferta nos serviços de educação, o que pode ter um impacto negativo no objetivo de longo prazo do programa. Ainda assim, o Brasil vem tendo melhoras significativas no PISA¹, sendo o país com maior avanço nos testes de matemática entre os anos de 2003 e 2012, e tem aumentado o número de matrículas e a capacidade de manter professores qualificados nas escolas (OECD, 2012).

Em 2012, as mulheres tinham maior probabilidade de ter terminado o ensino médio do que os homens (56% das jovens entre 25 e 34 anos, contra 49% dos jovens) (OCDE, 2012). As mulheres também são maioria dentro das universidades brasileiras nos cursos de graduação. Porém, são minoria em cursos como Física e Ciência da Computação, e, mesmo nos cursos em que as mulheres são maioria, elas deixam de ser maioria nos cursos de mestrado, reduzindo ainda mais em cursos de doutorado e pós-doutorado. O porquê das mulheres não cursarem níveis mais altos de educação pode ter relação com a falta de incentivo desde a infância para que se tornem cientistas (OCDE, 2015).

Ainda que as mulheres tenham igualdade de acesso ao ensino superior, isso não é verificado em todos os estratos sociais. Entre as mulheres mais pobres, chegar à universidade é algo bastante raro se comparado até mesmo com homens pobres (SOARES; SILVA, 2010).

4.1.1 Impactos do Bolsa Família na Educação Feminina

Do ponto de vista do gênero, segundo a OCDE (2012), o PBF tem contribuído para o aumento de matrículas entre as meninas nas escolas, particularmente no Nordeste brasileiro. Já Brauw et al. (2015) defendem que o PBF tem impacto positivo bastante significativo na frequência escolar, na progressão e na repetição de ano de meninas e mulheres jovens nas escolas, ao passo que não há impacto significativo para os meninos. Meninas beneficiárias

¹ *Programme for International Student Assessment*

entre 6 e 14 anos têm participação 7,3% maior do que não beneficiárias, e meninas entre 15 e 17, 8%. As beneficiárias têm progressão 10,4% maior, sendo que, entre 15 e 17, a progressão é 20,9%. Já na repetição de ano, beneficiárias repetem 17% menos, segundo o estudo. Brauw et al. (2015) citam que esse impacto do programa poderia estar ampliando uma desigualdade de gênero que já é favorável às meninas, a frequência nas escolas.

Oliveira e Soares (2013) também verificam impacto positivo do PBF na diminuição da repetição escolar dos beneficiários, porém pequena. Não há diferenciação entre meninos e meninas nessa análise. O que não contradiz o estudo de Brauw et al., já que o efeito pequeno em meninos pode trazer para baixo o efeito no geral. Outro dado importante do estudo de Oliveira e Soares (2013) é que o nível de escolaridade dos pais tem impacto significativo, pais com ensino fundamental completo reduzem em até 30% as chances de repetência. O estudo também cita que meninos têm 70% mais chances de repetir de ano do que meninas, porém não indicam que isso tenha a ver com o PBF em si.

Brauw et al. (2015) também revelam que o PBF diminui em três horas o número de horas trabalhadas por semana para as meninas e de cinco horas para os meninos, porém não há dados sobre o que é feito dessas horas. Se as meninas usam essas horas para o estudo, poderia ser essa a explicação para os impactos positivos na progressão e diminuição da repetição escolar das meninas.

Já Silveira, Campolina e Horn (2013) destacam que o PBF tem grande impacto na alocação de tempo de meninas beneficiárias de 10 a 18 anos. Entre as não beneficiárias, o percentual de meninas que não estudam nem trabalham é de 9,3%, e esse número diminui para 4,4% entre as beneficiárias. No quesito "só estuda", o percentual entre as não beneficiárias é de 81,0%, enquanto que entre as beneficiárias é de 84,1%. O impacto é ainda maior quando as meninas são separadas em grupos de idade de 14 a 18 e 15 a 17 anos, sendo ainda maior para meninas que moram em zonas rurais. A diferença chega a 9,4% no quesito "só estudam" nas meninas entre 15 e 17 anos, moradoras de zonas rurais, enquanto as que não estudam nem trabalham (NEM-NEM), no mesmo grupo, têm diferença de 13,6% entre beneficiárias e não beneficiárias. Percebe-se, então, um impacto positivo do PBF na participação escolar e na diminuição das meninas NEM-NEM, principalmente nas zonas rurais brasileiras. "Conclui-se que, para atender as condicionalidades do Bolsa Família, as famílias colocam a frequência escolar como prioridade, buscando adequar o resto do tempo, dedicados ao trabalho, aos afazeres domésticos e ao lazer, a essa nova exigência." (SILVEIRA; CAMPOLINA; HORN, 2013, p. 323).

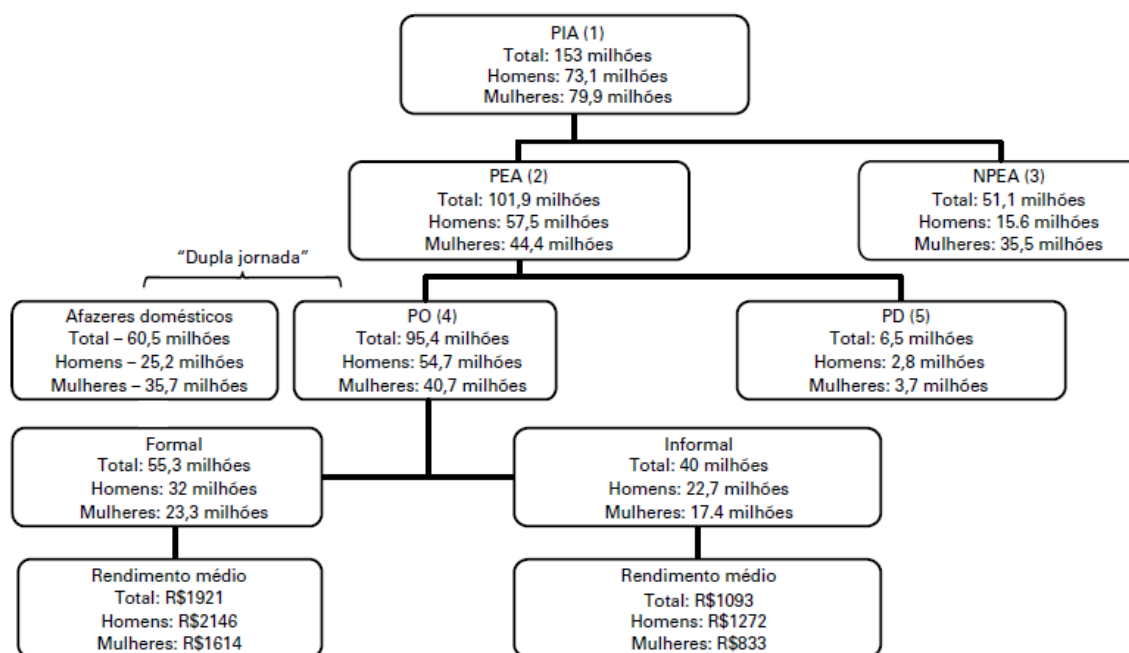
4.2 Ocupação no Mercado de Trabalho no Brasil

