



Agosto 2008

## PROGRAMAS DE COMBATE À POBREZA : O PAPEL DAS MULHERES

Rosana de Carvalho Martinelli Freitas<sup>1</sup>

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

**de Carvalho Martinelli Freitas, R.:** *Programas de Combate à Pobreza : o papel das mulheres*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, agosto 2008. [www.eumed.net/rev/cccss/02/rcmf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/02/rcmf.htm)

---

Resumo: este artigo socializa, parcialmente, a pesquisa sobre políticas de combate à pobreza que vem sendo desenvolvida desde o ano de 2004. Insere-se, portanto, no conjunto das preocupações compartilhadas com os membros da “Red Políticas Públicas, Derechos y Trabajo Social en el Mercosur-Córdoba/Argentina”. A partir de uma pesquisa bibliográfica e documental, o presente estudo comparativo analisa a inserção das mulheres e o lugar que ocupam nos Programas de Transferência Condicionada de Renda(PTCR): Bolsa Família (Brasil) e Oportunidades(México),

---

<sup>1</sup> Professora do Curso de Graduação e Pós-Graduação Mestrado em Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina, Coordenadora do Observatório da Desigualdade, Pobreza e Proteção Social no Mercosul – <http://www.observatoriomercosul.ufsc.br> , Membro do Núcleo de Estudos e Pesquisa Estado, Sociedade Civil, Políticas Públicas e Serviço Social (NESPP).

ambos considerados exemplos de *good practices* pelo Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Palavras chaves: Programas de combate à pobreza. Gênero. Poder.

Abstract: this article presents some of the results of a study of anti-poverty policies that have been undertaken since 2004. It is inserted in the set of concerns shared with the members of “Network of Public, Policies, Rights and Social Work in Mercosur-Cordoba/Argentina”. Based on bibliographic and documentary research, this comparative study analyzes the insertion of women and the place that they occupy in two Conditional Income-Transfer Programs: the Family Grants program in Brazil and the Opportunities program in Mexico. Both are considered good practices by the World Bank and the Inter American Development Bank.

Key words: Anti-poverty Programs. Gender. Power

## 1. Introdução

Este artigo foi elaborado tendo em vista a socialização dos estudos sobre políticas de combate à pobreza que vêm sendo desenvolvidos desde o ano de 2004. Insere-se, portanto, no conjunto das preocupações compartilhadas com os membros da “*Red Políticas Públicas, Derechos y Trabajo Social en el Mercosur-Córdoba/Argentina*”. Tendo como referência os conceitos, os pressupostos, as hipóteses e as intenções dos estudos sobre feminização da pobreza, o objetivo deste artigo é refletir sobre a inserção das mulheres nos Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR): Bolsa Família (Brasil) e Programa Oportunidades (México), ambos considerados exemplos de *good practices* pelo Banco Mundial e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que têm como “público- alvo”<sup>2</sup> famílias em situação de pobreza.

Os programas de transferência de renda na América Latina foram acompanhados de condicionalidades apresentadas reiteradamente em diversos documentos, discursos e entrevistas, que têm como finalidades : melhorar os níveis educacionais, impedir a evasão escolar e o trabalho infantil e também melhorar os indicadores de saúde e nutrição. Apesar da relativa uniformidade encontrada nas condicionalidades vinculadas à saúde e à educação, as estratégias utilizadas pelos governos para cumprir as metas e os objetivos estabelecidos são diversas e configuram dificuldades adicionais para a melhoria das condições de vida das populações em

---

<sup>2</sup>Ressalta-se que a utilização deste termo induz e/ou mesmo expressa uma compreensão de que, mais do que políticas e programas elaborados com a participação das mulheres, o que se identifica é que estes são para as mulheres, o que, portanto, não significa que elas, efetivamente, participem de seus objetivos e seu arranjo institucional.

situação de pobreza, sobretudo das mulheres responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades.

Considera-se que, na atualidade, existem novas óticas sobre a pobreza e que suas características se diferenciam nas diversas conjunturas e nos diferentes espaços. A perspectiva subliminar que conduz o presente estudo está vinculada à preocupação de superação dessa condição social de subalternidade da mulher, não somente do viés feminino da pobreza, senão com a compreensão da necessidade da extirpação definitiva da pobreza do seio da sociedade.

## **2. Feminização da pobreza e gênero: conceitos em permanente construção**

As transformações na sociedade contemporânea expressam o movimento de diversos atores, entre eles, as mulheres, sendo que as modificações ocorridas no cotidiano feminino também se refletiram no espaço acadêmico, havendo a ampliação do número de pesquisas e eventos, bem como uma diversificação dos temas e enfoques voltados às mulheres.

Os estudos realizados, segundo Melo (2005), indicam que, nas últimas décadas, o paradigma biológico relativo às diferenças entre os sexos fosse rompido e, para analisar o tema “mulher”, um novo conceito emergiu – o de gênero. Segundo este conceito, as diferenças que se observam nas relações entre homens e mulheres não são de origem biológica, mas de caráter social e cultural. Tal enfoque conduz a uma nova abordagem das relações sociais assimétricas existentes entre mulheres e homens, atribuída à distribuição desigual do poder entre ambos os sexos. Com efeito, evidencia-se a reiterada ausência das mulheres do exercício do poder, tanto no setor público quanto no privado, e das esferas de representação política, onde são tomadas decisões de caráter coletivo que interferem na dinâmica social e que reafirmam os padrões históricos que determinam os papéis entre os sexos.

O uso do conceito gênero trata, assim, de dar conta dessa vivência diferenciada das mulheres e dos homens na vida econômica, social e política e, como assinalam os estudos recentes da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), enriquece a análise do fenômeno da pobreza, porque permite entendê-lo como um processo.

Também na década de 1970, outro conceito emergiu, o da “feminização da pobreza”,<sup>3</sup> que passou a ser motivo de estudos, pesquisas e debates. Segundo Novellino (2004)<sup>4</sup>, o conceito “feminização da pobreza” representa a idéia de que as mulheres vêm se tornando, ao longo do tempo, mais pobres do que os homens. O *Relatório do Desenvolvimento Humano 1995* constatava que “a pobreza tem o rosto de uma mulher –de 1.3 bilhão de pessoas na pobreza, 70% são mulheres”. Dez anos depois, Melo (2005) elaborou, de forma pioneira, uma análise da pobreza no Brasil, com um enfoque de gênero, a partir dos microdados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2001. A hipótese explorada no trabalho, de que existem fatores de gênero que incidem com maior peso na vida das mulheres e que as tornam mais vulneráveis com a relação à pobreza, foi confirmada, concluindo-se que, apesar do progresso na redução das desigualdades de gênero, ainda permanecem substanciais diferenças entre os sexos, agravadas pela questão racial, fazendo com que a pobreza brasileira tenha um rosto “feminino e negro”<sup>5</sup>.

No mesmo ano, Caracciolo (2005), tendo por base um estudo realizado por Arriagada e Torres, intitulado “*Dimensões da pobreza e políticas a partir de uma perspectiva de gênero*” e publicado pela CEPAL, em 1998, apontava que as mulheres, na América Latina, ainda são as grandes vítimas de discriminação e desigualdade, o que faz com que vivam em maior grau de pobreza que os homens do continente.

