

A ESTIGMATIZAÇÃO DE ASSISTIDOS E A TITULARIDADE FEMININA NO PROGRAMA SOCIAL BOLSA FAMÍLIA: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO PARADIGMA CRÍTICO-DIALÉTICO

THE STIGMATIZATION OF BENEFICIARIES AND FEMALE HEADSHIP IN THE BOLSA FAMÍLIA SOCIAL PROGRAM: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE CRITICAL-DIALECTICAL EVALUATION PARADIGM

LA ESTIGMATIZACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS Y LA TITULARIDAD FEMENINA EN EL PROGRAMA SOCIAL BOLSA FAMÍLIA: UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DEL PARADIGMA CRÍTICO-DIALÉCTICO

Guilherme Arraes¹
Camila Arraes²

Resumo

O presente artigo busca responder a seguinte pergunta de pesquisa: tendo como base o paradigma avaliativo crítico-dialético, como a estigmatização dos assistidos e a titularidade feminina se desvelam na trajetória institucional do Bolsa Família? Para tanto, o presente artigo busca expor a dinâmica de conflitos não previstos entre o desenho da política pública e a fase de implementação derivados da mobilidade social e da atribuição da responsabilidade do cumprimento de condicionalidades para mães e chefes de famílias enquanto titulares do recebimento da transferência condicionada de renda. O artigo foi desenvolvido com abordagem qualitativa, tendo como enfoque o aporte de coleta bibliográfica e documental com enfoque teórico sobre gênero, as relações de classe e na avaliação de políticas públicas. Como conclusão, o artigo indica que o paradigma avaliativo crítico-dialético encontra relevância ao propor a compreensão sobre a problematização e questionamento da dimensão política no desenvolvimento do programa social.

Palavras-chave: Bolsa Família; estigmatização; paradigma crítico-dialético; titularidade feminina.

Abstract

This article seeks to answer the following research question: based on the critical-dialectical evaluation paradigm, how do the stigmatization of beneficiaries and female ownership unfold in the institutional trajectory of Bolsa Família? To this end, this article seeks to expose the dynamics of unforeseen conflicts between the design of public policy and the implementation phase derived from social mobility and the attribution of responsibility for complying with conditionalities to mothers and heads of households as beneficiaries of conditional cash transfers. The article was developed using a qualitative approach, focusing on bibliographic and documentary research with a theoretical focus on gender, class relations, and the evaluation of public policies. In conclusion, the article indicates that the critical-dialectical evaluation paradigm is relevant in proposing an understanding of the problematization and questioning of the political dimension in the development of the social program.

Keywords: Bolsa Família; critical-dialectical paradigm; female entitlement; stigmatization.

Resumen

El presente artículo busca responder a la siguiente pregunta de investigación: basándose en el paradigma evaluativo crítico-dialéctico, ¿cómo se revelan la estigmatización de los beneficiarios y la titularidad femenina en la trayectoria institucional del programa Bolsa Família? Para ello, el presente artículo busca exponer la dinámica de

¹ Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR).

² Doutora em Políticas Públicas pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra-Portugal. Especialista em Direito Processual- Grandes Transformações pela UNISUL. Graduada em Direito pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Advogada. Servidora pública federal lotada na Corregedoria do Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR)

conflictos imprevistos entre el diseño de la política pública y la fase de implementación derivados de la movilidad social y la atribución de la responsabilidad del cumplimiento de las condiciones a las madres y jefas de familia como beneficiarias de la transferencia condicionada de ingresos. El artículo se desarrolló con un enfoque cualitativo, basándose en la recopilación bibliográfica y documental con un enfoque teórico sobre el género, las relaciones de clase y la evaluación de las políticas públicas. Como resultado, el artículo indica que el paradigma evaluativo crítico-dialéctico es relevante al proponer la comprensión de la problematización y el cuestionamiento de la dimensión política en el desarrollo del programa social.

Palabras clave: Bolsa Família; estigmatización; paradigma crítico-dialéctico; titularidad femenina.

1 Introdução

O presente artigo busca responder a seguinte pergunta de pesquisa: tendo como base o paradigma avaliativo crítico-dialético, como a estigmatização de assistidos e a titularidade feminina se desvelam na trajetória institucional do programa social Bolsa Família? Desse modo, por meio de uma abordagem qualitativa com aporte em pesquisa bibliográfica em artigos e livros, bem como documental em fontes do Governo Federal, a pesquisa objetiva compreender as contradições existentes entre a formulação do desenho da política social e sua implementação, tendo como objetos de análise duas problemáticas centrais: as implicações derivadas da figura feminina enquanto titular da assistência do Bolsa Família e a construção discursiva de estigmatização de assistidos pelo programa social.

O Bolsa Família, promulgado em sua primeira versão em 2003, extinto em 2021 e restabelecido em 2023, é um programa federal de transferência direta e indireta de renda que tem como objetivo propiciar a integração de benefícios que envolvem as esferas de assistência social, saúde, educação e emprego, destinado às famílias em situação de pobreza. No entanto, o desenho institucional de um programa social pode ser envolto por contradições não previstas em razão de aspectos como a dimensão política na perspectiva avaliativa que fundamenta a construção da política pública.

É nesse contexto que a crítica-dialética, defendida pela autora Maria Ozanira da Silva e Silva (2008), desponta com relevância metodológica no campo de políticas públicas ao compreender programas sociais enquanto derivados da correlação entre a realidade fática e a essência dos fenômenos (que pode ser entendida como os seus efeitos) por meio da utilização de informações dos múltiplos envolvidos na política pública em prol dos usuários. Nesse sentido, implicações derivadas das problematizações que envolvem o gênero feminino enquanto principal responsável pela titularidade do programa social e a estigmatização dos assistidos por um discurso que desvela o embate entre classes sociais no Brasil representam problemáticas derivadas dos efeitos não previstos do programa social na realidade socioeconômica e política do país.