Assim como na educação superior, as mulheres, em geral, têm aumentado a sua participação na força de trabalho. E, também, assim como na educação essa situação não

é generalizada entre todos os estratos sociais. As mulheres mais pobres ainda sofrem muito com discriminação e desigualdades, sendo assim excluídas de acesso efetivo a direitos políticos, sociais e econômicos. Segundo Soares e Silva (2010), as mulheres mais qualificadas técnica ou profissionalmente têm taxas de ocupações bastante próxima dos homens nos países analisados por eles (Brasil, Chile e Colômbia), porém, ao se analisar pessoas sem qualificações, a taxa de ocupação masculina não diminui muito, enquanto a feminina diminui de taxas entre 77% e 85% para taxas entre 54% e 64%. Isso demonstra que a pobreza pesa muito para as mulheres e que nessas famílias as mulheres acabam participando muito menos da força de trabalho, algo que a abordagem proposta tem como um dos meios de expansão da capacidade de agente das mulheres.

Curiosamente, apesar de a ocupação crescer, quanto maior o grau de instrução da mulher menor é o salário dela relativo aos homens de mesma instrução (SOARES; SILVA, 2010). O que leva a crer que, como defende Unterhalter (2003), as mulheres podem ter dificuldades em utilizar a sua educação para o seu benefício, provavelmente por problemas relacionados à discriminação de gênero.

Figura 1 – Indicadores do Mercado de Trabalho 2013



(1) População em idade ativa. (2) População economicamente ativa. (3) População não economicamente ativa.
(4) População ocupada. (5) População desocupada.

Fonte: IBGE - Síntese dos Indicadores Sociais

A Figura 1 mostra que as mulheres são maioria entre a População em Idade Ativa (PIA), 79,9 milhões contra 73,1 milhões de homens. Entretanto, elas são minoria entre a População Economicamente Ativa (PEA), 44,4 contra 57,5 milhões, e o nível de

desocupação entre as mulheres é quase o dobro dos homens, 8,3% contra 4,9%, dados de 2013.

Além disso, mais mulheres trabalham nos afazeres domésticos e em média mais que o dobro de horas do que os homens, acarretando em uma jornada dupla para a mulher que tem o seu tempo de lazer bastante diminuído devido a isso. Somando a "dupla jornada", as mulheres têm uma jornada semanal de 56,4 horas, aproximadamente 5h a mais, em média, do que os homens (IBGE, 2014).

4.2.1 Impactos do Bolsa Família na Ocupação do Mercado de Trabalho

Segundo Soares, Ribas e Osório (2007), o PBF tem impacto positivo sobre a participação de adultos na força de trabalho: entre as mulheres beneficiárias, a diferença na participação foi de 4,3%. Já um estudo feito por Tavares (2010), analisando os efeitos do PBF na oferta de trabalho das mães, indicou dois impactos distintos:

Primeiro, o fato de a família receber o benefício tem impacto positivo na oferta de trabalho das mães. Tavares cita que isso, provavelmente, se dá pelo fato de que os filhos devem ir a escola e, então, as mães têm ou de compensar pelo trabalho que os filhos faziam antes do programa ou dispõem de mais tempo, pois com os filhos na escola diminui o tempo necessário para cuidar deles e ela pode usar esse tempo para o trabalho. Outra justificativa para esse efeito positivo seria a questão do "efeito estigma", que seria uma discriminação sofrida ou autoimposta pelas beneficiárias dos programas sociais pelo fato de receber o benefício, assim, para evitar esse estigma, a beneficiária tenderia a procurar emprego.

Segundo, que quanto maior o valor do benefício menos propensas as mães estão a procurar emprego. Isso se daria devido ao efeito-renda, quando a renda atinge valores mais altos pode ser vantajoso para elas diminuir a sua oferta de trabalho e priorizar o cuidado aos filhos ou aos afazeres domésticos (TAVARES, 2010).

O "efeito estigma" aparece nos estudos de Rego e Pinzani (2014) e Rabelo (2011). Algumas beneficiárias entrevistadas chamam o benefício de "ajuda" e têm como indispensável para sua condição de cidadã o trabalho formal.

Já Soares (2013) conclui que o PBF tem como efeito uma pequena diminuição da oferta de trabalho e da jornada de trabalho para as mulheres. Isso se deve ao fato de elas serem mais sensíveis à renda recebida por serem elas que cuidam dos filhos e da casa, mais uma vez seria um efeito-renda. Outra questão está no trabalho informal, pois pessoas no setor informal tendem a abandonar esses trabalhos mais facilmente quando recebem o benefício do que os que estão no setor formal, e as mulheres têm relativamente maior participação no mercado informal. Contudo, isso pode ser positivo, pois, muitas vezes, o setor informal está ligado a péssimas condições de trabalho.

Contudo não há estudos que mostrem que o PBF promove o capital humano das mães beneficiárias. Há que se considerar que esse não é um objetivo do programa, porém há outros programas de capacitação profissional, como o PRONATEC, que servem justamente para isso e podem ser complementares ao PBF.

Outro ponto a se considerar são as regiões de grande pobreza no Brasil, como o sertão nordestino ou o Vale do Jequitinhonha, onde a grande maioria da população é pobre e a demanda por trabalho é baixa, por existirem poucas indústrias instaladas. Essas regiões acabam por necessitar de um aporte de dinheiro vindo da União, através de políticas sociais, e o PBF tem grande impacto sobre o consumo da região. Porém, ao não ter demanda por trabalho, as pessoas tentam viver através do cultivo, o que pode ser bastante complicado em regiões como o sertão nordestino, por exemplo. Assim, dificilmente o PBF teria impacto sobre a ocupação nessas regiões, visto que não há vagas formais a serem ocupadas.

