

Gênero e Família nas políticas brasileiras de suporte às atribuições familiares de assistência às crianças entre zero e seis anos *

Letícia Bartholo*

Palavras-chave: relações de gênero; família; políticas públicas; pobreza; fecundidade; articulação trabalho-família.

Resumo

A escassa participação do Estado na coletivização das atribuições familiares de cuidado com os dependentes tem sido considerada um dos fatores preponderantes na assunção de TFTs muito abaixo do nível de reposição e na maior pobreza feminina. No caso das políticas públicas que reforçam a capacidade das famílias de realizar o cuidado com as crianças, seus resultados positivos na redução dos constrangimentos entre maternidade e profissão estão intimamente vinculados ao fato de pautarem seu desenho num modelo de organização familiar baseado na repartição equitativa das tarefas de cuidado entre os sexos. Considerando que o Brasil atualmente já apresenta níveis de fecundidade abaixo da reposição, que a provisão pública de educação infantil é bastante insuficiente no País e que a dificuldade de articulação trabalho-família pode majorar os desafios derivados do envelhecimento populacional, este trabalho objetiva examinar as políticas públicas brasileiras de reforço às atribuições familiares de cuidado com os menores de seis anos. Nesse sentido, são analisadas as perspectivas sobre gênero e família presentes nas garantias trabalhistas de cuidado com os filhos e no Programa Bolsa Família, de forma a avaliar sua adequação à diversidade dos arranjos familiares e sua contribuição no percurso da equidade de gênero no País.

* Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010.

* Bacharel em Sociologia pela Universidade de Brasília (2002) e mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (2009). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente, diretora do Departamento de Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Gênero e Família nas políticas brasileiras de suporte às atribuições familiares de assistência às crianças entre zero e seis anos *

Letícia Bartholo*

Introdução

As perspectivas existentes nas políticas públicas sobre a natureza e as formas de organização familiar não distam da área de interesse da demografia, principalmente no que se refere ao comportamento da fecundidade. Conforme já salientado por Faria (1989), os processos estruturais não determinam mecanicamente o comportamento dos atores sociais, e, se são estes que concretizam a regulação da fecundidade, é preciso buscar os fatores do ordenamento social que geram mudanças de preferências e valores e consolidam o vínculo entre os determinantes estruturais e próximos do declínio da fecundidade. Assim, as políticas públicas, ao definirem o conjunto de escolhas acessíveis e orientarem valores e expectativas, operam sobre as relações de gênero e a organização das famílias, impactando sua preferência por um maior ou menor número de filhos.

De certo, a família, como unidade de reprodução, esteve historicamente presente no debate demográfico, mas as relações de gênero até muito recentemente não tinham centralidade na disciplina. Presser (1997) apontou que, apesar do vigor ganho nas pesquisas sobre gênero a partir do esforço do movimento feminista, a temática mantinha-se muito restrita na demografia mesmo no fim dos anos 90. Não obstante,

* Trabalho apresentado no IV Congresso da Associação Latino Americana de População, ALAP, realizado em Havana, Cuba de 16 a 19 de Novembro de 2010.

* Bacharel em Sociologia pela Universidade de Brasília (2002) e mestre em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (2009). Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Atualmente, diretora do Departamento de Cadastro Único do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

essa dimensão tem se fortalecido nos estudos sobre a regulação da fecundidade desde então e se mostrado com um expressivo potencial explicativo da sustentação de níveis de fecundidade muito abaixo da reposição.

Desde meados da década de 60, alguns países europeus atingiram taxas de fecundidade total (TFT) abaixo do nível de reposição (2,1 filhos por mulher), fenômeno que se espalhou, mostrou-se sustentável e hoje ocorre em todos os países mais desenvolvidos.² Nesse grupo de países, segundo as previsões da ONU, a taxa de fecundidade está em 1,56 filhos por mulher no quinquênio 2005-2010³.

A sustentação de taxas de fecundidade muito abaixo da reposição representa um desafio para a disciplina demográfica, porque põe em cheque a hipótese do equilíbrio entre natalidade e mortalidade presente na descrição da transição demográfica. Além disso, a manutenção de TFTs muito aquém da reposição também têm sido objeto de crescentes preocupações políticas, porque sua manutenção pode dificultar a capacidade de financiamento intergeracional do Estado. Como exemplo, se, entre 1976 e 1996, somente sete países da OCDE informavam à ONU que possuíam políticas direcionadas à manutenção ou incremento da fecundidade, este número aumentou para 13 em 2003 e tem crescido desde então (Mc Donald, 2006b).