O desenvolvimento do artigo é dividido em três seções. A primeira seção busca compreender o desenho da política pública do Bolsa Família e sua trajetória institucional na realidade social brasileira com a atribuição de condicionalidades para a concessão da assistência, que perpassam elementos como o cumprimento de índices de frequência escolar para crianças e adolescentes e o acompanhamento no cronograma de vacinação. Em sua segunda seção, apresenta o paradigma crítico-dialético enquanto percepção epistemológica para compreender os efeitos previstos e não previstos da implementação do programa social na realidade brasileira.

No que tange à sua terceira seção, apresentam-se as problematizações enquanto efeitos não previstos do Bolsa Família: a estigmatização de assistidos e as questões que envolvem a titularidade feminina. O artigo indica que a perspectiva de administração do Bolsa Família em razão de uma visão tradicional de gênero recebe críticas pelo reconhecimento da mulher em uma ótica de maternidade, atribuindo-lhe a responsabilização pela administração dos recursos e pelo enquadramento moral de sua vivência. Não obstante, a seção debate a estigmatização de assistidos enquanto representação de uma controversa significativa dos efeitos da política redistributiva de renda no Brasil.

O artigo apresenta relevância temática em dois eixos distintos: o social e o político. Em relação ao eixo social, o artigo apresenta as implicações relacionadas com a titularidade feminina no programa social, correlacionando a previsão no desenho institucional com a dimensão dos estudos de gênero sobre a responsabilidade feminina para a contrapartida social prevista na transferência condicionada de renda, bem como a estigmatização de assistidos enquanto derivada dos conflitos de classe no país. No que diz respeito ao eixo político, as problemáticas apresentadas relacionam-se diretamente com as contradições existentes entre o planejamento da política pública e sua implementação, de modo que a compreensão da vivência fenomenológica e dos efeitos da política, inerentes às controvérsias não previstas e relações dicotômicas conflitantes.

2 Programa de transferência condicionada de renda: o desenho do Bolsa Família

Criado em 2003 por meio da Medida Provisória nº 132 e posteriormente convertido na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, o Programa Bolsa Família (PBF) foi criado no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva e se tornou a principal política social dos mandatos políticos petistas subsequentes (Lula II, Dilma I e Dilma II). Influenciado por experiências prévias na América Latina, como os programas desenvolvidos no Chile e no México, o PBF ficou à cargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), sendo

administrado dentro da pasta pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (Senarc). A primeira fase do programa esteve vigente de outubro de 2003 a outubro de 2021, vindo a ser substituído pelo Auxílio Brasil.

Caracterizado como o maior programa de transferência de renda da América Latina, a primeira versão do Bolsa Família teve como principal mote o combate à pobreza por meio da transferência de um benefício financeiro às famílias beneficiárias incluídas na faixa de pobreza ou extrema pobreza. Associando a inclusão social por meio da articulação de programas sociais paralelas à política de transferência de renda, como a frequência escolar e o acompanhamento vacinal por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), o PBF buscava promover a transição da situação de vulnerabilidade social das famílias cadastradas para meios dignos de vida por meio do rompimento do ciclo intergeracional de pobreza.

O PBF teve como mote três eixos distintos e complementares que perpassam todo o planejamento e operacionalização da política social de transferência de renda: a) a complementação da renda permitida pela transferência monetária para famílias beneficiárias permitiria a retirada de crianças e adolescentes de cenários comprometedores de sua integridade, como em formas de trabalho infantil; b) a interdisciplinaridade desenvolvida entre a transferência de renda e o acesso às políticas sociais de fomento ao trabalho, saúde e educação e demais programas complementares proporcionaria o rompimento de uma lógica intergeracional de continuidade da pobreza e promove elementos emancipatórios para as famílias; c) por fim, o atrelamento da concessão do benefício ao cumprimento de condicionalidades do programa certificaria o compromisso e a responsabilidade das famílias no desenvolvimento de autonomia e fomentam a inclusão social (Silva; Lima, 2010).

A focalização do PBF, conforme o entendimento de Souza e Lima (2010), apresentou um caráter redistributivo-progressista, centrando-se em uma discriminação positiva. Para fins de compreensão, essa forma de denominação classifica o Bolsa Família como um programa centrado nas necessidades sociais dos assistidos, e não em uma rentabilidade econômica, requerendo o desenvolvimento de políticas paralelas que complementem a política social e a política econômica.

Desse modo, a figura da mulher no âmbito da família acaba sendo o foco prioritário no que se refere à titularidade do benefício e ao cumprimento das condicionalidades por meio da atribuição de tarefas como o acompanhamento da carteira vacinal e da frequência escolar dos filhos para a transferência monetária mensal (Nascimento, 2019). Nesse sentido, Nascimento (2019) e Carloto e Mariano (2010) apontam que a centralidade da mulher na verificação das condicionalidades deriva de uma atribuição ao corpo feminino do papel de mãe, fator que

intensifica relações desiguais de gênero pela não compartilhamento da funcionalidade familiar pelo desempenho de função semelhante pelo homem (ou pai da família).

Compreendida essa lógica, percebe-se que o desenho das condicionalidades se centrou no cumprimento de atribuições relacionadas à saúde e educação de crianças e adolescentes. Para tanto, atribuiu-se a realização de matrícula e aferição de 85% da frequência escolar para crianças e adolescentes na faixa etária de 6 e 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. No que tange à área da saúde, as condicionalidades estavam atreladas ao acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças até 7 anos de idade, do pré-natal das gestantes e do puerpério e, ainda, o acompanhamento da frequência de crianças incluídas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) aos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos (Brasil, 2004).