4.3 Violência contra a Mulher no Brasil

A violência contra a mulher é um problema social enorme no Brasil. O país, em 2009, estava na 7ª colocação, entre 84 países, quando comparadas as taxas de homicídios de mulheres, com 4,4 homicídios por 100 mil mulheres.

Em seu relatório sobre a violência contra a mulher no Brasil, Waiselfisz (2012) revela dados muito altos sobre a violência. Somente no ano de 2011, foram realizados 70.270 atendimentos a mulheres por violências registrados no SINAN². O relatório também revela dois problemas relevantes no tocante ao combate a essa violência: a grande maioria dos atos ocorre dentro da residência da mulher e com pessoas conhecidas da vítima, e a reincidência é alta, indicando, segundo o autor, uma violência anunciada que não é erradicada.

4.3.1 Impactos do Bolsa Família na Violência contra a Mulher

Chioda, Mello e Soares (2015) realizaram um estudo sobre o impacto do PBF sobre a violência nas regiões urbanas de São Paulo. O estudo indica que o aumento de estudantes recebendo o benefício em uma escola diminui a incidência de crimes na região. Os autores defendem esse impacto como um *spillover* do programa, porque na verdade o que diminui a violência são reduções na pobreza e na desigualdade, e que, ao aumentar o número de beneficiários em uma região, também diminui o número de jovens que passam necessidades e buscam o crime.

² Sistema de Informação de Agravos de Notificação

Como já foi tratado no capítulo 2, as mulheres são mais vulneráveis a todos os tipos de violência e, na prática, diminuir quaisquer desses tipos, mesmo que sem o foco na violência contra a mulher, pode ter um efeito ainda mais positivo para as mulheres, que, em geral, sofrem mais com o medo da violência. Qualquer impacto positivo nas estatísticas pode diminuir o medo das mulheres de saírem às ruas.

Contudo, o estudo realizado por Waiselfisz (2012) indica que não há diminuição da violência contra a mulher nos anos de vigência do PBF. O único momento em que esta violência diminuiu foi no ano seguinte à promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006, porém, em 2008, a violência volta a subir mantendo-se em taxas próximas de 5 por 100 mil mulheres.

Seria necessário um estudo mais específico, com beneficiárias do PBF para que se tenha uma visão exata do impacto do programa na violência, principalmente doméstica. No entanto, em uma visão mais geral da violência é razoável dizer que o programa tem pouco impacto quanto a isso, e urge a concepção de políticas mais eficientes no combate a este mal, que, como explicitado no capítulo 2, tem efeito muito forte sobre todas as capacitações possíveis.

4.4 Representação Feminina na Política e Cidadania no Brasil

Segundo o relatório da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) intitulado "As Mulheres nas Eleições 2014", a representação feminina nos poderes políticos é relativamente muito pequena há várias eleições.

As mulheres são minoria em todas as instâncias. No Congresso eleito em 2014, as mulheres são apenas 9,9% dos parlamentares na Câmara, e 13,6%, no Senado, 51 de 513 e 11 de 81, respectivamente. O Brasil ocupa a 116ª posição em representatividade feminina na política federal. Nos governos estaduais apenas uma governadora foi eleita e 120 foram eleitas deputadas, de 1062 vagas, 11,3% (IPU, 2015; SPM, 2015).

Um dado interessante é que o número de candidatas aumentou significativamente. As candidatas a deputada federal aumentaram de 628, em 2006, para 1755, em 2014, e as deputadas estaduais aumentaram de 1736 para 4617. O número de candidatas ao Senado se manteve próximo, 32, em 2006, 39, em 2010 e 33, em 2014, e candidatas a governadora 26, 16 e 20 nos mesmos anos. Contudo, o número de eleitas não sofreu as mesmas mudanças, no caso de candidatas a deputadas federal e estadual, as federais eleitas subiram de 45 para 51 e as estaduais diminuíram de 133, em 2006, para 120, em 2010.

Além disso, elas são em média 19,85% nos cargos executivos nas capitais e 16,48% nos estados. Dentre essas, as secretárias ocupam entre 60 e 70% das pastas relacionadas ao mundo doméstico e de cuidados nas áreas de Educação e Assistência Social (SPM, 2010).

Entre os ministros do executivo, houve um aumento considerável no primeiro governo Dilma, com 10 ministras entre 39. (SPM, 2015)

Essa situação pode ter muitos fatores, entre os eleitos pelo estudo estão a questão do financiamento de campanhas, o sistema de eleição em lista aberta e questões midiáticas (SPM, 2010; SPM, 2015). O fato é que, apesar do aumento de candidatas mulheres, não há uma quantidade maior de mulheres se elegendo, o que pode indicar que leis que beneficiem as mulheres quanto à desigualdade de gênero não têm grandes chances de serem propostas ou aprovadas.

No poder judiciário, a representação é um pouco maior, cerca de 30%. Mas deve-se levar em conta que as mulheres representam quase a metade do quadro de advogados no Brasil e que a entrada no judiciário é feita por concurso público, que tende a não discriminar gênero. Porém, ao se observar patamares superiores da magistratura, Conselhos Nacionais de Justiça e Tribunais Superiores, cargos que precisam de indicação, a representação feminina diminui, para 19% e 15,5%, respectivamente (SPM, 2010).

Esse se torna um grande problema na medida em que pessoas mais pobres, na prática, têm uma capacidade muito menor de reivindicação de direitos. Porém, como defendem Sen e Nussbaum, ao expandir outras capacitações, é possível que a participação política seja estimulada, ao melhorar o bem-estar das pessoas com um programa social pode-se esperar que essas pessoas não queiram voltar a uma situação anterior, de maiores privações, e também exijam mais condições para melhorar ainda mais o seu bem-estar.

4.4.1 Impactos do Bolsa Família na Representação Política e Cidadania

Rego e Pinzani (2014) defendem que há uma diminuição no coronelismo nas regiões de baixa renda no Brasil devido ao PBF, o fato de os beneficiários não mais precisarem de comida para sobreviver graças à renda recebida faz com que políticos locais não possam comprar seus votos com alimentos.