A especialista afirma que as mulheres já entram no mercado de trabalho remunerado enfrentando desigualdade, devido à atual divisão de trabalho por gênero, e que ainda cabe a elas

---

<sup>3</sup>Para Pearce (1978), a feminização da pobreza é um processo que se desenvolve a partir do momento em que a mulher com filhos passa a não ter mais marido ou companheiro morando no mesmo domicílio e se responsabilizando pelo sustento da família, ou seja, quando a mulher, sozinha, tem que prover o seu sustento e o de seus filhos. Dessa forma, a feminização da pobreza se objetifica nas famílias/domicílios chefiados por mulher.

<sup>4</sup>Segundo Novellino (2004), o conceito ‘feminização da pobreza’ foi introduzido por Diane Pearce, em 1978. Conforme Pearce (1978), a feminização da pobreza deve ser estudada tendo em vista as fontes de renda e os resultados das políticas públicas de redução da pobreza. Ela categoriza as fontes de renda em: salarial; transferência privada, tal como pensão alimentícia; e transferência pública, que pode ser aquela recebida pelas mulheres em caso de licença ou aposentadoria, caso tenham direito à seguridade social, e aquela recebida pelas mulheres pobres beneficiadas por programas de redução da pobreza, que fazem parte das políticas públicas do Estado.

<sup>5</sup>Segundo informações divulgadas pelo site do PNUD Brasil O número absoluto de pobres (pessoas com renda *per capita* inferior a R\$ 75,50, em valores de 2000) encolheu em 5 milhões entre 1992 e 2001. Esse indicadores, no entanto, ocultam uma realidade perversa: no mesmo período, o total de negros pobres, na contramão da tendência, aumentou em 500 mil. Ou seja, para cada 11 não-negros que escaparam da pobreza, 1 negro ficou pobre. Disponíveis em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 21 de nov.2005

assumir as tarefas domésticas e ao mesmo tempo cuidar, de maneira quase exclusiva, dos filhos. Ou seja, a jornada feminina é múltipla, há muitos “tempos femininos”.

Segundo o Relatório *Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres 2007*” (OIT, 2007), em 2006, as mulheres tinham mais probabilidade de estar desempregadas do que os homens. A taxa de desemprego feminina era de 6,6%, superior à masculina, estimada em 6,1%. Da mesma forma, a taxa de ocupação é muito mais baixa para as mulheres do que para os homens. Apenas a metade das mulheres em idade de trabalhar (15 anos ou mais) realmente trabalha, enquanto que sete de cada dez homens trabalham.

O Relatório também destaca a persistência de desigualdades salariais, pois em quase todas as regiões e em muitos tipos de ocupação, as mulheres recebem menos para realizar trabalho idêntico ao dos homens (em torno de 90% menos), inclusive nas ocupações tradicionalmente associadas às mulheres, como enfermagem e educação.

Além disso, o estudo mostra que, apesar de haver mais mulheres jovens que podem ler e escrever do que há dez anos, persistem as diferenças de acesso à educação e os níveis de escolaridade estão distantes da igualdade na maioria das regiões. Estima-se que 60% das desistências escolares são de meninas que abandonam a escola para ajudar no serviço doméstico ou para trabalhar.

As conclusões do referido Relatório são apenas parcialmente alentadoras. As desigualdades de gênero estão diminuindo, mas o avanço é lento, apesar das mulheres terem consciência do importante papel que desempenham em suas respectivas sociedades.

Cabe destacar ainda que os estudos efetuados nas três últimas décadas ampliaram seu escopo e passaram a analisar também o consumo familiar, as condições de saúde (incluindo nutrição) e a inserção social dos filhos na escola e no mercado de trabalho, visto que se começou a perceber que as famílias pobres chefiadas por mulher (cuja proporção vem aumentando continuamente) apresentavam um risco maior de transmissão intergeracional de pobreza do que a família nuclear pobre. Por este motivo, muitos dos programas compreendidos nas políticas públicas de combate à pobreza têm como beneficiárias diretas as mulheres cujos filhos menores residem no mesmo domicílio, havendo uma preferência por aquelas que sejam chefes de família.

Partindo do princípio de que existe uma interface (ainda não muito discutida) entre combate à pobreza e gênero, presente em diferentes programas sociais, a seguir se apresenta uma análise

particularizada dos Programas de Transferência de Renda Condicionada: Oportunidades e Bolsa-Família, que vêm sendo implementados na presente década.

### **3. Programas de Transferência Condicionada de Renda (PTCR): entre o direito e o controle**

As pessoas em situação de pobreza na América Latina representam 35,1% do total da população, o que equivalia a 190 milhões de pessoas em 2007. Pouco mais de um terço delas, 69 milhões de indivíduos, ou 12,7% dos habitantes da área estão abaixo da linha da extrema pobreza e são considerados indigentes.

Apesar de serem números eloqüentes, a CEPAL, órgão regional das Nações Unidas que elaborou essas estatísticas, informa que houve uma queda de 9,8 pontos percentuais em relação ao ano de 1990, quando o nível de pobreza atingia 22,5% da população latino-americana.

Ao longo da última década, os PTCR<sup>6</sup> proliferaram na América Latina e em outras regiões, tendo sido concebidos com o objetivo de reduzir a pobreza tanto no curto quanto no longo prazo. Estes programas, normalmente, fornecem uma transferência de renda às famílias consideradas em situação de extrema pobreza, condicionada à frequência escolar das crianças e aos *check-ups* médicos regulares de crianças e de mulheres grávidas. Os PTCR são vistos por muitos governos nacionais e agências de financiamento internacionais como um instrumento eficaz e de baixo custo para redução da pobreza. A soma das transferências representa uma parcela muito pequena dos orçamentos nacionais e, obviamente, uma parcela ainda menor do rendimento nacional, contudo não há estudos que efetivamente apresentem os custos destes programas considerando o valor e as condições de empréstimos que contribuem para seu co-financiamento.

Embora exista uma lista de estudos, entre os quais os de Soares et alii (2008,p.1), que argumentam que os PTCR reduzem a pobreza, melhoram indicadores de educação e de saúde, e aliviam vários outros sofrimentos, como o trabalho infantil e a mortalidade infantil, existe também um acalorado debate sobre se as transferências de renda deveriam ser condicionadas ou não. Tendo em vista os elementos anteriormente apresentados sobre a questão da situação das mulheres nas últimas décadas, os itens a seguir visam, a partir da realização de um estudo

comparativo(Targa,1991), apresentar os elementos presentes nos Programas Oportunidades (México) e Bolsa-Família (Brasil), priorizando a identificação das condicionalidades existentes nos mesmos para acesso à renda e as responsabilidades atribuídas às mulheres para o cumprimento destas condicionalidades e o que isto representa.

#### **4. Programa Oportunidades: uma oportunidade diferente?**

Com 52 milhões de pobres, dos quais 30 milhões vivem na extrema pobreza, o México criou em 1997, na presidência de Ernesto Zedillo, o Programa de Educação, Saúde e Alimentação (PROGRESA)<sup>7</sup>, atendendo inicialmente 300 mil famílias e sendo considerado o primeiro programa de larga escala de transferência de renda da América Latina. Em 2001, o então presidente Vicente Fox reformulou e rebatizou o Programa, que passou a ter o nome de Oportunidades<sup>8</sup>.