Entre os arcabouços teóricos utilizados para a compreensão desse fenômeno, as abordagens que articulam de forma estruturada gênero, família e o aparato de proteção social do Estado tem se destacado por sua capacidade de explicar tanto a convergência de níveis de fecundidade abaixo da reposição nos países mais avançados e a disseminação do fenômeno por nações com realidades sócio-econômicas distintas, quanto a divergência das taxas de fecundidade no grupo de países mais desenvolvidos.

² Utiliza-se o termo países mais desenvolvidos conforme a definição do World Population Prospects da Organização das Nações Unidas (ONU). Conforme tal definição, compõem este grupo de países toda a região européia, a América do Norte, Japão, Austrália e Nova Zelândia (<http://esa.un.org/unpp>). O termo “países mais avançados” é, neste artigo, utilizado sob a mesma acepção.

³ ONU. World population prospects, 2006. Variante média.

Entre essas, crescente atenção têm recebido a teoria da equidade de gênero, de Peter McDonald (2000), e a perspectiva de Esping-Andersen (1999) e autores subsequentes sobre o papel da família nos regimes de bem-estar. Ambas as abordagens refletem a incorporação das críticas feministas, respectivamente, no campo da disciplina demográfica e nos estudos comparativos de economia política sobre os Estados de bem-estar, a exemplo de Presser (1997) e Orloff (1996).

Na teoria da equidade de gênero (Mc Donald, 2000), a fecundidade muito abaixo do nível de reposição é compreendida como resultado de uma inconsistência entre os níveis de equidade de gênero existentes nas instituições orientadas aos indivíduos e nas orientadas à família, isto é, aquelas modeladas conforme perspectivas determinadas sobre a natureza da organização familiar numa sociedade.

Para Mc Donald (2000b), as instituições orientadas aos indivíduos, principalmente o mercado de trabalho e o sistema de ensino, tiveram, desde a metade do século XX, uma grande evolução em termos da igualdade de gênero. As mulheres foram incorporadas ao sistema de ensino e atualmente têm, em quase todos os países ocidentais, níveis de escolaridade superiores aos dos homens. Também se inseriram no mercado de trabalho e o vínculo entre identidade feminina e o trabalho remunerado estreitou-se. Todavia, as instituições orientadas à família não acompanharam em mesmo ritmo tal evolução, modificando a passos lentos o modelo tradicional da divisão sexual do trabalho (*male bread-winner*). Entre essas instituições, destacam-se a própria família e o aparato de proteção social do Estado de Bem-Estar, que inclui os serviços, garantias e benefícios destinados ao suporte da família no cuidado com os dependentes.

Eis, pois, a disjuntiva: as mulheres estão mais escolarizadas e inseridas no mercado de trabalho, sendo que a qualidade de sua inserção ocupacional, dada competitividade do mercado, requer investimento educacional e em habilidades prestigiadas no mercado, o que comprime o tempo destinado à reprodução social. Ao mesmo tempo, as mulheres mantêm o protagonismo na realização das tarefas domésticas, incluindo o cuidado e a assistência aos membros da família, e o aparato de regulação do mercado e de

provisão de serviços e benefícios de cuidado com os dependentes do Estado de bem-estar dificulta a conciliação entre ter filhos e concretizar suas perspectivas profissionais.

Nesse contexto relacional entre mercado, Estado e família, o conjunto de opções disponível às mulheres põe a maternidade e a profissão como escolhas divergentes. Essa divergência, num contexto em que o trabalho feminino não se vincula somente à busca pela satisfação de necessidades econômicas ou à complementação da renda masculina na unidade familiar, mas também à dimensão de autonomia, independência financeira e realização pessoal, tende a levar à compressão da fecundidade.