A lógica de cumprimento de condicionalidades representava, por muitas vezes, o primeiro contato de famílias beneficiárias aos serviços públicos de saúde e às políticas sociais de assistência à população em situação de pobreza ou extrema pobreza. O compromisso das famílias assistidas ao cumprimento das condicionalidades impostas no programa também teria efeitos no índice de escolaridade das crianças e adolescentes por meio do cumprimento do ciclo de educação básica e promoveriam o desenvolvimento saudável pelo acompanhamento do cadastro vacinal e nutricional na infância.

As condicionalidades encontram-se em sua razão de existir a elevação do grau de efetivação dos direitos sociais das famílias beneficiárias pelo contato com as políticas intersetoriais (Brasil, 2011). Dessa forma, a atribuição de contrapartidas para a concessão do benefício fez com que os filhos das famílias beneficiárias, em contato com melhores condições de saúde, educação e inserção no mercado de trabalho, tivessem melhores oportunidades em seu desenvolvimento e integração social se comparados aos de seus pais.

O controle das condicionalidades foi realizado de forma bimestral no que tange à área da educação e de forma semestral no que diz respeito à área da saúde, o acompanhamento das condicionalidades e as formas de “sanções” em razão de seu descumprimento eram disciplinadas por meio da Portaria nº 321, de 29 de setembro de 2008. As sanções do PBF poderiam ser observadas em quatro estágios distintos: advertência, bloqueio, suspensão (realizadas em até duas vezes) e cancelamento (Brasil, 2011).

Por meio da advertência, a família era notificada sobre o descumprimento da condicionalidade, mas sem qualquer restrição ao benefício. Passados seis meses e verificado o reiterado do descumprimento, o benefício sofreria o bloqueio por um mês, podendo ser sacado no mês seguinte juntamente com a nova parcela. No terceiro registro de descumprimento, não

o benefício poderia ser suspenso por dois meses e a família não poderia receber os valores referentes ao período retroativo (essa medida poderia ser repetida por mais uma vez em caso de descumprimento reiterado). Por fim, em situação excepcional, ocorreria o cancelamento do benefício (Nunes; Castro, 2020).

Assim, conforme as diretrizes do programa, os efeitos de descumprimento das condicionalidades não deveria ser centrados em um caráter punitivo, mas sim identificar e esclarecer os motivos pelos quais as famílias beneficiárias descumpriam os requisitos das condicionalidades para auxiliar os gestores municipais, agentes mais próximos das famílias, a promover ações que fomentem a aproximação das famílias mais vulneráveis com o programa e que as coloquem como alvo prioritário das demandas sociais (Medeiros; Machado, 2011).

Apesar de seu desenho estruturante e funcional na realidade social brasileira, a trajetória de operacionalização e gestão das condicionalidades do PBF sofreu um revés com a configuração do status de pandemia de COVID-19 em 2020. Com as normas de isolamento social rígido e de distanciamento social, o programa Auxílio Emergencial, administrado em três fases distintas, foi elaborado para promover transferência de renda para os atingidos pela onda pandêmica (UNICEF, 2023). O PBF foi desconfigurado por uma estratégia política em 2021 para a criação de um novo programa de transferência de renda: o Auxílio Brasil.

No entanto, com a eleição de seu terceiro mandato como presidente, em 2022, Luiz Inácio Lula da Silva apresentou o Novo Bolsa Família (n-PBF) como segunda fase do Bolsa Família por meio da Medida Provisória nº 1.164, de 2 de março de 2023, convertida na Lei nº 14.601, retomando a política de transferência condicionada de renda símbolo dos governos petistas (Brasil, 2023). Administrado pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Segundo dados de 2024, o protagonismo feminino é uma marca da nova versão do benefício, tendo 83,4% das mulheres como titulares do n-PBF, representando um quantitativo de 17,4 milhões de famílias beneficiadas dentre o total de 20,89 milhões (Brasil, 2024).

O n-PBF manteve o desenho institucional da primeira fase do programa, trazendo como propostas a correção das informações do CadÚnico para focalização aos mais pobres e vulneráveis; alterações nos valores concedidos às famílias beneficiárias; priorização das famílias mais vulneráveis no acesso dos programas sociais; garantia de renda e ampliação de proteção de crianças na primeira infância; a promoção de meios para fortalecer a articulação intersetorial entre assistência social, educação, saúde, esportes, ciência e trabalho para acesso de direitos; e mudanças nas condicionalidades de educação, alterando a frequência mínima de 60% para crianças de 4 a 6 anos incompletos e frequência mínima de 75% para crianças de 6 a 18 anos de idade incompletos que não tenham concluído o ensino básica (Brasil, 2023).

Desse modo, o n-PBF recebeu reajustes referentes aos valores concedidos, manteve a lógica do rompimento intergeracional da pobreza tendo a mulher como principal responsável pela administração dos recursos financeiros disponibilizados pela transferência monetária, atualizou as condicionalidades na área de educação e manteve o seu controle por meio da articulação intersetorial entre os Ministérios de Desenvolvimento Social, da Saúde e da Educação.

3 A ótica do paradigma avaliativo crítico-dialético nos estudos sobre Políticas Públicas

Entendendo a fase de formulação e implementação políticas públicas como um cenário complexo e contraditório, Arretche (2001) reconhece que estudos sobre políticas públicas são fundamentais para a correção de distorções existentes entre as pretensões originárias que fundamentaram o desenho institucional e a realidade fática dos efeitos da implementação. E por qual motivo a modificação acontece? Pelo reconhecimento de que um programa público é resultado de uma complexa combinação de decisões motivadas de diversos agentes para a consecução de objetivos por meio de metodologias ou estratégias empregadas de diferentes formas (Arretche, 2001).