Porém, a racionalização de relacionar os políticos com a suas vidas se verifica fortemente apenas nas eleições presidenciais e, mais forte ainda, na figura do ex-presidente Lula, indicando indiferença quanto ao gênero do político (REGO; PINZANI, 2014). O que não quer dizer que votar em uma mulher não seja diferente para mulheres pobres. Algumas entrevistadas por Rego e Pinzani (2014) demonstraram felicidade por votar em uma mulher nas eleições de 2010: "Adorei votar em uma mulher! Votei na Dilma, e com muito orgulho. Nunca tinha sentido em minha vida tanto orgulho em votar como dessa vez". (REGO; PINZANI, 2014, p. 154). Contudo, Lula ainda era o grande "benfeitor" do programa e é bastante provável que o fato de ser mulher não foi o fator determinante para o voto em Dilma. De fato, não há grandes mudanças na eleição de mulheres para cargos municipais, estaduais e nem para o congresso nacional durante o período de execução do

programa. A noção de ter o direito de receber o benefício também não é muito clara entre as beneficiárias.

Uma maioria relevante das entrevistadas (cerca de 75%) afirmou que a bolsa é um favor do governo ou uma ação derivada do fato de o presidente Lula ter sido pobre e, portanto, conhecer melhor a situação dos pobres do que seus predecessores. Só poucas afirmaram que o governo tem o dever de ajudar os pobres e apenas cinco usaram a palavra "direito" (e somente duas, quando perguntadas, mostraram ter uma noção adequada desse conceito, enquanto as outras pareceram não ter uma visão clara do seu sentido - uma o mencionou inclusive em conexão à noção de favor). Pouco mais da metade das entrevistadas afirmou votar somente por obrigação, mas quase todas reconheceram que os fatos de ter votado em Lula nas últimas eleições e de ele ter sido eleito à Presidência mudaram a sua vida. Contudo, não fica claro se e em que medida estabelecem uma ligação direta entre o fato de participar das eleições e o de o governo Lula (neste caso) ter ganhado e adotado políticas públicas de combate à pobreza que as afetam diretamente. (REGO; PINZANI, 2014, p. 96)

Rego e Pinzani (2014) mostram que não há a noção de que o PBF seja um direito entre as beneficiárias. No geral, elas o definem como um favor do governo e não um dever do governo em dar um mínimo para a sobrevivência delas. Mesmo quando percebem que sem o benefício a vida delas pioraria muito, elas acham que ele seja um direito e nem sempre relacionam o voto com a manutenção do direito, apesar de acreditarem que foi graças ao ex-presidente Lula que o benefício lhes foi concedido.

A percepção de cidadãs das beneficiárias se baseia em um dever delas para com a sociedade. Elas têm de dar algo em troca para serem consideradas cidadãs e terem direito ao Bolsa Família. O conceito de cidadã entre elas está associado ao merecimento, elas têm que fazer algo para merecer serem consideradas cidadãs. Esse algo em troca, na fala das beneficiárias, aparece na forma de pagamento de impostos, no ato de votar e no trabalho (RABELO, 2011). Segundo Rabelo (2011), o trabalho formal é fortemente associado à cidadania na fala das beneficiárias.

O pagamento de impostos aparece como fundamental para o conceito de cidadã e merecedora do benefício entre as beneficiárias, porém não são todas que percebem o pagamento de imposto, visto que os impostos pagos por elas são em geral indiretos. É o voto, porém, que aparece como principal fator de autodeterminação de cidadã: muitas vezes, quando perguntadas o que faz com que elas sejam consideradas cidadãs ou merecedoras do benefício, elas dizem que é o exercício do voto (REGO; PINZANI, 2014; RABELO, 2011). Isso pode ter alguma relação com o fato de o voto ser obrigatório. Ainda assim, não aparece a noção de que elas deveriam votar em alguém que faça algo por elas, o voto é apenas uma obrigação formal, um dever que elas têm para com a sociedade, sem porém, ser algo que elas necessariamente gostam de fazer.

Um ponto importante, salientado por Rego e Pinzani (2014) é que a maioria das beneficiárias sofre com o que Sen e Nussbaum diriam ser adaptação a uma vida

de privações e internalizam discursos que corroboram com isso, sendo um obstáculo a participação política efetiva dessas mulheres. Ainda assim, devido ao programa enxergam uma possibilidade diferente para os filhos.

O obstáculo maior a uma participação política efetiva dos pobres se dá precisamente nessa falta de autorrespeito que deriva da interiorização de uma imagem criada por outros. [...] Percebemos, contudo, sinais de alteração desse quadro. O caso de filhos de pais analfabetos cursando uma faculdade ainda permanece excepcional, mas a maioria das entrevistadas deposita grande esperança no futuro dos filhos. Isso significa que os excluem de sua visão negativa de si e da vida. Nesse sentido o BF cria expectativas positivas, e isso transforma o histórico sentimento de resignação de tanto tempo. (REGO; PINZANI, 2014, p. 236)

O PBF não tira as beneficiárias da resignação com a própria vida e não as transforma em pessoas mais politizadas. Porém, lhes dá esperança com relação aos filhos, o que é positivo, pois assim os filhos podem não internalizar essa resignação dos pais em relação à vida e se manter nos estudos e buscar algum trabalho digno.

Do ponto de vista de capacidade política, as mulheres no Brasil conseguiram aprovar leis importantes para o seu bem-estar e capacidade de agente. A Lei Maria da Penha se destaca como uma importante ferramenta de combate à violência contra a mulher e foi criada a partir de iniciativa popular. Outra lei importante votada recentemente é referente ao trabalho de empregadas domésticas, que tem impacto significativo na vida de mais de 3 milhões dessas mulheres, que, muitas vezes, são mal remuneradas e trabalham em condições degradantes ou de humilhação.

Ainda assim, não há indícios de que o PBF tenha tido um impacto significativo sobre a pressão para aprovar essas ou outras leis em favor das mulheres, nem que tenha proporcionado alguma mudança na relação dos votos nas eleições.