Segundo Mc Donald (2000a), o aparato institucional da proteção social mais distante estará de promover a equidade de gênero, quão mais estiver pautado numa perspectiva sobre a organização familiar ancorada no modelo tradicional de família, isto é, quão mais vincule as atividades de cuidado ao sexo feminino (Mc Donald, 2000a). Numa perspectiva sobre a organização familiar fundada na equidade de gênero, as instituições orientadas à família partem do suposto de que homem e mulher trabalham e realizam as atividades de cuidado, sem estipular, *a priori*, a divisão de tarefas entre os sexos.

As dificuldades na articulação entre trabalho e responsabilidades familiares são também centrais no argumento de Esping-Andersen (1999) sobre a crise dos Estados de bem-estar nos países avançados e seus reflexos nos níveis de fecundidade, na pobreza feminina, no bem-estar infantil e nos riscos ensejados ao financiamento intergeracional do Estado num contexto de envelhecimento absoluto da população. Segundo o autor, forjados num contexto em que o modelo tradicional de família assumia preponderância na Europa, os Estados de Bem-Estar costumam a se adaptar às mudanças ocorridas nas relações de gênero e nas formas de organização familiar, nas quais se destacam a entrada das mulheres no mercado de trabalho, a assunção de arranjos familiares com dois provedores e o crescimento dos lares monoparentais femininos.

Ao não se adequarem a tais modificações e não proverem serviços que atenuem as responsabilidades familiares de assistência e cuidado a seus componentes (mecanismos de desfamiliarização), os Estados de Bem-Estar contribuem para manter as dificuldades em articular maternidade e profissão, restringindo o

exercício da fecundidade ou a redução da pobreza, principalmente entre os arranjos monoparentais femininos. Os países essencialmente familistas, cuja provisão de serviços de desfamiliização não está acessível nem no Estado, nem no mercado, porque percebem a família como *locus* precípua da proteção social, são os que ostentam as menores TFTs, como bem exemplificam os países da Europa do Sul e o Japão. Por seu turno, nos países onde os mecanismos de desfamiliização estão acessíveis por meio do mercado, caso dos regimes de bem-estar liberais, ainda que a TFT esteja próxima da reposição, a desigualdade e a pobreza feminina ganham espaço, posto que as mulheres de condições econômicas mais restritas terão dificuldade em afrouxar suas atribuições de cuidado com os dependentes.

No cenário de envelhecimento populacional, o familismo, diz Esping-Andersen (1999), tornou-se o calcanhar de Aquiles dos Estados de Bem-Estar. As taxas de fecundidade muito aquém da reposição o constrangimento do emprego feminino ampliam as dificuldades de financiamento do Estado. Tanto nos regimes familistas, como nos regimes onde a provisão de bem-estar está no mercado, a existência de muitos arranjos monoparentais na pobreza e a ausência do Estado na gestão dos riscos sociais implicam uma restrição do bem-estar das crianças, as quais serão, no futuro, as responsáveis pela sustentação financeira do aparato de proteção social.

Para Esping-Andersen (1999), o caráter desfamilista de um Estado de bem-estar é medido pelo grau em que as responsabilidades de cuidado familiares são flexibilizadas diretamente (por meio de serviços públicos de cuidado), ou indiretamente, por meio de transferências monetárias do Estado de bem-estar que facilitem a acessar os serviços de cuidado presentes no mercado. Assim, a disponibilidade de serviços de cuidado com dependentes é enfatizada, enquanto os fatores vinculados à possibilidade de combinação entre maternidade e profissão existentes na configuração do mundo do emprego não assumem destaque.

De todo modo, em análise posterior, Esping-Andersen (2000) sublinha a importância das garantias e direitos trabalhistas vinculadas aos dependentes, como as licenças parentais, para possibilitar rearranjos mais favoráveis entre produção e reprodução e para ampliar o bem-estar infantil. Além disso, aponta a

necessidade de se considerar as perspectivas sobre gênero e família existentes na estrutura da proteção social, sob o argumento de que se essa estrutura fortalece a percepção da responsabilidade feminina pela esfera doméstica, sem aproximar os homens da reprodução social, tende a reforçar a divisão sexual do trabalho, dificultando a articulação trabalho e família para as mulheres e a redução das iniquidades de gênero no mercado de trabalho.