O Programa Oportunidades atingiu em 2005, cinco milhões de famílias que foram selecionadas mediante regras e procedimentos validados por assembleias comunitárias. Atualmente já expressa a unificação de todos os programas de assistência social, mantém um coordenação intragovernamental e faz repasse direto dos recursos às mães, confiando-lhes a administração destes em favor de seus filhos e suas famílias. O percentual de mulheres que recebem o benefício é de 99,8% e a bolsa familiar mensal está na faixa de US\$ 45.<sup>9</sup> O programa faz exigências à família: manutenção das crianças na escola; consultas preventivas para toda a família; uma vez por mês as mães são obrigadas a frequentar aulas sobre higiene, saúde e alimentação.

---

<sup>6</sup>Transferência pública inclui toda renda não-salarial recebida do Estado. Ela pode ser, basicamente, de dois tipos: (a) aquela que é recebida como uma consequência da participação na força de trabalho (seguridade social: pensão, licença, seguro-desemprego); e (b) aquela que é recebida dentro de um programa de renda mínima.

<sup>7</sup>. Cabe destacar que e fosse possível atribuir paternidade a um programa social amplo e complexo como o PROGRESA – atualmente chamado de Oportunidades –, seus autores seriam Santiago Levy e José Gómez de León. Disponível em :<http://idbgroup.org/idbamerica/index.cfm?thisid=3051> Acesso em: 12 fev. 2008.

<sup>8</sup> O Programa Oportunidades também tem recebido amplo reconhecimento internacional. Em maio de 2004, o programa mexicano foi uma das duas iniciativas latino-americanas apresentadas em uma conferência do Banco Mundial, em Xangai, sobre meios comprovados de romper o ciclo da pobreza nos países em desenvolvimento.

<sup>9</sup> Países latino-americanos debatem dívida externa e transferência de renda, 17 de agosto de 2005. Ionice Lorenzoni 22\_02\_2008 Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br>

Assim sendo, segundo Bate (2004, p.1), este é um “Programa que dá poder às mulheres”<sup>10</sup>. O autor destaca que segundo Humberto Vázquez, coordenador regional do *Oportunidades*: “antes de se cadastrarem no Oportunidades elas raramente saíam de casa nessa minúscula comunidade rural nas montanhas de Veracruz.” E ressalta que, seguindo as regras do Programa, o dinheiro é entregue às mulheres, não aos homens, e que isso significou uma mudança radical no âmbito das sociedades patriarcais do México rural. Quando o Oportunidades começou, em 1997, como PROGRESA<sup>11</sup>, os maridos escoltavam as esposas até as reuniões. Embora não interviessem diretamente nas palestras periódicas do Programa, eles costumavam ficar num raio de escuta.

Ainda conforme Bate(2004), as comunidades escolhem um grupo de delegadas que visitam as escolas e verificam com os professores se os filhos estão perdendo muitas aulas, por exemplo. As delegadas da área de saúde verificam se as mães estão levando os filhos ao médico. Se uma vizinha diz que não pode participar de uma palestra porque não tem ninguém com quem deixar os filhos, uma delegada a ajudará a resolver o problema.

Os pagamentos do *Oportunidades* são mais um complemento do que um substituto de salário. Uma família com crianças pequenas receberá o equivalente a cerca de US\$15 por mês. Os incentivos podem ser maiores, caso se mantenham os filhos na escola depois da quarta série, havendo inclusive ajuda para material e uniforme, e os valores sobem à medida que os alunos vão passando de ano. Os pagamentos para meninas são mais altos do que para meninos – uma forma de discriminação afirmativa destinada a preencher o abismo de gênero na educação entre os pobres. Os pagamentos possuem tetos (nenhuma família pode receber mais de US\$150 por mês) e, com isso, não significa um estímulo para se ter cada vez mais filhos<sup>12</sup>.

As famílias podem permanecer no programa por três anos, desde que cumpram suas responsabilidades. Aquelas que não o fizerem podem ser suspensas ou até retiradas da lista de

---

<sup>10</sup> O significado do que tal frase significa será problematizado ao final de presente artigo.

<sup>11</sup> O PROGRESA atacaria simultaneamente três elementos-chaves da formação de capital humano: educação, saúde e alimentação. O projeto continuaria a fornecer ajuda em dinheiro, não em espécie; ampliaria os requisitos a que as famílias deveriam atender para continuar no programa e deslocaria as mulheres para o seu centro, fazendo os pagamentos diretamente a elas e não aos pais.

<sup>12</sup> Outro traço distintivo do programa são seus baixos custos operacionais. Com um quadro funcional básico de cerca de 630 pessoas, o *Oportunidades* gasta apenas seis centavos de cada peso com despesas administrativas. Umhas 12.000 pessoas são contratadas como trabalhadores temporários para realizar pesquisas de porta em porta e para registrar dados durante os períodos de inscrição. Parte do trabalho administrativo é feito por estudantes universitários que, aliás, precisam cumprir um número de horas de trabalho social para se formar.

beneficiadas. Após três anos, as famílias podem recadastrar-se, se ainda atenderem os critérios do programa.

Para a coordenadora estadual de Veracruz, Concepción Steta, "Este programa é um direito, não uma doação. Ninguém pode tirá-lo delas. Ele depende apenas de que elas cumpram suas responsabilidades" (Bate 2004, p.1).

O coordenador regional do Programa Oportunidades, Humberto Vasquéz, explicou:

"Oportunidades está basado en la corresponsabilidad de las familias que reciben los apoyos, por lo que resulta fundamental que los miembros de dichos hogares cuenten con información clara y precisa sobre los compromisos que deben cumplir para continuar dentro del Programa, así como sobre sus derechos y los mecanismos que pueden utilizar para resistir presiones clientelares, situaciones de abuso y condicionamientos electorales". (Bates, 2004, p.2).

O Programa prevê ainda a possibilidade do beneficiário recorrer, quando ocorrer erro no registro e isto implicar o não recebimento do que denominam apoio financeiro aos bolsistas, ou quando houver erros no Recibo da Unidade de Saúde quanto ao valor dos alimentos ou das bolsas de educação, e encaminhar seu protesto à Coordenação do Programa.

De acordo com a Ciberamerica (2006), com nove anos de existência o Programa já abrangia todos os municípios do país (sendo que Chiapanas, Oaxáca, Guerrero e Vera Cruz recebiam 35% do total de recursos do programa).

Esses recursos destinam-se a um projeto de seis anos composto de várias fases, desenvolvido em conjunto pela SEDESOL, a Secretaria de Educação Pública (SEP) e a Secretaria de Saúde (SSA), cujo custo total estimado é de US\$ 4.775 milhões de dólares, e que irá estender a cobertura do programa ao setor urbano, assegurar o impacto a médio e longo prazos do amparo a famílias carentes e aprimorar sua eficiência operacional.

Alguns dos resultados mais significativos são a diminuição da evasão escolar na educação primária (17% em zonas rurais) e o descenso de 11% da mortalidade materna com relação aos anos anteriores e 5,6 milhões de mexicanos saíram da pobreza alimentar.