4.5 Empoderamento e Armadilha no Programa Bolsa Família

Como já apresentado na seção anterior, estudos de Rego e Pinzani (2014) e Rabelo (2011) indicam que o PBF tem impactos positivos na autonomia e cidadania das mulheres. A renda recebida gera uma certa autonomia em relação aos maridos das beneficiárias, ao possibilitar a escolha do que será consumido com essa renda. A renda também coloca em discussão entre as beneficiárias o fato de elas serem ou não cidadãs, o que aparece como uma dúvida nos estudos. Boa parte das beneficiárias entrevistadas coloca a cidadania condicionada ao merecimento, elas devem dar algo em troca, que pode ser votar, pagar impostos ou ter um emprego formal (RABELO, 2011). No entanto, o simples fato de receber essa renda através de uma política pública pode colocar essa discussão em pauta para essas mulheres, afinal a condição de cidadã define se o benefício é uma ajuda ou um direito que elas deveriam ter para uma vida minimamente digna.

As taxas de fecundidade para mulheres vivendo em famílias sem renda ou com renda de até um quarto do salário mínimo diminuiu de 4,6 filhos, em 2000, para 3,3, em 2010, (ALVES; CAVENAGHI, 2013). Mesmo que não dê para saber se o PBF é responsável por toda a diminuição da fecundidade, fica evidente que ele não a incentiva.

Do ponto de vista de armadilha, como foi discutido no capítulo 3, a principal crítica aos PTRCs é o fato de que eles perpetuam papéis de gênero. A mulher cuida do lar, dos filhos e de qualquer parente que necessite de cuidados especiais. Enquanto os homens têm empregos fora de casa e são responsáveis por trazer renda para a família.

Ao colocar o benefício na mão das mulheres, tendo como objetivo principal o aumento do capital humano dos filhos e a consequente quebra da pobreza intergeracional, o PBF infere que são elas as pessoas mais capazes, dentro da família, de garantir esse objetivo. Ao mesmo tempo, é bastante claro que o objetivo do programa é melhorar a vida dos filhos e as mães entendem isso. Com isso, as mulheres acabam sendo um objetivo secundário do programa, sendo o meio para se chegar ao objetivo principal. A responsabilidade sobre as condicionalidades do programa recaem sobre elas, assim como o cuidado sobre os filhos fica ainda mais evidente, visto que a renda recebida por ela acaba sendo usada para a compra de alimentos para a nutrição de todos na família e para a compra de bens relacionados aos filhos, enquanto os seus anseios são deixados de lado para garantir uma vida melhor para os filhos. Enquanto isso, os homens não sofrem nenhuma pressão para ajudar no cumprimento das condicionalidades, nem na ajuda aos filhos.

Contudo, Rego e Pinzani (2014) defendem que, geralmente, a vontade da mulher em ajudar os filhos parte de um dever moral genuinamente verdadeiro e que, por isso, conseguir pôr em prática esse desejo pode ser descrito como autonomia desenvolvida, visto que, antes do programa, nem para os filhos essas mulheres visualizavam uma perspectiva de vida melhor.

Quando se trata das relações de gênero entre os casais beneficiários, Tebet (2012) afirma que as mulheres apontam o programa como positivo por estar dentro da sua esfera de responsabilidade, já os homens não se engajam no programa, muitas vezes sequer sabem os valores recebidos. O não engajamento masculino poderia ser explicado por encarar o programa como um substituto ao seu papel de provedor ou por o programa ser direcionado às crianças e o papel de cuidar dos filhos ser da alçada da mãe. O PBF, na visão masculina, estaria apenas dando condições às mulheres de realizarem as suas tarefas tradicionais.

5 Conclusão

Ao responder a pergunta inicial, se o governo tem a intenção de promover o desenvolvimento das mulheres especificamente, é razoável dizer que o governo não tem a intenção, a preocupação maior está nas crianças e adolescentes, que podem, no longo prazo quebrar a pobreza intergeracional. Apesar do PBF não ter sido concebido como um programa de promoção do desenvolvimento da mulher, o fato de o benefício ser dado preferencialmente às mulheres faz com que a vida dessas mulheres sofra impactos relevantes devido à renda recebida e à necessidade de cumprir as condicionalidades.

Como defendem Sen e Nussbaum, o desenvolvimento humano não pode ser medido apenas por um critério de renda, mas, sim, observando o que as pessoas são efetivamente capazes de fazer e de ser. Então, mais importante do que o fato de que o PBF retirou milhões de pessoas da extrema pobreza, olhando-se para a renda, é analisar o que a renda obtida através do programa mudou nas capacitações e funcionamentos dessas pessoas.

Analisando os impactos do PBF e fazendo a pergunta: "O PBF expande as capacitações das mulheres beneficiárias?", a resposta pode ser sim. Ao receber a renda, as mulheres gozam de maior autonomia dentro da casa, podem escolher o que comprar, adquirem confiança de outras pessoas e comerciantes devido à renda fixa advinda do programa e, ao levar os filhos à escola, podem projetar um futuro melhor para eles, mesmo que não para si. Do ponto de vista de cidadania, o benefício traz à tona o conceito para mulheres que estavam virtualmente excluídas das ações e políticas públicas. As consultas médicas exigidas também ajudam no planejamento familiar e na diminuição da fecundidade através de maiores informações e a possibilidade de realizarem cirurgias esterilizantes. O aumento da frequência escolar entre as meninas também pode ter um impacto positivo na autonomia delas quando adultas. Todos esses fatores podem ser considerados funcionamentos que antes não tinham possibilidade de serem postos em prática, ou por falta de capacidade dessas mulheres ou por falta de oportunidade. Então, de fato, podemos dizer que o PBF expande, positivamente, algumas capacitações para as mulheres, ainda que seja difícil saber em que grau se dá essa expansão e de aparentemente ser um grau pequeno e ainda incipiente.

No entanto, ao se olhar para a lista de capacitações centrais de Nussbaum, é visível que o PBF, sozinho, não tem condições de desenvolver todas as capacitações da lista. Logo o PBF não pode ser considerado, segundo a lista, como um programa que tenha condições de dar uma vida digna às beneficiárias isoladamente. A complementação através de outras políticas de promoção ao desenvolvimento humano se faz necessária.

Ainda assim, é possível enxergar impactos do programa nas capacitações centrais

de Nussbaum. O aumento da percepção de cidadania, da autonomia e a frequência escolar podem ter impactos na racionalização prática das mulheres. Esses fatores permitem que elas tenham capacidade de um planejamento racional do futuro e da renda, retirando-as de uma vida de subsistência, dando-lhes a possibilidade para pensar esse futuro ao invés de pensar apenas na próxima refeição. A afiliação também parece bastante impactada pelo programa, pois ao receber a renda as mulheres ganham credibilidade entre os comerciantes, o que tem impacto no respeito próprio e no sentimento de humilhação que elas poderiam sentir. A renda também traz uma maior possibilidade de preocupação direcionada aos filhos. Assim as duas mais importantes capacitações da lista, segundo Nussbaum, são desenvolvidas em alguma medida pela renda recebida e pelas condicionalidades, também em um grau aparentemente pequeno, mas possível de ser reconhecido.