No percurso de entendimento do papel da família nos diferentes regimes de bem-estar Leitner (2003) categoriza o conceito de familização proposto por Esping-Andersen (1999), abordando sua relação com a equidade de gênero. Para a autora, se a desfamilização significa o afrouxamento do papel de cuidado das famílias, enquanto a familização, seu reforço, deve-se considerar que a familização da proteção social pode ocorrer tanto pela existência de apoio do Estado à função de cuidado das famílias (como é o caso das licenças parentais), quanto por sua inexistência.

À desfamilização e às diversas formas de familiarizar correspondem distintas perspectivas sobre a equidade de gênero. Assim, muito embora a desfamilização possa não objetivar interferir nas relações de gênero, ao permitir que o papel da família na assistência aos dependentes seja atenuado, acaba por enfraquecer o modelo homem-provedor/mulher-cuidadora. Do mesmo modo, a familização por ausência de suporte público e de serviços de flexibilização, públicos ou privados, do papel da família no cuidado com os dependentes tende a reforçar esse modelo, já que são as mulheres as principais responsáveis por essa tarefa. Porém, no caso em que o Estado familiariza a proteção social, ao oferecer somente suporte à função familiar de cuidado, e não serviços de flexibilização das atividades familiares de cuidado (familismo explícito), ou em que fornece suporte aos cuidados e serviços de flexibilização (familismo opcional), os resultados em termos da equidade de gênero podem ser distintos. A equidade de gênero nesses regimes dependerá, então, da aproximação dos homens à esfera da assistência familiar e da valorização do cuidado comparativamente ao trabalho remunerado.

Portanto, nota-se que Mc Donald (2000a), Esping-Andersen (2000) e Leitner (2003) concordam sobre a importância de se examinar as perspectivas sobre gênero e famílias existentes nas políticas que reforçam o papel da família na esfera dos cuidados. Isso porque, se os direitos de articular a produção com as tarefas familiares não estão disponíveis aos homens, há um reforço da divisão sexual do trabalho doméstico. Em paralelo, se é das mulheres que os empregadores esperam uma queda da produtividade derivada do nascimento dos filhos, sua preferência será por homens, ainda que os diferenciais de salário possam modificar essas preferências - com o custo da manutenção de uma estrutura de salários desigual entre os sexos.

Embora este debate esteja voltado principalmente para a experiência dos países europeus, que atravessam um processo de envelhecimento absoluto da população, também parece ser útil para a reflexão sobre as estruturas de proteção social no contexto da chamada “janela de oportunidades demográfica”. Isto sob o argumento de que a escassa participação do Estado no compartilhamento das atividades familiares de assistência e cuidado com crianças pode gerar prejuízos ao aproveitamento dessa potencialidade demográfica. De um lado, por comprimir as possibilidades de engajamento produtivo das mulheres, restringindo a base de financiamento do Estado. De outro, por contribuir para a propagação dos riscos sociais de classe e intergeracionais, impactando negativamente as oportunidades das crianças que serão futuramente a base de financiamento do Estado.

Para o caso brasileiro, tal análise parece de utilidade significativa. Primeiro, porque a estruturação do sistema de proteção social brasileiro se deu em moldes conservadores, muito próximos à experiência da Europa do Sul (Aureliano & Draibe, 1989). Porém, no Brasil, o legado da escravidão, da estrutura fundiária oligárquica e do rápido processo de industrialização e urbanização fez com que, no Brasil, a proteção social em moldes conservadores nunca tenha sido capaz de abarcar a ampla maioria da população.

De certo, principalmente desde a Constituição de 1988 houve uma mudança de rota no aparato de proteção social e em direção à equidade de gênero. A norma rompeu com a legalidade do regime patriarcal, ampliou sobremaneira os direitos sociais e, desde sua promulgação, houve diversos avanços no sentido de coibir a discriminação das mulheres no mercado de trabalho. Não obstante, a situação familiar da mulher brasileira, principalmente a maternal, ainda apresenta relações expressivas de constrangimentos em sua participação no mundo do trabalho, conforme vastamente apontado na literatura sobre o tema (Bruschini, 1998, 2007; Kon, 2005; Sorj, 2004; Scalon e Araújo, 2005; Pazello e Fernandes, 2005).