O Programa estabelece condicionalidades: os pagamentos são feitos a cada dois meses às mulheres chefes de família; uma parcela de aproximadamente 10 dólares por mês é destinada aos gastos com alimentação; uma parcela maior destina-se a ajudar na compra de material escolar e no pagamento do transporte escolar; se uma criança estiver ausente em mais de 15% dos dias

letivos, ou reprovar por duas vezes a mesma série, os pagamentos são suspensos; o pagamento também é condicionado às visitas regulares da família às clínicas de saúde.

## **5. Programa Bolsa-Família: uma contra-revolução silenciosa?**

Estima-se que 55 milhões de pessoas vivam em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil, o que denota uma realidade de grande desigualdade distributiva que se mantém estável há vários anos. Como resposta a tal situação, a administração pública do país tem concebido e implementado diferentes programas de combate à pobreza, com destaque para o Programa Bolsa Família (PBF), que está sendo implementado durante a presidência de Luis Inácio Lula da Silva.

O Programa Bolsa Família, regulamentado pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, tem por objetivo combater a fome, a miséria e promover a emancipação das famílias mais pobres do país<sup>13</sup>. Através do Bolsa Família, o governo federal concede, mensalmente, benefícios em dinheiro para famílias mais necessitadas.

De acordo com informações de Leal e Paraguassú (2006, p.1), o Bolsa-Família “começou em outubro de 2003, com 3,6 milhões de famílias inscritas. O total de beneficiados saltou ano a ano: 6,5 milhões em 2004, 8,7 milhões em 2005 e os 11,1 milhões informados em julho de 2006.” O custo foi ampliado de R\$ 3,5 bilhões iniciais para R\$ 8,3 bilhões.

A gestão do Programa é descentralizada, envolvendo os três níveis de governo, ou seja, a União, os Estados e Municípios.

Fazendo referência ao Programa, Garschagen (2008) afirma que, segundo a diretora do Departamento de Gestão de Transferência de Renda da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), Camile Mesquita, que administra o Programa Bolsa Família, o MDS considera pobre uma família com renda *per capita* mensal entre R\$ 60,00 e R\$ 120,00 e extremamente pobre, em qualquer situação, a que tem renda até R\$ 60,00 mensais por pessoa.

---

<sup>13</sup> Nota-se a falta de cobertura das despesas mínimas com moradia adequada, um dos maiores problemas no Brasil. A grande maioria dos países europeia inclui em seus Programas de Transferência de Renda um auxílio moradia, que cobre os gastos com o aluguel.

O Programa<sup>14</sup> pauta-se na articulação de três dimensões essenciais à superação da fome e da pobreza: 1) promoção do alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda à família; 2) reforço ao exercício de direitos sociais básicos nas áreas de Saúde e Educação, por meio do cumprimento das condicionalidades, o que contribui para que as famílias consigam romper o ciclo da pobreza entre gerações; 3) coordenação de programas complementares, que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Bolsa Família consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza. São exemplos de programas complementares: programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos, de fornecimento de registro civil e demais documentos.

As normas para oferta e monitoramento das ações de saúde relativas às condicionalidades do PBF foram regulamentadas por meio da Portaria Interministerial do Ministério da Saúde e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome nº 2509, de 18/11/04. As ações, registradas semestralmente no Módulo de Gestão do Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN), disponível no *site* da Coordenação Geral da Política de Alimentação e Nutrição (CGPAN), incluem: para crianças menores de 07 anos, o cumprimento do calendário de vacinação e para gestantes, a realização de consultas de pré-natal.

Em setembro de 2005, o governo também impôs condições mais rígidas aos beneficiados<sup>15</sup>, de acordo com a Secretaria de Renda e Cidadania, Rosane Cunha, um programa anterior, o Bolsa Escola, oferecia às famílias 15 reais por criança para que mantivessem até três crianças na escola; a partir de 2005, todas as crianças de cada família deveriam freqüentar as aulas. Com o Bolsa Escola, apenas 19% das escolas relatavam que as crianças das famílias beneficiadas estavam freqüentando as aulas com regularidade; após 2005, o número subiu para 79%.

Por sua vez, o Ministério preparou uma escala de sanções gradativas, que podem culminar na perda total do benefício, a fim de promover o cumprimento da legislação, cabendo aos municípios informar se as famílias beneficiárias estão cumprindo os seus compromissos para continuarem a receber os benefícios.

---

<sup>14</sup> Para mais informações consultar: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/). Acesso em: 12 fev. 2008.

<sup>15</sup> **Novo Pensamento sobre um Problema Antigo.** Revista inglesa *The Economist*. Publicado em 27/9/2005. Disponível em: <http://ouvidoria.petrobras.com.br/PaginaDinamica.asp?Grupo=254&Publicacao=156&APRES=PUBL>

Os sistemas de acompanhamento das condicionalidades, disponíveis a partir de 2005, permitiram que o MDS passasse a identificar as famílias que não cumprem os seus compromissos, bem como aquelas que vêm repetindo esse descumprimento. Com base nessas informações, o MDS passou a aplicar as sanções previstas. No entanto, se as famílias cumpriram as condicionalidades, mas mesmo assim receberam sanções, podem entrar com recurso para solicitar a revisão das medidas aplicadas.

Em cada período de apuração serão identificadas as famílias em situação de descumprimento, que ocorre quando qualquer membro da família deixa de cumprir as condicionalidades no período de apuração. As sanções gradativas previstas na Portaria GM/MDS nº. 551, de 09 de novembro de 2005, são as seguintes:

1) No primeiro descumprimento, a família receberá apenas uma advertência, que não afeta ou altera o recebimento do benefício;

2) No segundo descumprimento, a família terá uma sanção. O benefício é bloqueado por 30 dias, mas recebe acumulado no mês seguinte;

3) No terceiro descumprimento, o benefício da família será suspenso por 60 dias, as parcelas de pagamento não são geradas e a família não recebe o equivalente a esses dois meses;

4) No quarto registro, a família também receberá uma suspensão de 60 dias. Nesses dois períodos (terceiro e quarto), as parcelas não serão geradas e a família fica sem receber;

5) Apenas no quinto registro de descumprimento a família poderá ter o benefício cancelado.

Dessa forma, as famílias também ficam com uma parcela da responsabilidade pelo combate à pobreza, já que têm que se ater a regras específicas para obter a ajuda financeira.

Considera-se importante destacar a prescrição do Banco Mundial (2007,p.1) quando o mesmo prescreve que, para que “a condicionalidade não perca sua credibilidade, o programa seja um instrumento efetivo para gerenciamento de risco, a cultura da dependência seja evitada, o Programa deve manter um fluxo constante de saídas organizadas e esperadas de famílias que: não cumpram uma condicionalidade; ou não cumpram os parâmetros do teste de renda; não façam mais parte do público alvo.”