Todavia, o PBF tem impacto pequeno na ocupação do mercado de trabalho para as mulheres, impacto praticamente nulo com relação à violência e também nulo com relação à eleição de mulheres. Assim, dentre as quatro capacitações analisadas mais profundamente (a capacidade de viver uma vida sem violências, a capacidade de ter um emprego formal fora de casa, a capacidade de participar ativamente da política e a capacidade de ser educado adequadamente), o PBF tem impacto significativo em apenas uma, a de ser educado. Também, é importante salientar, que não há impactos negativos quanto a essas capacitações devido à implementação do programa. Dito isso, pouco mais de dez anos de programa podem não ser o suficiente para os impactos de longo prazo serem devidamente analisados e, com isso, analisar os impactos do programa nas meninas que estão nas famílias beneficiadas, esses impactos nulos ou pequenos se mostram principalmente em relação às mães.

Sobre a questão da perpetuação dos papéis de gênero, a literatura mostra que sim, o PBF perpetua esses papéis. São as mulheres que acabam responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades, pelas compras de alimentos, pelo programa em si. Enquanto isso, os homens ficam alheios ao programa, sem participar ativamente do processo por entender que o programa é direcionado aos filhos e que essa questão é da alçada da mulher. Contudo, não é possível dizer que a situação da mulher piorou nesse sentido, pois, em geral, elas já estavam na situação de mantenedoras do lar e cuidadoras de filhos e parentes. O PBF apenas não impede essa perpetuação. Sob o ponto de vista da abordagem das capacitações, essa perpetuação não gera novas privações, e até, em alguns casos, pode gerar capacitações como demonstram Rego e Pinzani (2014), ao relatar que algumas mães têm uma obrigação moral genuína em ajudar os filhos, e ser possível fazer isso após receber o benefício pode indicar o desenvolvimento de uma capacitação que não era possível antes, digamos, a capacidade e a possibilidade de nutrir e dar educação aos filhos.

Como exposto no capítulo 3, o PBF não é um programa isolado, hoje ele faz parte do BsM e tem a complementaridade do Brasil Carinhoso e de outros programas vinculados

ao Cadastro Único. Esses outros programas, ao contrário do PBF, são programas que buscam melhorar a oferta de serviços públicos. É evidente que uma melhora na qualidade desses serviços, como os de educação (inclusive a infantil) e saúde, na infraestrutura, a promoção de programas de capacitação técnica para pessoas de baixa renda, entre outros, podem potencializar os efeitos do PBF.

Concluindo, o PBF é um programa importante que traz impactos positivos sobre capacitações importantes para o desenvolvimento humano. O desenvolvimento de autonomia, educação e percepção de cidadania são fundamentais para o desenvolvimento da capacidade de agência das mulheres. O alívio da pobreza extrema e a condicionalidade relacionada à saúde tem também impactos significativos em capacitações fundamentais para uma vida minimamente humana, como a capacidade de nutrir-se adequadamente e de gozar de saúde. O problema da perpetuação de papéis de gênero, apesar de presente, não gera novas privações e é necessário investigar se ele persiste entre as gerações.

O programa, então, tem a capacidade de aumentar o conjunto de capacitações das mulheres beneficiárias. O grau dessa expansão é influenciado por fatores externos ao programa, como a qualidade dos serviços públicos ofertados e políticas públicas complementares. No entanto, é difícil enxergar um potencial maior do programa em desenvolver mais capacitações isoladamente, o PBF parece chegar a um limite potencial, podendo ser aumentado apenas se a renda transferida também aumentar.

Ainda assim, analisando o PBF isoladamente, duas propostas que poderiam ser introduzidas ao programa parecem interessantes na questão da desigualdade de gênero: i) criar uma política para trazer os homens para dentro do programa, para torná-los também responsáveis pelas condicionalidades e incentivar esses homens à capacitação de afiliação, assim aliviando o peso sobre as mulheres; ii) aproveitar a infraestrutura da gestão descentralizada e incentivar a participação das beneficiárias em grupos de discussões sobre o programa, no intuito de promover a sua capacidade de ação política e de reivindicação.

A primeira proposta poderia ter como uma iniciativa a criação de uma condicionalidade de presença de ambos os pais em reuniões de pais e mestres, para que o pai participe mais efetivamente das responsabilidades do programa. Já a segunda necessitaria de uma campanha que convencesse as mulheres de que a participação delas nas discussões sobre o programa é importante.

Referências

- ADATO, M.; HODDINOTT, J. Conditional cash transfers programs: A "magic bullet"? In: ADATO, M.; HODDINOTT, J. (Ed.). *Conditional Cash Transfers in Latin America*. 1. ed. [S.l.]: The Johns Hopkins University Press, 2010. cap. 1. 35, 36
- ADATO, M.; ROOPNARAIN, T. Women's status, gender relations and conditional cash transfers. In: ADATO, M.; HODDINOTT, J. (Ed.). *Conditional Cash Transfers in Latin America*. 1. ed. [S.l.]: The Johns Hopkins University Press, 2010. cap. 12. 34, 37, 39, 40
- ALVES, J. E.; CAVENAGHI, S. O programa bolsa família e as taxas de fecundidade no Brasil. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Ed.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. [S.l.]: IPEA, 2013. cap. 14. 57
- BAIRD, S. et al. The short-term impacts of a schooling conditional cash transfers program on the sexual behavior of young women. *Health Economics*, n. 19, p. 55–68, 2010. 38
- BOBONIS, G. J.; CASTRO, R. *The role of conditional cash transfers in reducing spousal abuse in Mexico: short term vs long term effects*. 2010. Disponível em: <http://homes.chass.utoronto.ca/~bobonis/BC_dviolence2_mar10.pdf>. 38
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. *Programa Bolsa Família: Lei nº 10.836*. [S.l.], 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.836.htm>. Acesso em: 13 nov, 2014. 44, 45, 47
- BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. *Programa Bolsa Família*. [S.l.], 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>>. Acesso em: 16 mai, 2015. 45, 46, 68, 69
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. *Relatório Anual do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero 2009/2010*. 1. ed. Brasília, 2010. 54
- BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. *As mulheres nas eleições 2014*. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2014/as-mulheres-nas-eleicoes-2014-livro.pdf/view>>. Acesso em: 04 mai. 2015. 53, 54
- BRAUW, A. et al. The impact of bolsa família on schooling. *World Development*, v. 70, p. 303 – 316, 2015. 48, 49
- CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Ed.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. [S.l.]: IPEA, 2013. 47
- CARMONA, M. S. From rhetoric to practice: Cash transfers, rights, and gender in Latin America. *Harvard International Review*, v. 35, n. 4, p. 19–23, 2014. 34, 35, 40
- CHEN, M. A matter of survival: Women's right to employment in India and Bangladesh. In: NUSSBAUM, M.; GLOVER, J. (Ed.). *Women, Culture and Development*. [S.l.]: Oxford University Press, 1995. cap. 1. 31