As fases de formulação e implementação de políticas públicas são marcadas pelo desencontro de informações, influenciadas por expectativas em relação ao desenho do programa, e pela priorização da capacidade de maior aceitação por parte dos agentes implementadores acerca de estratégias para a concretização do funcionamento do desenho da política (Arretche, 2001). Assim, questões como a estigmatização de assistidos e as condições de gênero inerentes ao Bolsa Família podem ser explicadas como elementos que coexistem de forma contrária aos objetivos do programa em razão da diversidade de contextos das famílias assistidas:

Por estas razões, os desenhos de programas não são peças internamente coesas e ajustadas. Nestas circunstâncias, é possível que algumas das especificações do programa possam operar, no plano local, de modo contrário aos objetivos do programa. Isto é, a metodologia prevista produz no plano local implicações contrárias às originalmente previstas, dado o fato de que o desenho do programa é formulado em condições de razoável incerteza, com base nos efeitos esperados de uma dada estratégia de operação. Mais que isto: a diversidade de contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades da federação (Arretche, 2001, p. 49).

Para tanto, os estudos sobre políticas públicas e os efeitos dessas políticas na realidade de seus usuários devem ser pautados por meio de uma metodologia e perspectiva que consigam, conciliadas, reconhecer o amplo cenário de contradições e incongruências existentes entre a expectativa do desenho de uma política e os efeitos da realidade fática. Desse modo, questões relacionadas às escolhas de formuladores ao conceber políticas sociais de transferência de

renda, por exemplo, podem ser compreendidas de forma mais clara, bem como suas reverberações aos implementadores e aos assistidos.

Influenciada por pesquisas norte-americanas, o desenvolvimento de avaliação de políticas públicas chega ao Brasil por meio da necessidade de se avaliar programas sociais na década de 1980 com o crescimento de demandas políticas e sociais universalizadas. O desenvolvimento de avaliações de políticas públicas nos programas sociais brasileiros surge como uma exigência de organismos internacionais, motivando sua realização de forma que se priorizou a formalidade, o atendimento à burocracia, a eficiência na administração, a transferência de recursos e o dimensionamento da eficácia de cumprimento dos objetivos (Almeida; Paula, 2014).

Diante de um contexto excessivamente tecnicista, por meio do reconhecimento da tomada de decisões no processo de formulação e de implementação no campo de políticas públicas como um ato político fundamentado por diversos motivos, a noção do paradigma crítico-dialético surge como uma contraposição ao modelo avaliativo sedimentado no quantitativismo, na neutralidade e na tecnicidade, mitigando a consideração de princípios, fundamentos e conteúdos substantivos das políticas e da própria avaliação (Silva, 2008).

Nesse sentido, Silva (2008) indica que a pesquisa avaliativa centrada no caráter crítico-dialético compreende a avaliação como uma aplicação sistemática de procedimentos relacionados à pesquisa para promover a concepção, desenho, implementação e as utilidades de um programa social que permite o julgamento e aperfeiçoamento da política. Assim, o paradigma crítico-dialético permite a aproximação com a realidade e desvenda a essência dos fenômenos (que pode ser compreendida como os efeitos da política) por meio da utilização de informações dos múltiplos envolvidos na política em prol dos usuários (Silva, 2008).

Tendo a percepção do julgamento como um critério incluso ao desenvolvimento da política pública, e não excluído pela neutralidade científica tecnicista, a avaliação passa a ser compreendida não só em sua dimensão técnica, mas também em sua dimensão política, exigindo objetividade e independência ao ter como base valores e o conhecimento da realidade. Quando se discute efeitos de implementação de programas como o Bolsa Família observa-se que o seu caráter de transformação de realidades pela mobilidade de classes sociais, por exemplo, produz efeitos não previstos anteriormente na formulação e no desenho da política. A estigmatização surge como uma consequência da ascensão social, assim como as ponderações relacionadas ao gênero, que surgem em decorrência do acúmulo de funções por parte da figura feminina-titular, ainda que a família seja o objeto central da política.

Por meio da dimensão crítico-dialética, a avaliação sistemática da política pública passa a questionar elementos como: “quando avaliar?; onde avaliar?; para quem avaliar?; o que

avaliar?; por que avaliar?; quem avaliar?; como avaliar? (SILVA, 2008, p. 160). Esses questionamentos servem como elementos que permeiam os estudos sobre políticas públicas e que podem se desdobrar em novos questionamentos, mas sempre compreendendo que a epistemologia crítico-dialética contém uma dimensão política, subjetiva, que estará presente em todo o processo. Então, o paradigma crítico-dialético busca situar:

a política ou programa na sua relação com o Estado e a sociedade, considerando que toda avaliação é desenvolvida num contexto de sujeitos e interesses; ela nunca é consensual ou definitiva. É sempre uma versão, um julgamento sobre o real, sendo constituída de duas dimensões articuladas complementares, isto é, toda avaliação é um ato político, mas também técnico (Silva, 2008, p. 161).

Para que as avaliações e estudos relacionados ao Bolsa Família sejam realizados, os pesquisadores devem estar atentos à historicidade da vida social, bem como às mudanças no tecido social que permitiram novas determinações históricas sobre as questões dos problemas avaliados (Alves, 2011). Logo, o paradigma crítico-dialético se aproxima do marxismo ao compreender o materialismo histórico como meio de análise do real, considerando e incluindo as contradições da realidade social como inerentes à avaliação

É justamente pelo reconhecimento da dimensão política e das percepções relacionadas ao estudo de como a política pública afeta a realidade dos sujeitos para além dos efeitos pretendidos em seu desenho institucional que o paradigma crítico-dialético pode ser utilizado para desvelar questões não previstas para assistidos e assistidas pelo Bolsa Família. Assim, situam-se as discussões de gênero que envolvem a titularidade feminina do programa, bem como o fundamento discursivo de estigmatização de assistidos por parte de setores da sociedade brasileira, no campo de tensionamentos derivados da política redistributiva.