Além disso, porque o País hoje apresenta TFT de 1,83, já abaixo do nível de reposição, aliada à sobrerrepresentação de arranjos monoparentais femininos na pobreza (Costa, 2005) e ao fato de mais de 50% da população entre 0 e 6 anos estar nos dois quintos mais pobres da distribuição de renda (Bartholo, 2009). Nesse sentido, se o cenário demográfico atual é uma oportunidade de preparar o País para as dificuldades derivadas do envelhecimento populacional, a experiência dos países avançados ora demonstra que tal preparação não pode prescindir de reflexões sobre a forma e o nível em que o Estado brasileiro compartilha com as famílias as atribuições de cuidado com as crianças.

É fato que o País está longe de caracterizar-se pela provisão pública de mecanismos de desfamiliização do cuidado com as crianças pequenas. Apesar do acesso a instituições de educação infantil ter sido ampliado desde fins da década de 90, mantém-se em níveis bastante insuficientes, principalmente para os estratos mais pobres da população. Somente 15% das crianças de até 3 anos frequentavam, em 2006, algum equipamento de ensino, proporção que não atingiu 10% no quinto mais pobre dos domicílios brasileiros (Bartholo, 2009).

Porém, as políticas de suporte à família nas tarefas de cuidado possuem no Brasil uma cobertura mais ampla. Conforme afirma Bartholo (2009), mais de 60% das chefes e cônjuges brasileiras ocupadas poderiam, em 2006, acessar o benefício da licença-maternidade remunerada e o principal programa de transferência de renda a famílias pobres com filhos (Programa Bolsa Família) atingia, neste ano, 20% da

população. Considerando esses dois benefícios como mecanismos de familização explícita, a autora identifica que, em 2006, praticamente 84% das chefes e cônjuges em idade reprodutiva e economicamente ativas potencialmente podiam contar ao menos com um destes suportes públicos.

O acesso da população economicamente ativa (PEA) feminina a tais políticas não necessariamente implica ganhos na equidade de gênero, pois, conforme mencionado, isto dependerá do desenho da proteção social ofertada pelo Estado. Ou seja, se tais políticas se aproximam de uma perspectiva tradicional de família (*male bread-winner*), ou de um modelo familiar baseado na equidade de gênero.

Conforme esse panorama, este artigo objetiva examinar as perspectivas sobre a organização familiar que estão subjacentes a duas das principais políticas brasileiras voltadas ao reforço da capacidade da família na tarefa de cuidado com os filhos, quais sejam: (i) as garantias e direitos trabalhistas de proteção à maternidade, à paternidade e à infância existentes na regulação do emprego, com destaque para as licenças vinculadas ao nascimento de filhos; e (ii) O Programa Bolsa Família.

Para tanto, o presente texto estrutura-se em três seções, além desta introdução. A primeira delas versa sobre as garantias e direitos trabalhistas de assistência à família no cuidado com as crianças, enquanto a segunda dedica-se ao exame do Programa Bolsa Família. A última seção apresenta as considerações finais, buscando sinteticamente identificar se estas garantias e benefícios públicos consideram a diversidade das formas de organização familiar presentes na contemporaneidade, se existe (explícita ou implicitamente) congruência nas perspectivas sobre gênero e família entre as políticas examinadas, e se tais perspectivas tendem a relacionar-se com o modelo tradicional da divisão do trabalho, ou com o modelo da equidade de gênero.

As garantias e direitos trabalhistas

As garantias e direitos trabalhistas são definidos, no Brasil, pela Lei nº 5.452/1943, chamada Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que regula as relações individuais e coletivas de trabalho. A CLT foi

promulgada durante o Estado Novo, período de autoritarismo político no Brasil, mas que também se caracterizou pela instituição de avanços nas políticas sociais trabalhistas. O texto original da CLT trazia uma série de medidas protetivas reguladoras do trabalho feminino, entre as quais estava a vedação da inserção da mulher em trabalhos perigosos ou insalubres e em trabalhos noturnos, excetuando-se da última proibição algumas categorias profissionais. Tais medidas eram consideradas como de ordem pública, não justificando, portanto, a redução do salário da empregada.