- CHIODA, L.; MELLO, J. D.; SOARES, R. Spillovers from conditional cash transfer programs: bolsa família and crime in urban brazil. *Economics of Education Review*, 2015. 52
- CONSTANTINI, V.; MONNI, S. Gender disparities in the italian regions from a human development perspective. *The Journal of Socio-Economics*, v. 38, p. 256–269, 2008. 18
- CORBOZ, J. Third-way neoliberalism and conditional cash transfers: The paradoxes of empowerment, participation and self-help among poor uruguayan women. *The Australian Journal of Anthropology*, n. 24, p. 64–80, 2013. 40, 41
- CORD, L.; GENONI, M. E.; RODRÍGUEZ-CASTELÁN, C. *Shared Prosperity and Poverty Eradication in Latin America and the Caribbean*. Washington. [S.l.], 2015. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/21751>>. Acesso em: 25 mai, 2015. 11
- DREZE, J.; SEN, A. *India: Economic development and social opportunity*. Delhi: Oxford University Press, 1995. 18, 30, 33
- FAO. *The State of food insecurity in the World 2014*.: Strengthening the enabling environment for food security and nutrition. Rome, 2014. 11
- FRANZONI, J. M.; VOOREND, A. K. Blacks, whites, or grays?: Conditional transfers and gender equality in latin america. *Social Politics*, v. 19, n. 3, p. 383–407, 2012. 36, 40
- FROTA, M. M. R.; DIAS, G. d. L.; ZIMMERMANN, C. R. Programas de transferência de renda no contexto de formação do welfare state e emergência do neoliberalismo. *Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais - UFES*, v. 1, n. 1, 2012.
- HEISE, L. L. *Violence against women: the hidden health burden*. Washington, DC: World Bank, 1994. World Bank Discussion Paper 255. 28
- HIDROBO, M.; FERNALD, L. Cash transfers and domestic violence. *Journal of Health Economics*, v. 32, p. 304 – 319, 2013. 38, 39
- IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2014. 50, 51
- INTER-PARLIAMENTARY UNION. *Women in national parliaments*. [S.l.], 2015. Disponível em: <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif010215.htm>>. Acesso em: 04 mai. 2015. 26, 53
- KABEER, N. *UNDP Human Development Report Office OCCASIONAL PAPER Violence against Women as 'Relational' Vulnerability: Engendering the sustainable human development agenda*. 2014. 28
- KANG, T. H. Justiça e desenvolvimento no pensamento de amartya sen. *Revista de Economia Política*, v. 31, n. 3, p. 352–369, 2011. 12
- LUCCISANO, L. The mexican oportunidades program: Questioning the linking of security to conditional social investments for mothers and children. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. 31, n. 62, p. 53–86, 2006. 38, 39, 40
- MILL, J. S. *The Subjection of Women*. Oxford: Oxford University Press, 1911. 29

- MOLYNEUX, M. *Conditional Cash Transfers: A pathway to women's empowerment?* 1. ed. London: Pathway Brief 5, 2009. 34, 36, 39, 40, 47
- NÄRE, L. Agency and capabilities: Ukraine women's narratives of social change and mobility. *Women's Studies International Forum*, n. 47, p. 223–231, 2014. 19
- NUSSBAUM, M. C. *Women and Human Development*. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 15, 17, 21, 22, 26, 27, 30, 36, 67
- NUSSBAUM, M. C. Women's bodies: violence, security, capabilities. *Journal of Human Development*, v. 6, n. 2, p. 167 – 183, 2005. 23, 26, 27, 28, 30, 32
- NUSSBAUM, M. C. *Creating Capabilities: The human development approach*. 1. ed. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press, 2011. 15, 16, 17, 20, 21, 22, 25, 30
- OCDE. *Redução das Disparidades entre os Sexos: Agir desde já*. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gender/Closing%20the%20Gender%20Gap%20-%20Brazil%20FINAL.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2015. 48
- OCDE. *PISA em foco*. [S.l.], 2015. Disponível em: <[http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20\(por\).pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/PIF-49%20(por).pdf)>. Acesso em: 04 mai. 2015. 24, 29, 30, 48
- OECD. *Programme for International Student Assessment (PISA) Brazil - Country Note - Results from PISA 2012*. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-brazil.pdf>>. Acesso em: 04 mai. 2015. 48
- OECD. "Brazil". In: *Education at a Glance 2014: OECD indicators*. OECD Publishing, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2014-en>>. 48
- OLIVEIRA, L. F. d.; SOARES, S. Bolsa família e repetência: Resultados a partir do cadúnico, projeto frequência e censo escolar. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Ed.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. [S.l.]: IPEA, 2013. cap. 18. 49
- OSORIO, R.; SOARES, S.; SOUZA, P. *Erradicar a pobreza extrema: um objetivo ao alcance do brasil*. [S.l.], 2011. IPEA. 11, 44, 45
- PEROVA, E. *Three Essays on Intended and non Intended Impacts of Conditional Cash Transfers*. Tese (Doutorado) — University of California, Berkeley, 2010. 38
- RABELO, M. M. *Redistribuição e Reconhecimento no Programa Bolsa Família: A voz das beneficiárias*. Tese (Doutorado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011. 51, 55, 56
- REGO, W. L.; PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: Autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2014. 37, 47, 51, 54, 55, 56, 57, 59
- SEN, A. Well-being, agency and freedom: The dewey lectures 1984. *Journal of Philosophy*, v. 82, n. 4, p. 169 – 221, 1985. 15, 17, 30, 33
- SEN, A. Gender and cooperative conflicts. In: _____. *Persistent Inequalities*. New York: Oxford University Press, 1990. 17, 30, 33, 36