4 Questões da titularidade feminina e a estigmatização de assistidos: os efeitos não previstos no Bolsa Família

O impacto da hegemonia da política neoliberal na Europa durante os anos 1980 influenciou diretamente o desenvolvimento das políticas de transferência de renda na América Latina na década de 1990. O desemprego de longa duração e a precarização do trabalho fez com que a maioria dos países europeus adotassem políticas de transferência de renda baseadas em elementos como a condicionalidade de baixa renda (ou nenhuma) para a concessão da assistência, a abrangência nacional, o financiamento por parte dos governos federais de cada Estado europeu e o compartilhamento de uma gestão descentralizada entre governo federal, estado e município, baseadas na influência de William Beveridge (Behring; Boschetti, 2016).

A formatação das lutas sociais na década de 1980 influenciou diretamente na construção dos direitos sociais brasileiros na Constituição Federal de 1988. Sob influência da concepção *beveridgniana*, como na área da saúde e assistência social, as políticas sociais e redistributivas da década de 1990 e 2000 tiveram impacto fundamental na diminuição dos índices de pobreza no Brasil (Behring; Boschetti, 2016). Conforme verificado, alguns elementos das políticas adotadas na Europa para atenuar os efeitos nocivos do neoliberalismo podem ser vistas no desenho do Bolsa Família, como a descentralização e a atribuição de condicionalidades.

O incentivo de desenvolvimento das políticas de transferência de renda na América Latina foi determinado pelo Consenso de Washington na década de 1990, tendo noções relacionadas à cidadania baseada em um modelo de cooperação como elemento integrante da política. A noção cooperativa, nada mais era, que a noção de que a administração do recurso disponibilizado pela concessão de “benefícios” seria de responsabilidade do assistido, atribuindo-lhe a atribuição pelo desenvolvimento de estratégias para a superação de sua situação de vulnerabilidade social (Marins, 2019).

Assim, a percepção do investimento nas famílias, tendo a mulher como a titular da assistência e a responsável por sua administração, passou a ser incorporada pelos programas sociais de diversos países, como no caso do Brasil (Bedford, 2009; Marins, 2019). O fortalecimento de políticas centradas nos laços familiares por meio da transferência monetária de políticas redistributivas cuja titularidade era atribuída à mulher tratou-se de uma estratégia de *marketing* social desenvolvida por instituições como o Banco Mundial, sob a alegativa de efeitos na diminuição da violência doméstica e o crescimento do empoderamento feminino pela influência no poder de compra (Marins, 2019).

A caracterização da mulher como a titular da assistência e a responsável pela administração familiar expõe controvérsias relacionadas às noções de gênero. Conforme indica Marins (2012), a titularidade da mulher no desenho do Bolsa Família é tida apenas como um meio para a melhoria do bem-estar familiar, não sendo possível aferir, necessariamente, que as condições do programa tenham como base a emancipação feminina em nuances além da dimensão financeira, uma vez que essas seriam sobrecarregadas pelo acúmulo de funções em seu cotidiano. Assim, a instrumentalização feminina expõe a política pública pautada pela dualidade de papéis sexuais, desempenhados pelo homem provedor e a mulher cuidadora, tendo o fortalecimento da divisão sexual do trabalho como consequência (Marins, 2012).

As pesquisas que buscam analisar os efeitos das condições de gênero no desenho e implementação de políticas redistributivas como o Bolsa Família não têm como objetivo minar a relevância de seus impactos no rompimento do ciclo intergeracional da pobreza, mas, sim,

tecer críticas à ausência da pluralidade de pensar sobre a multiplicidade das vivências femininas. Ao tratar sobre a titularidade da assistida mulher no contexto familiar, o programa não apresenta considerações, por exemplo, sobre a mulher que desempenha os afazeres domésticos de forma conciliada com a sua inserção laborativa, atribuindo-lhe uma dupla jornada de trabalho que passa a ser visualizada com a verificação e controle das condicionalidades de crianças e adolescentes (Alves; Cavenaghi, 2009).

Nesse viés, a relação de gênero no Bolsa Família torna-se estratificada ao atribuir, em sua totalidade, à mulher a percepção de melhor distribuição do recurso à família. Segundo Marins (2012), o afastamento do homem das práticas e subjetividades da assistência do programa social deriva da noção de que a redistribuição monetária promovida pelo Estado enquanto desenvolvedor da política social estaria somente disponibilizando formas de exercício de atividades típicas do feminino.

Em contrapartida à preconização do *marketing* social do Banco Mundial, Cisne (2013) e Rodrigues (2016) indicam que, apesar dos avanços do PBF na consecução feminina de bens e na mobilidade social, a forma de pensar do programa não estaria centrada na autonomia da mulher, mas sim na sua instrumentalização como gestora de recursos para o combate à pobreza, reforçando os estereótipos de gênero por meio da atribuição do dever de cuidar e fiscalizar a vida de seus filhos e do papel de dona de casa, e ocasionando a sobrecarga da mulher pelo desempenho de múltiplas tarefas.