Segundo avaliação do Ministro de Desenvolvimento Social: Patrus Ananias, em 02 de julho de 2007,<sup>16</sup>

as condicionalidades reforçam o caráter emancipador do programa, remetem ao Estado o dever de garantir o acesso a esses direitos e promovem uma integração direta com a educação e a saúde. Essa mesma dimensão orienta a articulação do Bolsa Família com outros programas, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa de Atendimento Integral às Famílias (PAIF), desenvolvido nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Hoje, nós temos até dificuldade de cobrar as condicionalidades do Bolsa-Família. Suponha que uma criança não esteja atendendo as condicionalidades. Isso apita uma luz em Brasília. Mas o que eu faço? Eu não sei por que ela não atendeu as condicionalidades. (ANANIAS, apud MDS 2007, p.1)

Embora o Ministro considere que o que falta no Brasil na área social é uma lógica integrada para a política social, que defina exatamente para onde se está querendo ir com todos esses programas sociais, as políticas em curso apontam para o cumprimento das condicionalidades existentes<sup>17</sup>, corrigindo a proposta. Isso significa ajustar o arranjo jurídico-institucional, inclusive, por meio de novos contratos com o governo federal e os governos municipais, com o objetivo de estabelecer os “conselhos sociais”, compostos por funcionários municipais e representantes de ONGs, para monitorarem a implementação, atribuindo a estes maior liberdade para bloquear ou desbloquear os benefícios. Assim, em que pese os esforços, falta uma proposta para o país que mostre em que patamar se está na área social, para onde se vai, que instrumentos se tem, quanto tempo isso vai levar (15, 20 anos), ou seja, na ausência de uma verdadeira estratégia social, considera-se necessário retomar a discussão sobre as causas da pobreza.

---

<sup>16</sup>O caminho da emancipação social. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/artigo/o-caminho-da-emancipacao-social-patrus-ananias>. Acesso em: 12 fev. 2008.

<sup>17</sup>Em dezembro de 2007, o MDS advertiu 201.717 beneficiários que descumpriram a condicionalidade de educação pela primeira vez. Essa primeira advertência não altera o pagamento dos benefícios fonte: Brazil Bolsa Família. Project World Bank. Disponível em: <http://web.worldbank.org>. Acesso em 22 abr.2008.

## 6. Programas Oportunidades e Bolsa-Família: aproximações e divergências

Conforme já apontado por Freitas (2004, 2007), os Programas Oportunidades e Bolsa-Família têm atraído interesse internacional, principalmente devido a ampla valorização destes pelo Banco Mundial e pelo BID, divulgada através dos comunicados à imprensa e relatórios de avaliação da Estratégia de Assistência ao País.

Na realidade, os dois programas diferem entre si em vários aspectos, ainda que oficialmente apresentem os mesmos objetivos. Ambos são programas amplos, abrangendo, respectivamente, 11 e 5 milhões de domicílios em 2004, mas divergem quanto à forma de focalização. Enquanto o Bolsa Família é altamente descentralizado e a responsabilidade de direcionar os recursos fica a cargo dos municípios, o Oportunidades realiza diversas pesquisas nas áreas pobres para escolher a população-alvo através de um mecanismo muito mais centralizado.

Acredita-se, primeiramente, que os programas de transferência de renda podem aliviar, mas não abolir a pobreza, elemento funcional ao sistema capitalista. Os Programas no limite podem diminuir a pobreza, contudo, até mesmo o Oportunidades<sup>18</sup> não alcança as pessoas em maior situação de pobreza, que constituem a população rural do México, e que vivem em localidades muito pequenas, onde não há escolas nem clínicas de saúde nas redondezas.

O aumento do número de crianças que freqüentam as escolas somente será efetivo se as escolas também o forem. O México, por exemplo, gasta uma grande porcentagem do PIB em educação, mas seus estudantes ainda apresentam resultados ruins em testes padronizados. O mesmo acontece no Brasil: escolas que a Secretaria de Educação de Ocara chama de “apáticas” provavelmente não ensinam muito, mesmo que os estudantes nelas permaneçam até os 15 anos, como o Bolsa Família requer.

Em segundo lugar, não está presente, nos programas, o conceito de saúde como direito, há uma concepção restrita de saúde, reduzida ao grupo materno infantil (imunizações, controle do crescimento e desenvolvimento e acompanhamento pré-natal), o que expressa um grande retrocesso, uma vez que não são introduzidos compromissos com a integralidade da saúde (algo

---

<sup>18</sup> Disponível em: <http://ouvidoria.petrobras.com.br/> Acesso em: 12 de fev. 2008.

de responsabilidade coletiva e não individual) e muito menos com a concepção de direito à saúde.

Em terceiro lugar, transferências de renda podem, parcialmente, gerar trabalho (não necessariamente emprego e salário condizente), mas em Ocara, município do Ceará, no Brasil, os moradores locais afirmam que os empregos aparecerão somente quando houver água, e que dependem de investimentos pelo governo federal.

Em quarto lugar, ressalta-se que o maior problema do Bolsa Família e do Oportunidades é a falta de referência a direitos, porque o acesso aos dois Programas não é garantido de forma incondicional. A partir do momento em que a quota do município é preenchida, a inserção de novas famílias fica “impossibilitada”, mesmo que estas famílias sejam extremamente vulneráveis e, portanto, sujeitos desse “direito”.

Os dois Programas por um lado, expressam uma regulação legal e um disciplinamento, e por outro, através dos eventos, publicações, entrevistas, enfim a grande utilização da mídia estrategicamente buscam o consenso de seus beneficiários e da sociedade como um todo. Através da análise destes Programas e dos PTCR, em geral, vem se fortalecendo a hegemonia de um grupo dirigente que ao mesmo tempo em que seus membros implementam o Plano de Ajuste Estrutural, procuram ao se voltar para as famílias, em especial para as mulheres, fazendo com que estas formem a reserva futura de mão de obra, ou seja, as mulheres vem ampliando seus “tempos múltiplos”, vem sendo consideradas força de trabalho para a produção e reprodução da classe trabalhadora.

Discordando da posição do Centro Internacional de Pobreza (CIP)<sup>19</sup>, há muito a ser discutido em relação aos PTCR, entre outros aspectos considera-se necessário aprofundar os estudos sobre as transferências: se devem ser focalizadas ou universais, se devem ser condicionadas ou não, qual o custo efetivo do financiamento destes Programas, tendo em vista que os mesmos recebem empréstimos do Banco Mundial e BID e sobretudo elucidar o que esta política, a curto, médio e longo prazo efetivamente representa quando já presente em mais da quarenta países<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup>O CIP é um projeto conjunto do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Governo Brasileiro que tem como finalidade a promoção da Cooperação Sul-Sul em pesquisa aplicada e treinamento sobre temas relacionados à pobreza. Para mais informações sugere-se consultar <[www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org)>

<sup>20</sup>Desde o seu início, em 2002, o Banco Mundial está envolvido com o desenho e aperfeiçoamento do Bolsa Família. Para a Gerente do Programa pelo Banco Mundial, Bénédicte de la Brière, "*o Banco aprendeu muito com*

## 7. Poder e Igualdade - Considerações Finais

O Programa Bolsa Família e o Programa Oportunidades apresentam como prioridade o fortalecimento da posição das mulheres na família e na “comunidade”. Por esta razão, são as mães de família as titulares dos Programas e são elas que recebem as transferências monetárias correspondentes. Quando Bate(2004) afirma que o Programa Oportunidades “dá poder às famílias”, cabe recuperar que, na sua mais pura essência, poder é a capacidade ou possibilidade de agir, de produzir efeitos. Embora se saiba que essa capacidade é bastante abrangente, podendo se referir a pessoas (indivíduos e/ou grupos sociais) coisas e animais, a acepção que interessa neste momento é apreender o que significa “dar poder as mulheres”. Ora que se questiona é que o poder na sua relação com as mulheres titulares dos Programas e suas relações com estes e seu aparato institucional, ou seja, como ocorre esta relação, quais os seus componentes e funções.