- SEN, A. Missing women: social inequality outweighs women's survival advantage in Asia and North Africa. *British Medical Journal*, v. 304, n. 6827, p. 587, 1992. 17, 22
- SEN, A. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia da Letras, 2000. 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 26, 30, 33, 36
- SEN, A. Capabilities, lists, and public reason: Continuing the conversation. *Feminist Economics*, v. 10, n. 3, p. 77–80, 2004. 17, 21
- SEN, P. Development practice and violence against women. *Gender and Development*, v. 6, n. 3, p. 7 – 16, 1998. 28
- SILVEIRA, F. G.; CAMPOLINA, B.; HORN, R. v. Impactos do programa bolsa família na alocação do tempo entre escola e trabalho de crianças e adolescente de 10 a 18 anos. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Ed.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. [S.l.]: IPEA, 2013. cap. 20. 49
- SOARES, F. V.; RIBAS, R. P.; OSÓRIO, R. G. *Avaliando o Impacto do Programa Bolsa Família: uma comparação com programas de transferência condicionada de renda de outros países*. Brasília, DF, 2007. IPC evaluation note. 51
- SOARES, F. V.; SILVA, E. Conditional cash transfer programmes and gender vulnerabilities: Case studies of Brazil, Chile and Colombia. *IPC-IG Working Paper*, n. 69, 2010. 34, 39, 40, 41, 45, 46, 48, 50
- SOARES, S. "efeito preguiça" em programas de transferência de renda. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (Ed.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. [S.l.]: IPEA, 2013. cap. 22. 12, 51
- TAVARES, P. A. Efeito do programa bolsa família sobre a oferta de trabalho das mães. *Economia e Sociedade*, v. 19, n. 3, p. 613–635, 2010. 51
- TEBET, M. Percepções de gênero entre casais beneficiários do programa bolsa família. *Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 5, n. 2, p. 295–334, 2012. 57
- UNTERHALTER, E. The capabilities approach and gendered education: An examination of south africa complexities. *Theory and Research in Education*, v. 1, n. 1, p. 7–22, 2003. 29, 50
- WASELFISZ, J. J. *Mapa da Violência 2012: Atualização: Homicídio de mulheres no Brasil*. [S.l.], 2012. 52, 53
- WORLD BANK. *World Development Report 2012: Gender equality and development*. [S.l.], 2012. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2012/Resources/7778105-1299699968583/7786210-1315936222006/Complete-Report.pdf>>. Acesso em: 5 mai, 2015. 12, 19, 20, 23, 24, 26, 31

Anexos

ANEXO A – Lista de capacitações centrais de Nussbaum

1. *Life. Being able to live to the end of a human life of normal length; not dying prematurely, or before one's life is so reduced as to be not worth living.*

2. *Bodily Health. Being able to have good health, including reproductive health; to be adequately nourished; to have adequate shelter.*

3. *Bodily Integrity. Being able to move freely from place to place; to be secure against violent assault, including sexual assault and domestic violence; having opportunities for sexual satisfaction and for choice in matters of reproduction.*

4. *Senses, Imagination, and Thought. Being able to use the senses, to imagine, think, and reason – and to do these things in a “truly human” way, a way informed and cultivated by an adequate education, including, but by no means limited to, literacy and basic mathematical and scientific training. Being able to use imagination and thought in connection with experiencing and producing works and events of one's own choice, religious, literary, musical, and so forth. Being able to use one's mind in ways protected by guarantees of freedom of expression with respect to both political and artistic speech, and freedom of religious exercise. Being able to have pleasurable experiences and to avoid nonbeneficial pain.*

5. *Emotions. Being able to have attachments to things and people outside ourselves; to love those who love and care for us, to grieve at their absence; in general, to love, to grieve, to experience longing, gratitude, and justified anger. Not having one's emotional development blighted by fear and anxiety. (Supporting this capability means supporting forms of human association that can be shown to be crucial in their development.)*

6. *Practical Reason. Being able to form a conception of the good and to engage in critical reflection about the planning of one's life. (This entails protection for the liberty of conscience and religious observance.)*

7. *Affiliation.*

A. *Being able to live with and toward others, to recognize and show concern for other human beings, to engage in various forms of social interaction; to be able to imagine the situation of another. (Protecting this capability means protecting institutions that constitute and nourish such forms of affiliation, and also protecting the freedom of assembly and political speech.)*

B. *Having the social bases of self-respect and nonhumiliation; being able to be*

treated as a dignified being whose worth is equal to that of others. This entails provisions of nondiscrimination on the basis of race, sex, sexual orientation, ethnicity, caste, religion, national origin.

8. Other Species. Being able to live with concern for and in relation to animals, plants, and the world of nature.

9. Play. Being able to laugh, to play, to enjoy recreational activities.

10. Control Over One's Environment.

A. Political. Being able to participate effectively in political choices that govern one's life; having the right of political participation, protections of free speech and association.

B. Material. Being able to hold property (both land and movable goods), and having property rights on an equal basis with others; having the right to seek employment on an equal basis with others; having the freedom from unwarranted search and seizure. In work, being able to work as a human being, exercising practical reason, and entering into meaningful relationships of mutual recognition with other workers. (NUSSBAUM, 2000, p.78)

ANEXO B – Valor do Benefício do Bolsa Família

Tabela 1 – Famílias com renda *per capita* familiar mensal de até R\$ 77,00

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 77,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 112,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 147,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 182,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 217,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 252,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 119,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 154,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 189,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 224,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 259,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 294,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 161,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 196,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 231,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 266,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 301,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 336,00

Fonte: MDS

Tabela 2 – Famílias com renda *per capita* familiar mensal de R\$ 77,00 a R\$ 154,00

Número de gestantes, nutrizes, crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 35,00
2	0	2 variáveis	R\$ 70,00
3	0	3 variáveis	R\$ 105,00
4	0	4 variáveis	R\$ 140,00
5	0	5 variáveis	R\$ 175,00
0	1	1 BVJ	R\$ 42,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 77,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 112,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 147,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 182,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 217,00
0	2	2 BVJ	R\$ 84,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 119,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 154,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 189,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 224,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 259,00

Fonte: MDS