No que tange à estigmatização de assistidos no Bolsa Família, o forte crescimento econômico brasileiro vividos durante os Governos Lula I, II e Dilma I e Dilma II (interrompido por seu processo de *impeachment*) atingiu diretamente as classes sociais privilegiadas e os setores mais baixas da população (Alonso, 2023). Esse impacto refletiu no aumento do poder de compra, no crescimento da capacidade produtiva, no aumento dos postos de trabalhos formais e informais (marcados pela dinamicidade dos aplicativos e de outros meios de renda que fugissem à CLT) e na mobilidade social.

Os conflitos redistributivos estiveram igualmente presentes na implementação das políticas. Conforme Alonso (2023), o processo de democratização ao poder de compra, permitido pela incorporação de indivíduos pertencentes às classes sociais mais baixas à classe média por meio da política de cotas e pelos recursos de transferência de renda de programas sociais, representou uma ameaça aos fundamentos da hierarquia social no Brasil. Nesse sentido, o discurso de estigmatização de assistidos do Bolsa Família passou a ter significância ao atribuir às políticas governamentais a ideia de que premiavam a ascensão social “sem o esforço”,

garantindo “esmolos” aos “vagabundos” às custas da parcela produtiva do país, entendida como “empreendedores” e “pagadores de impostos” pertencentes à classe média (Alonso, 2023).

A lógica de conflitos entre classes distintas remonta ao pensamento de Marshall (1967), que as compreendia como um sistema de desigualdades baseado em ideias, crenças e valores. O autor aponta que a inserção da cidadania por meio do desenvolvimento de direitos civis, políticos e sociais teve como impacto a formação de conflitos entre princípios opostos (Marshall, 1967). No caso da realidade brasileira, esse conflito observou-se na mobilidade social promovida pela transferência de renda do Bolsa Família, expressada pelo descontentamento por parte da classe média.

A noção de sustento das políticas redistributivas foi aglutinada pela classe média por meio de um processo de simbiose no discurso de deslegitimação das políticas sociais. Conforme aponta Jessé Souza (2017), a classe média, mesmo após os processos de redistribuição de renda, ainda seria detentora do capital econômico e cultural mais valorizado, adotando para si uma identificação com o opressor ao ponto de tornar os objetivos de uma classe superior economicamente como os seus, bem como os seus discursos conservadores que atacaram a chamada “ralé”, representada pela classe trabalhadora e em vulnerabilidade social:

Mas também a própria classe trabalhadora e os batalhadores do capitalismo financeiro, que lograram incorporar conhecimento útil em alguma medida significativa e, portanto, podem participar do mercado de trabalho competitivo, também procuram se distanciar da ralé. A título de ilustração, uma história que nos foi contada por um informante que desenvolve trabalho um casal de batalhadores – o marido, trabalhador especializado em assentar piso de mármore em construções, e a mulher, faxineira em bairros ricos da capital, ganhando R\$ 3 mil cada um – devotava o mesmo preconceito aos pobres que a classe média. Pouco adiante do próprio barraco, o marido aponta para um barraco caindo aos pedaços, onde uma mulher abandonada pelo marido e mãe de seis filhos pequenos sobrevive com o Bolsa Família, e diz: “Olha lá, só não pode é ajudar quem não trabalha. Esse foi o maior erro do PT!”. (Souza, 2017, p. 61)

Por conseguinte, os debates que envolvem o Bolsa Família estariam, segundo aponta Cohn (2010), em meio à uma disputa intelectual e de paradigmas distintos: a primeira filia-se ao paradigma do estado de bem-estar social, enquanto a segunda estaria alinhada à perspectiva liberal de corte de gastos. Segundo a autora, a mídia brasileira tradicional e a parcela da sociedade pertencente à parcela da classe média no Brasil estariam alinhadas ao paradigma liberal (Cohn, 2010).

A ideia de alinhamento ao paradigma liberal por parte da mídia propicia a desvalorização da relevância das políticas de transferência de renda fundamentadas em noções de equidade. Setores expressivos das próprias classes populares e da classe média foram cooptadas por um discurso de estigmatização dos mais pobres e de utilitários de programas sociais com a crença de serem os financiadores da política estatal, ainda que o crescimento econômico derivado dos governos petistas

tenha sido percebido estatisticamente em todos os estratos sociais (Souza, 2017). Ademais, a construção do discurso de estigmatização do assistido pelo Bolsa Família também perpassa pela ideia de que o sujeito recorre ao trabalho informal para se ater à assistência de uma política de distribuição de renda em que o trabalho com carteira assinada não seria uma das condicionantes de sua concessão (Alvin; Godward, 2020). Nesse sentido, observa-se uma pluralidade de elementos fundantes na construção do discurso estigmatizante de assistidos pelo Bolsa Família:

[...] acomodação dos beneficiários, que deixariam de ofertar horas de trabalho remunerado (externalidade que as referências indicadas vêm denominando como “efeito preguiça”); estímulo à fecundidade das beneficiárias, para aumentar o valor do recurso a ser recebido (inspirando-se no item anterior, este aspecto será denominado, neste trabalho, como “efeito cegonha”); má utilização do recurso recebido, para o consumo, por exemplo, de álcool e também de outras drogas lícitas e ilícitas (que, neste estudo, dando sequência à linha adotada, é denominada como “efeito cachaça”); impacto no resultado das eleições, pois essa política teria como principal finalidade angariar votos da população beneficiária (que será denominada como “efeito eleição”) (Kawauchi, 2019, p. 17).

Marins (2019) indica que o assistido pela política social, por vezes, esconde o seu status de assistidos pelo medo do preconceito e de julgamentos morais decorrentes da concessão da assistência, bem como da existência de alcunhas como “aproveitadores”, “dependentes e “não quererem nada com a vida” que os configuram como indivíduos que não exercem nenhuma função laboral ou estão inseridos na informalidade laboral para continuarem recebendo o benefício. Os sujeitos são marcados pela vergonha por receberem uma assistência destinada ao combate da situação de vulnerabilidade social. A produção do discurso que despersonaliza o assistido enquanto sujeito de direitos deriva de uma concepção que o confere um lugar de subcidadania, da invisibilidade e da desvalorização simbólica (Souza, 2006). Desconstituídos da autonomia, o status moral conferido às pessoas vulneráveis socialmente são desconsideradas segundo os parâmetros de igualdade e paridade (Marques, 2009).