À medida que as famílias são inseridas no Programa e, majoritariamente, as mulheres ficam responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades, subentende-se que somente o foram porque alguém assim o permitiu e que, por necessidade, aceitaram se inserir. Tal fato as torna, como mencionado anteriormente, responsáveis pelo cumprimento das condicionalidades, tendo em vista o recebimento da transferência monetária. Identifica-se, nesta relação, uma relação de poder, pois não há poder se não existe, ao lado de quem induz, a quem induzir, (daí esse caráter relacional inerente ao poder) e tendo em vista também o fato de que, em toda a relação, há um propósito que une os integrantes dela, daí se considerar que trata-se de uma relação triádica.

Ora, no formato em que os Programas foram concebidos e estão sendo hegemonicamente implementados, a relação existente indica que as instituições internacionais de financiamento, na pessoa de seus técnicos e profissionais, consensuaram o que deve ser realizado e como, ou seja, através das condicionalidades impostas. Nesse sentido, a palavra poder está investida de um significado que atende aos interesses e às necessidades dos que a utilizam, que é o de legitimar

---

*nossos parceiros no Brasil nesse processo. Hoje ajudamos outros países a entender e adaptar as experiências do Bolsa Família e de outros programas". Para mais informações sugere-se consultar:*

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/HOMEPORTUGUESE/EXTPAISES/EXTLACINPOR/BRAZILINPOREXTN/0,contentMDK:21444879~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:3817167,00.html>. Acesso em: 23 fev. 2008.

uma concepção de pobreza que atribui à pessoa que se encontra em situação de pobreza a responsabilidade de superá-la. Mikhail Bakhtin, o grande lingüista russo perseguido pelo stalinismo, costumava dizer que “as palavras” são tecidas de uma multidão de fios ideológicos, e servem de trama a todas as relações sociais em todos os domínios (1977,38 apud KRISCHKE,1992, p.14).

As políticas públicas voltadas para as mulheres a partir de uma perspectiva do empoderamento (Moser 1989) e que emergem em meados da década de 1970 e se consolidam na década de 1980 estão vinculadas ao movimento feminista e a organizações da sociedade concebidas para empoderar as mulheres por meio de programas voltados a estimular e aumentar a auto-confiança destas. Nesse sentido, as políticas e os programas devem compreender a discussão de questões de gênero, o treinamento e a capacitação para a participação tanto no mercado de trabalho quanto em atividades políticas (sindicatos, ONGs), e incentivar a disputa de cargos políticos no executivo e no legislativo. Nesta perspectiva, a subordinação das mulheres é vista não apenas como problema dos homens, mas também da opressão colonial e neocolonial.

Assim sendo, após uma análise dos documentos institucionais dos dois Programas, é possível aferir que estes se voltam mais para a sobrevivência de mulheres em situação de pobreza e seus filhos, não apresentando, definitivamente, políticas de gênero que conduzam a um maior e real empoderamento de mulheres em situação de pobreza. Mesmo quando o termo empoderamento aparece, entende-se que este é alcançado através de discussões e treinamentos, o que pode dar início ao processo, mas não o solidifica, porque as mulheres efetivamente não participam dos processos decisórios relativos à concepção, execução e à avaliação dos Programas.

O Bolsa Família e o Oportunidades se propõem a dar apoio imediato à renda das famílias em situação de extrema pobreza e ajudá-las nas áreas educação, saúde, nutrição e renda, áreas estas que estão sendo priorizadas nos dois Programas. Contudo, os benefícios nem sempre correspondem à necessidade mínima para a sobrevivência da família, ficando, esta, na maior parte dos casos, abaixo da linha da pobreza, o que ocasiona a necessidade de complementar os benefícios recebidos com empregos. Mas como nesses empregos os salários são muito baixos, as mulheres não podem deixar de solicitar a participação nos Programas, ficando presas neste círculo, sem alternativa. O ponto mais negativo desses programas é que eles não incluem

iniciativas estruturais que permitam as beneficiárias superarem a situação de extrema pobreza em que se encontram.

Como anteriormente mencionado, a ênfase dada pelos dois programas às suas condicionalidades tem efeitos sobre o papel da mulher, um vez que recai sobre ela a garantia dessas condicionalidades. Entretanto, esta iniciativa está longe de incentivar o direito à saúde, à educação e à alimentação. Talvez, o que ela promova seja a consolidação do atual ciclo de programas de atenção básica focalizados, de natureza circunscrita ao alívio da situação de pobreza e nos quais as responsabilidades do Estado em garantir políticas em quantidade, qualidade e diversidade estejam sendo substituídas pela responsabilidade das mulheres em garantirem a inserção nos serviços de saúde e educação, num contexto marcado pela deterioração dos serviços em face das reformas do Estado que vêm sendo implementadas.

O que se quer destacar é o fato de que, através das prescrições do Banco Mundial, do BID e da CEPAL, o dois primeiros por meio de assessoria técnica e auxílios financeiros, e a última mediante assessoria técnica, o discurso escrito e oral é parte integrante de uma discussão ideológica em grande escala, fração de uma corrente de comunicação verbal ininterrupta, no tocante à vida cotidiana dos técnicos, profissionais, militantes, famílias e mulheres que vêm acumulando energias e que não apóiam revisões parciais ou totais dos sistemas políticos ideológicos. A atuação destes organismos prescreve que o Brasil e o México devem maximizar sua capacidade de atuação sobre os problemas mais graves ou grupos específicos de pessoas. Nestes contextos, à maior concentração de problemas sociais deve também corresponder uma concentração maior de recursos para intervenção institucional e social.

Assim sendo, constata-se que o paradigma da intervenção localizada concorre com lógicas universais de existência e implementação de políticas públicas. A lógica localizada e focalizada da intervenção é apresentada como privilegiada e, por vezes, como se fosse incompatível com programas de âmbito nacional e com direitos sociais universais. A experiência tem demonstrado precisamente o contrário, no Brasil e no México, ou seja, que em face da dimensão da pobreza, as intervenções em escala micro são mais eficazes em contextos em que são apoiados por políticas sociais de natureza macro, que criam condições de base mais propícias à superação da situação de pobreza.