Segundo Bruschini e Ricoldi (2008, 47), diversas das normas de proteção ao trabalho da mulher, embora de caráter inovador para a época, pautavam-se em princípios “como a fragilidade feminina, a defesa da moralidade, a proteção à prole, a natural vocação da mulher para o lar e o caráter complementar do salário feminino”, fundamentando-se “em um ideal de família patriarcal chefiada pelo homem, tendo por objetivo proteger a trabalhadora em seu papel de mãe”. Porém, salientam essas autoras, desde a promulgação da Constituição de 1988, construída com a participação do movimento de mulheres, a CLT tem se adaptado aos novos tempos, mantendo e aprimorado os direitos trabalhistas femininos, mas substituindo os princípios acima citados pela diretriz de prevenir e coibir a discriminação da mulher no mundo do trabalho.

Após a Constituição de 1988, a CLT sofreu alterações principalmente a partir das Leis nº 9.799/1999 e nº 10.421/2002. A Lei nº 9.799/1999 inseriu na CLT proteções contra a discriminação, tais como a proibição de publicar anúncios de emprego com referência a sexo, idade ou situação familiar, ou de considerar tais variáveis determinantes para a fixação de remuneração e das possibilidades de formação e inserção profissional. Essa Lei ainda garantiu que as medidas contra a discriminação não impliquem impedimentos à adoção de ações afirmativas, que visem corrigir as distorções que afetam a formação profissional, o acesso ao emprego e as condições gerais de trabalho da mulher. A Lei nº 10.421/2002 atualizou a CLT conforme a Constituição, definindo o período de licença-maternidade em 120 dias e estendendo esse direito à mãe adotante (Dias e Yannoulas, 2004). Com a edição desta Lei, a mãe adotante passou a ter

direito a 120 dias de licença-remunerada em caso de adoção de criança de até 1 ano, a 60 dias para crianças entre 1 e 4 anos e de 30 dias, entre 4 e 8 anos.

Examinando a CLT ora vigente, são identificados os seguintes direitos e garantias trabalhistas que podem ser considerados mecanismos de coletivização do cuidado com os menores de 6 anos: (i) licença-maternidade de 120 dias remunerada, inclusive em caso de adoção, sem prejuízo de emprego e salário e com garantia de retorno à mesma função, ou função equivalente de mesma remuneração (direito constitucional); (ii) no período da gravidez, direito à dispensa do horário de trabalho pelo tempo necessário para a realização de, no mínimo, seis consultas médicas e demais exames complementares; (iii) dois intervalos diários de 30 minutos, no horário de trabalho, para amamentar o filhos, até que completem 6 meses; (iv) exigência de que os estabelecimentos onde trabalhem pelo menos 30 (trinta) mulheres maiores de 16 (dezesesseis) anos de idade tenham ambientes apropriados, onde as empregadas possam prestar vigilância e assistência a seus filhos no período da amamentação. Essa exigência pode ser suprida por meio de creches mantidas direta ou indiretamente pelas empresas, ou ainda pelo SESI, SESC, LBA e entidades sindicais, ou mesmo pode ser substituída pelo pagamento de reembolso-creche, em caso de acordos ou convenções coletivas.⁴

Juntando ao exame da CLT os dispositivos constitucionais e a legislação da previdência social, acrescenta-se, a esse rol de garantias trabalhistas, a licença-paternidade de 5 dias e o salário-família. O último, também já previsto na Constituição de 1988, é um benefício mensal pago a empregados, com exceção dos domésticos, e trabalhadores avulsos, cujo salário de contribuição não ultrapasse o limite fixado para baixa

⁴ Pago pelo empregador a toda empregada-mãe, “o reembolso-creche deverá cobrir, integralmente, despesas efetuadas com o pagamento da creche de livre escolha da empregada-mãe, ou outra modalidade de prestação de serviço desta natureza, pelo menos até os seis meses de idade da criança, nas condições, prazos e valor estipulados em acordo ou convenção coletiva, sem prejuízo do cumprimento dos demais preceitos de proteção à maternidade” (Portaria MTE nº 3296/1986, art. 1º).

renda⁵, por cada filho ou dependente de até 14 anos. O benefício é pago pela empresa, que é compensada no momento de recolhimento das contribuições, conforme o regulamento.

Ainda, o regulamento da Previdência Social esclarece o valor e os beneficiários do salário-maternidade, remuneração paga em virtude da licença-maternidade. Têm direito a esse benefício todas as mulheres contribuintes da Previdência Social e, a partir de 1994, também aquelas na condição de seguradas especiais⁶, desde que tenham trabalhado em atividade rural nos 10 meses anteriores à data do parto, mesmo de forma descontínua. Em 2007, as mulheres desempregadas passaram a ter direito à licença remunerada, caso o parto ocorra durante o período de graça – até 12 meses desde sua última contribuição (Decreto nº 6.122/2007, art. 97).