Assim, observa-se que em ambos os casos, desde a titularidade feminina da assistência social do Bolsa Família até a construção discursiva estigmatizante de seus assistidos, as problemáticas apontadas são flagrantemente opostas às noções preconizadas pelo desenho institucional do programa social. Pelo reconhecimento do paradigma crítico-dialético enquanto metodologia pertinente aos estudos sobre os efeitos das políticas públicas na realidade de seus atingidos, torna-se possível a percepção de elementos políticos com implicações sociais na fase de implementação da política, tornando-se possível correções e ajustes com o recolhimento de novas informações que não estavam disponíveis durante a fase de formulação.

5 Considerações finais

O paradigma avaliativo crítico-dialético permite compreender que a formulação e a implementação de programas como o Bolsa Família, com um imenso número de assistidos e com uma diversidade de composição familiar heterogênea, são marcadas por limitações e contradições. Para tanto, dimensões relacionadas à escolha política dos agentes não podem ser excluídas no desenvolvimento de avaliações em seus eixos mais distintos, seja relacionadas à eficiência, eficácia, efetividade da política ou em seus eixos mais subjetivos, como os efeitos da estigmatização de assistidos e as noções de gênero que permeiam as famílias beneficiárias.

Ao pensarmos sobre o desenho das condicionalidades e suas implicações na fase de formulação do Bolsa Família, torna-se necessária a noção de que as condições relacionadas ao gênero, marcada pela titularidade feminina na administração de recursos, não são dimensões que possam ser excluídas no entendimento da dinâmica familiar assistida. Observa-se que as implicações da responsabilização da mulher como a principal agente de chefia da família reverberam na continuidade e réplica de noções como a estratificação da divisão sexual do trabalho e da sobrecarga da mulher pelo acúmulo de funções laborativas externas e internas ao ambiente de sua residência com o papel de controle e cumprimento das condicionalidades.

Não obstante, a desconstituição da autonomia e a atribuição de um status moral inferior conferido aos assistidos pelo Bolsa Família é responsável por promover a despersonalização de sujeitos dotados de direitos. Os efeitos sociais desse processo de estigmatização não são totalmente de conhecimento dos agentes responsáveis por sistematizar a formulação e a implementação da política pública, tornando o constrangimento de seus assistidos invisíveis aos olhares do campo da gestão pública. Assim, a política, representada pela transferência de renda monetária de caráter redistributivo, deve ser entendida como uma obrigação do Estado inerente ao seu funcionamento, tornando-se necessário ajustes durante o seu processo implementador.

Nesse viés, levando-se em consideração alguns dos questionamentos que devem permear o desenvolvimento da avaliação sistemática centrada no paradigma crítico-dialético, a avaliação do Bolsa Família surge como necessidade, dentre outros motivos, em resposta ao discurso estigmatizante que deslegitima políticas sociais no Brasil e que busca minar seus efeitos (por que avaliar?; para quê avaliar?; para quem avaliar?). Além disso, tendo em vista as condições de gênero, a avaliação do programa social também precisa buscar compreender o papel da titularidade feminina e suas implicações na individualidade da mulher dentro do contexto da relação familiar (quem avaliar?; por que avaliar?; para quê avaliar?).

A relevância da compreensão do ciclo avaliativo pelo paradigma crítico-dialético, levando-se em consideração elementos que possam soar conflitantes e que só se tornam visíveis durante a implementação da política e após a produção de seus efeitos, permite ajustes significativos para a longevidade das políticas sociais. As avaliações tornam-se menos ingênuas ao entenderem a inerência dos conflitos e a constante necessidade de se ouvir a realidade da implementação para se transformar as pretensões de formulação originárias.

Referências

- ALMEIDA, B. C.; PAULA, S. L. de. O papel da avaliação de políticas públicas no contexto dos governos locais. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 42, p. 39-59, 2022. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/261>. Acesso em: 10 set. 2025.
- ALONSO, Â. **Treze: a política de rua de Lula a Dilma**. São Paulo: Companhia das Letras, 2023.
- ALVES, A. A. F. Avaliação de políticas sociais orientada pelo materialismo histórico de inspiração marxiana. **Argumentum**, v. 3, n. 1, p. 125-137, 2011. DOI: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v3i1.1173>. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/argumentum/article/view/1173>. Acesso em: 11 set. 2025.
- ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. Dinâmica demográfica e políticas de transferência de renda: o caso do Programa Bolsa Família no Recife. **Revista Latinoamericana de Población**, v. 3, n. 5, p. 165-188, 2009. DOI: <https://doi.org/10.31406/relap2009.v3.i1.n4-5.2> Disponível em: <https://revistarelap.org/index.php/relap/article/view/224>. Acesso em: 03 set. 2025.
- ALVIM, A. M.; GODWARD, C. O Programa Bolsa Família estimula a permanência dos trabalhadores brasileiros de baixa renda no mercado informal? **Redes**, v. 25, p. 2227-2250, 2020. Disponível em: https://meriva.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/17384/2/O_Programa_Bolsa_Familia_Estimula_a_a_Permanencia_dos_Trabalhadores_Brasileiros_de_Baixa_Renda_no_Mercado_Informal.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025.
- ARRETCHE, M. T. da S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*:
- BEDFORD, K. Gender and institutional strengthening: the World Bank's policy record in Latin America. **Contemporary Politics**, v. 15, n. 22, , p. 197-214, 2009. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13569770902858137>. Acesso em: 03 set. 2025.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2016.
- BRASIL. **Gestão de condicionalidades e acompanhamento das famílias do Programa Bolsa Família**. Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/276/1/138%20-%20Gest%C3%A3o%20de%20Condicionalidades%20e%20Acompanhamento%20das%20Fam%C3%ADlias%20do%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm. Acesso em: 14 mai. 2026.