Os dois Programas vem sendo avaliados, condição esta para seu financiamento e refinanciamento pelo Banco Mundial e BID, e as avaliações existentes têm enfatizado seus efeitos positivos (maior tempo de permanência na escola, por exemplo). Tais resultados não devem surpreender, pois são reações naturais face aos incentivos e às condicionalidades impostas. Deve-se, sim, perguntar quais são os efeitos dos Programas no médio e longo prazo. Neste sentido, cabe destacar que, durante dez anos, o Banco Mundial considerou o PRONASOL (México) exemplo de uma política de combate à pobreza que deu certo e o fez também com o Programa Comunidade Solidária (Brasil). O mesmo ocorreu com o PROGRESA e, atualmente, vem ocorrendo com o Oportunidades e o Bolsa Família. Contudo, estes Programas, embora apresentados como novos, atuam sobre algo que tem permanecido: a pobreza, o que comprova seu baixo grau de efetividade, o que não é de surpreender haja vista que não podem e não tem o alcance necessário à realização de transformações necessárias ao combate à desigualdade social.

O que se pode apreender é que a falência na cobertura e a ineficácia dos Programas se vinculam a uma errada percepção dos problemas sociais que pretendem resolver, em particular, com relação às causas e às vias de superação da pobreza, e a uma equivocada percepção acerca da situação do mercado de emprego. Os dois programas se baseiam na idéia de rede de proteção social como emergência de curto prazo, o que é logicamente inconsistente, porque não são políticas que atuam no nível dos princípios que determinam as tensões próprias da questão social. Os Programas não têm elementos que lhes permitam sair da superficialidade da atuação na questão social. Não se trata de focalizar nem de selecionar partes do todo, mas sim integrar as partes, pobres e ricos, empregadas e desempregadas, de um modo radicalmente diferente do atual. Este é o caminho para poder justificar a existência e a possibilidade de sustentar instituições baseadas em interesses coletivos e públicos, e de inserir nestas instituições a efetiva discussão de que, nas políticas de combate à pobreza, questões ligadas à classe social, raça, gênero se façam presentes, evitando, sobretudo, que o uso do conceito de feminização da pobreza justifique, como já apontado por Castro (1999), medidas normativas compensatórias, de acordo com as quais se elege um restrito grupo de beneficiários, deixando de fora uma larga faixa da população em condição semelhante.

A proposta do Banco Mundial para o combate à pobreza, expressa nos dois Programas analisados, tem como referência o *World Development Report 2000-2001*, e insere-se na concepção de pobreza como privação de capacidades. Neste Relatório está presente a concepção

de Sen<sup>21</sup> de “desenvolvimento como liberdade”, ou seja, o entendimento do desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades humanas. Assim, para que a pobreza seja reduzida, faz-se necessário que o Estado atue apenas no sentido de aumentar essas liberdades e deve fazê-lo por meio da expansão das capacidades humanas dos que se encontram em situação de pobreza. Conforme Ugá (2004, p.60), pode-se perceber que, embora o conceito de capacidade humana seja mais abrangente do que o de capital humano, atualmente presente, ele também não pressupõe a existência de um Estado que garanta os direitos sociais, mas simplesmente um Estado que garanta o necessário para o aumento das capacidades dos pobres, devendo estes, posteriormente, procurar seu desenvolvimento pessoal no mercado. No Relatório *Redução da Pobreza e Crescimento: Círculos Virtuoso e Vicioso*(2006), o "círculo vicioso" destacado refere-se à falta de participação dos pobres nas atividades geradoras de renda, que causaria falta de investimento e baixo crescimento, os quais trariam mais alto nível de pobreza. Segundo o Banco Mundial, as regiões que não dispõem de infra-estrutura, por exemplo, deixam de atrair investimentos. Novamente, neste sentido, as mulheres passaram, segundo se entende, a ocupar um protagonismo às avessas porque se acredita que este entendimento está fundamentado na teoria do capital humano.

Finalizando a análise realizada neste artigo, considera-se que a concepção de “capital humano” ocupa um lugar central na ideologia econômica convencional sobre os problemas sociais. O argumento central é o de que cada pessoa tem incorporado um capital em potencial, que serve para gerar novo valor. Portanto, as habilidades e o conhecimento incorporados pelas pessoas são tão produtivos economicamente quanto as tecnologias incorporadas pelas máquinas. O investimento em ambas expressões do capital se justifica porque aumenta a expectativa de gerar maiores fluxos de valor a partir do “estoque” de riqueza existente.

Partindo desta concepção, houve o desenvolvimento de um esquema conceitual que analisa as vinculações entre os talentos produtivos e as pessoas e sua potencial capacidade para captar recursos gerados no processo produtivo. O que hoje se gasta em aumentar a capacidade

---

<sup>21</sup> Sua maior contribuição é mostrar que o desenvolvimento de um país está essencialmente ligado às oportunidades, que ele oferece à população, de fazer escolhas e exercer sua cidadania. E isso inclui não apenas a garantia dos direitos sociais básicos, como saúde e educação, mas também segurança, liberdade, habitação e cultura.

produtiva das pessoas se justificaria porque aumenta expectativa de incrementar o valor atual dos fluxos de recursos futuros.

Em nível global, o investimento em capital humano significaria, por um lado, maior valor agregado por unidade de capital físico e, por outro lado, maiores recursos a distribuir entre os proprietários do capital colocado à disposição da produção. Portanto, o investimento em capital humano não somente beneficiaria aos atuais agentes econômicos, senão também às futuras gerações.

Ao igualar o conteúdo produtivo do capital físico e humano, a teoria do capital humano justifica certos gastos em políticas sociais que aumentam a capacidade produtiva das pessoas. No entanto, e coerentemente com sua visão contratual da vida, o principal beneficiário da capacitação é a pessoa que “incorpora” uma maior capacidade para gerar renda (salário). Porém, por outro lado, potencializa a noção de individualismo produtivo. O capital humano está “incorporado” em cada um, cada pessoa capta os benefícios dos gastos de investimento. A solução para a pobreza é a capacitação e a melhoria das capacidades produtivas das pessoas que, por definição, são pobres porque têm pouca capacidade produtiva. Consolida-se, desta forma, uma valoração das pessoas sobre a base do que podem produzir economicamente.

O que se defende são políticas públicas universalistas, que procurem reduzir a pobreza de todos e não somente de grupos específicos de pobres, mesmo que sejam de mulheres. Tal concepção implica em romper com o modelo de organização social em curso atualmente que vem, inclusive, identificando um sistema de proteção com um conjunto restrito de políticas sociais.

## Referências Bibliográficas

ARRIAGADA, I. e TORRES, C. (editoras) **Género y Pobreza. Nuevas Dimensiones**, ISIS International, Ediciones de las Mujeres, n. 26, Santiago de Chile, 1998.

BANCO MUNDIAL. **O combate à pobreza no Brasil**. Relatório no.20475-BR, 2001,34p.  
\_\_\_\_\_ **Redução da Pobreza e Crescimento. Círculos Virtuoso e Vicioso**. Comunicado de Imprensa, no.2006/258/ALC. Disponível em: <http://www.worldbank.org/lac> Acesso em: 12 fev. 2008.

\_\_\_\_\_ **Relatório sobre o desenvolvimento mundial. 1990. A pobreza**. Washington, D.C.:Banco Mundial, 1990.

\_\_\_\_\_ **A América Latina precisa reduzir a pobreza para impulsionar o crescimento**. Comunicado de prensa N°:2006/258/ALC, 14 de fev. 2006. Disponível em: <http://www.worldbank.org/lac> . Acesso em: 12 fev. 2008.

\_\_\_\_\_ **Boletín de prensa DID/02/003 México, D.F., 9 de febrero de 2003. BOLETÍN DE PRENSA** Disponível em: <http://www.worldbank.org/lac> .Acesso em: 12 fev. 2008.

\_\_\_\_\_ **A questão de gênero no Brasil**. PENA, M. V. J. e PITANGUY, J. (coords), Brasília, Unidade de Gênero e CEPIA, 2003.

BATE, P. **Um Programa que dá poder às mulheres**. Publicado em outubro de 2004. Disponível em :<http://www.iadb.org/>. Acesso em: 21 fev 2005

BATE, P. **A história por trás de Oportunidades** Como dois cientistas sociais visionários inventaram um programa que mudou a vida de milhões de mexicanos Publicado em outubro de 2004. Disponível em: <http://idbgroup.org/idbamerica> Acesso em: 21 dez 2004

BID. **México e BID Assinam contratos para empréstimos de Us\$ 1.6 bilhão destinados ao combate à pobreza, à descentralização e capacitação profissional**. Disponível em: <http://www.iadb.org/exr/PRENSA/2002/cp6202p.htm>. Acesso em : 12 fev. 2008.

CASTRO,Mary Garcia .Feminização da pobreza em cenário neoliberal. In: Galeazzi, Irene M. S., org. **Mulher e trabalho**.Porto Alegre: PED-RMPA,2001.

CARACCILO C. **Aumenta pobreza das mulheres na América Latina** 26/06/2005 Disponível em: <http://www.midiaindependente.org/pt/blue/2005/06/321435.shtml>. Acesso em: 09 mar. 2006.

CEPAL, Comissão Econômica para a América Latina, **The Equity Gap: a second assessment. Second Regional Conference in Follow-up to the Worls Summit for Social Development**, 2000(a) .

\_\_\_\_\_, **Panorama social de América Latina**, Santiago do Chile, 2000.

CIBERAMERICA. **Brasil, México e Peru abordam suas experiências de transferências condicionadas** 26 de junho de 2006. Disponível em: <http://www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Portugues/general/noticias/detalle?id=6682> . Acesso 21 dez 2006

FREITAS, R. C. M. **A Política de Combate à Pobreza: Um estudo comparativo entre o Brasil e o México nas décadas de 1980 e 1990**. Florianópolis, Universidade Federal de Santa Catarina: Programa de Pós-Graduação, Doutorado, Sociologia Política, 2004, tese.

\_\_\_\_\_ **Proteção Social no Brasil: desafios e perspectivas** In: **12º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais**, 2007, Foz do Iguaçu. Brasília: CEFESS, 2007. v.1.14 p.

GARSCHAGEN, S. **Resgate social avança na América Latina**, 2007. Disponível em: <http://desempregozero.org/2008/03/23/resgate-social-avanca-na-america-latina/>. Acesso em: 12 abr. 2008.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). PNAD 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1998. KRISCHKE, P. (Org.). **O contrato social ontem e hoje**. São Paulo: Cortez, 1993.

LEAL, L. N. e PARAGUASSÚ, L. P. **Para atingir meta de beneficiados, valor do Bolsa-Família caiu 19%** 31 de julho de 2006. Disponível em: <http://www.estado.com.br/editorias/2006/07/31/pol-1.93.11.20060731.2.1.xml>. Acesso em: 12 fev. 2008

LORENZONI, I. **Países latino-americanos debatem dívida externa e transferência de renda**, 17 de agosto de 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=3926&FlagNoticias=1&Itemid=4069> . Acesso em: 15 mar 2008

LO VUOLO, R. M.(org) **La pobreza de la política contra la pobreza**. Madri-Espanha: Miño y Dávila editores, 1999.

**Plano de Governo 2007/2010** Disponível em: [http://www.lulapresidente.org.br/programa\\_goveno.php](http://www.lulapresidente.org.br/programa_goveno.php). Acesso em: 11 set. 2006.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SEDESOL. **Programa Oportunidades**. Disponível em: <http://www.oportunidades.gob.mx/prensa/DID02003.html>. Acesso em: 22,mar. 2007.

Thomas, Vinod. **O peso da assistência aos pobres** Disponível em: <http://www.bancomundial.org.br>. Acesso em 22 mar. 2007.

WORLD BANK. **World Development Report. Attacking Poverty 2000-2001**. Washington, D.C.: The World Bank Group.

MELO, H. P. **Gênero e Pobreza no Brasil**. Brasília:CEPAL, 2005, 47p.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o\\_programa\\_bolsa\\_familia/o-que-e/](http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/) . Acesso em: 22 de fev. 2008.

\_\_\_\_\_ **O caminho da emancipação social**. Disponível em: <http://www.fomezero.gov.br/artigo/o-caminho-da-emancipacao-social-patrus-ananias> . Acesso em: 22 fev. 2008.

MOSER,C. O.N. Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs. **World Development**, v.17,n.11,p.1799-1825, 1989.

NOVELLINO, M. S. F. Os Estudos sobre Feminização da Pobreza e Políticas Públicas para Mulheres.Trabalho apresentado no **XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais**, ABEP, realizado em Caxambú- MG – Brasil, de 20- 24 de Setembro de 2004.

OAKLEY, A., *Sex, Gender and Society: Towards a New Society*, Londres: Maurice Temple Smith Ltd., 1972.

OIT. “Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres 2007”. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2007. Disponível em: <http://www.ilo.org/trends>. Acesso em: 12 fev. 2008.

PEARCE, D .The feminization of poverty: women, work and welfare. **Urban and Social Change Review**, p.28-36,1978.

SCOTT, J. **Novo Pensamento sobre Um Problema Antigo** Revista Inglesa The Economist Publicado em 27/9/2005 Disponível em:<http://ouvidoria.petrobras.com.br> . Acesso em: 12 fev. 2008.

SOIHET, R. “História das Mulheres”, em CARDOSO, Ciro Flamarion & VAINFAS, Ronaldo (orgs), **Domínios da História**, Rio de Janeiro, Campus, 1997.

SOARES, S. ; GUERREIRO, R. O., SOARES F. V. , MEDEIROS, M. e ZEPEDA, E.; **“Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality.”** IPC Working Paper No. 35. April, 2007.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania. A resposta dada pelo vento**. Porto Alegre: L&PM, 2006.

UGÁ, Vivian Domínguez. A categoría “pobreza”nas formulações de política social do Banco Mundial. In: **Revista de Sociología e Política**. Curitiba: Programa de Pós-Graduação. no. 23, p.55-62, 2004.

TARGA, I.R.P.Comentário sobre a utilização do método comparativo em análise regional. In: **Ensaio**. Porto Alegre: FEE, v.12, no. 1, pl 265-271, 1991.

WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família: Avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

ZIMMERMAN, Clovis Roberto. Novos desafios ao Programa Bolsa Família: a transição para a Renda Básica de Cidadania In: **Revista Espaço Acadêmico**, no. 76, setembro/2007, Mensal, ano VII, ISSN 1519. Disponível em :[http://www.espacoacademico.com.br/076/76zimmermann\\_silva.htm](http://www.espacoacademico.com.br/076/76zimmermann_silva.htm) Acesso em: 12 fev. 2008.