BRASIL. **Lei nº 14.601, de 19 de junho de 2023.** Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993... e a Medida Provisória nº 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114601.htm. Acesso em: 14 mai. 2026.

BRASIL. **Programa Bolsa Família.** Brasília, 2023. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/MDS/2_Acoes_e_Programas/Bolsa_Familia/Cartilha/Cartilha_Bolsa_Familia.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. **Mulheres são protagonistas do Bolsa Família, com 83,4% dos benefícios em seus nomes.** 2024. Disponível em: [https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mulheres-sao-protagonistas-do-bolsa-familia-com-83-4-dos-beneficios-em-seus-nomes#:~:text=Dos%2020%2C89%20milh%C3%B5es%20de,%25\)%20s%C3%A3o%20chefiadas%20por%20mulheres](https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/mulheres-sao-protagonistas-do-bolsa-familia-com-83-4-dos-beneficios-em-seus-nomes#:~:text=Dos%2020%2C89%20milh%C3%B5es%20de,%25)%20s%C3%A3o%20chefiadas%20por%20mulheres). Acesso em: 04 set. 2025.

CARLOTO, C. M.; MARIANO, S. As mulheres nos programas de transferência de renda: manutenção e mudanças nos papéis e desigualdades de gênero. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA DE CIDADANIA, 13., 2010, São Paulo. **Anais...** São Paulo: [s. n.], 2010.

ÁLVARO, M. C. **Feminismo, luta de classes e consciência militante feminista no Brasil.** 2013. 408 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.bdt.uerj.br:8443/bitstream/1/15881/1/Tese%20Mirla%20Cisne%20Alvaro.pdf>. Acesso em: 14 mai. 2026.

COHN, A. O PBF e seu potencial como política de Estado. *In*: CASTRO, J. A. de; MODESTO, L. **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios.** Brasília: Ipea, 2010. v. 2, p. 217-241.

KAWAUCHI, M. **O Programa Bolsa Família e percepções de não beneficiários: um estudo sobre o efeito preconceito.** 2019. 205 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/35688/1/2019_MaryKawauchi.pdf. Acesso em: 14 mai. 2026

MARINS, M. T. A. de.; RODRIGUES, M. N. Stigma, humiliation and social control among beneficiaries of the Bolsa Família Program. **Política & Sociedade**, v. 21, n. 51, p. 222-246, 2022. Disponível em: <https://openurl.ebsco.com/EPDB%3Aagd%3A16%3A21779504/detailv2?sid=ebsco%3Aplin%3Ascholar&id=ebsco%3Aagd%3A169737356&crl=c>. Acesso em: 10 set. 2024.

MARINS, M. T. A. de. Estigma e repercussões do status de beneficiária. *In*: PIRES, R. R. **Implementando desigualdades**. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 658-679. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9323/1/Implementando%20desigualdades_reprodu%C3%A7%C3%A3o%20de%20desigualdades%20na%20implementa%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025.

MARINS, M. T. A. de. Percepções de gênero entre casais beneficiários do Programa Bolsa Família. **Dilemas**, v. 5, n. 2, p. 295-334, 2012. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/dilemas/article/view/7330>. Acesso em: 03 set. 2025.

MARQUES, Â. C. S. A conversação cívica sobre o Bolsa Família. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, 2009. DOI: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v14n54.44183>. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/44183>. Acesso em: 11 set. 2025.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, R. S.; MACHADO, N. F. **Condicionalidades e monitoramento: desafios à gestão do Programa Bolsa Família**. AcervoSocial, Publicações 2004-2016. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/condicionalidades-e-monitoramento-desafios-gestao-do-programa-bolsa-familia-em-municipios-paraibanos>. Acesso em: 01 set. 2025.

NASCIMENTO, A. C. O. de. Mulheres e papéis de gênero no Programa Bolsa Família. **O Social em Questão**, v. 19, p. 375-399, 2016. Disponível em: https://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_35_3_SL_Nascimento.pdf. Acesso em: 03 set. 2025.

NUNES, H. M. P.; CASTRO, R. M. de. **Boletim Bolsa Família e Cadastro Único**. Brasília, n. 65, 2020. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/bolsa_familia/gest%C3%A3o%20do%20programa/Boletins%20-%20senarc/Boletim_Bolsa%20Fam%C3%ADlia%20Cadastro%20Unico%20N%20%2065_NOVEMBRO.pdf. Acesso em: 01 set. 2025.

SILVA, M. O. da S. e. Avaliação de políticas e programas sociais. *In*: SILVA, M. O. da S. e (Org.). **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico metodológicos**. São Paulo: Veras, 2008.

SILVA, M. O. da S. e. O Bolsa Família: problematizando questões centrais. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 12, n. 6, p. 1429–1439, 2007. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/9bwbjBR9h4GtvChDNTZhdMH/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 04 set. 2025.

SILVA, M. O. da S. e; LIMA, V. F. S. de A. **Avaliando o Bolsa Família**. São Paulo: Cortez, 2010.

SOUZA, J. **A invisibilidade da desigualdade brasileira**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

SOUZA, J. **A elite do atraso**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

Data de submissão: 21/11/2025

Data de aceite: 31/03/2026