No caso das empregadas, o benefício é pago pela empresa, que tem esse valor compensado quando do recolhimento de contribuições, e, para as demais trabalhadoras, pago diretamente pela Previdência Social. As empregadas e as trabalhadoras avulsas recebem benefício mensal no valor de seu salário integral, as domésticas fazem jus ao valor do salário de sua última contribuição e as seguradas especiais, a 1/12 do valor sobre o qual incidiu sua última contribuição anual. As demais seguradas, como as contribuintes individuais, recebem benefício mensal correspondente a 1/12 da média dos últimos 12 salários de contribuição, sendo que, em nenhum caso, o benefício pode ser inferior ao salário mínimo (Lei nº 8.213/1991, art.73; Decreto nº 3.048/1999, arts. 94 e 101).

⁵ O salário-família é um benefício previsto na Constituição de 1988 e, originalmente, devia-se a todo empregado, independentemente da faixa de renda. Com a edição da Emenda Constitucional nº 20/1998, inseriu-se a condição do empregado ser de baixa renda. Em 2006, inscreviam-se nessa categoria os trabalhadores com salário de contribuição de até R\$ 654,61 e os valores pagos por dependente eram de R\$ 22,33 para os trabalhadores com salário de contribuição de até R\$ 435,52 e de R\$ 15,74 para aqueles com salário de contribuição entre R\$ 435,53 e o limite superior (Portaria MPS nº 119/2006). Em 2009, a faixa limite de salário-contribuição fixadora da situação de baixa-renda passou para R\$ 752,12 e, conforme a faixa salarial do empregado, os valores por dependente foram de R\$ 25,66 e R\$ 18,08 (Portaria MPS/MF nº 48/2009). Os valores anuais são fixados por portarias do Ministério da Previdência Social.

⁶ São segurados especiais os trabalhadores que individual ou coletivamente trabalhem em regime de economia familiar nas atividades de produção agropecuária em área de até 4 módulos fiscais, extrativismo sustentável ou pesca artesanal, assim como seus cônjuges e companheiros e filhos ou assemelhados de 16 anos ou mais, desde que, participem comprovadamente nas atividades rurais da família (Decreto n 3.048/1999, art. 9, inciso 7).

O Quadro 1 deixa transparecer algumas características dos direitos e garantias trabalhistas examinados. Primeiro, como amplamente discutido na literatura brasileira sobre proteção social no mercado de trabalho: seu viés contributivo. Com efeito, a extensão do direito ao salário-maternidade para as seguradas especiais e as mulheres desempregadas em período de graça foram passos importantes em direção à universalização da cobertura desse benefício. Não obstante, como o período de graça vale 12 meses a contar da última contribuição e o benefício considera a data do parto, o universo de mulheres desempregadas com acesso à licença-remunerada é restringido àquelas que engravidaram até 3 meses depois de ter cessado seu vínculo formal de trabalho (IPEA,2008). Além disso, as trabalhadoras urbanas do segmento informal não têm acesso a esta garantia.

QUADRO 1
GARANTIAS E BENEFÍCIOS TRABALHO-FAMÍLIA NA LEGISLAÇÃO TRABALHISTA E PREVIDENCIÁRIA

Garantia ou benefício trabalhista/previdenciário	Sexo do beneficiário	Requisito
Licença-maternidade remunerada	feminino	contribuição à previdência social, ou trabalhar comprovadamente em atividade agrícola, em regime de economia familiar
Direito a ausentar-se do trabalho para consulta pré-natal	feminino	ser empregada com carteira assinada
2 intervalos diários de 30 minutos para a amamentação de filhos menores de 6 meses	feminino	ser empregada com carteira assinada
Acesso a locais apropriados, no ambiente de trabalho, para assistir seus filhos no período da amamentação OU acesso a creches providas pela empresa OU reembolso-creche	feminino	ser empregada com carteira assinada e trabalhar em empresa com mais de 16 empregadas maiores de 16 anos
Reembolso-creche	feminino	ser empregada com carteira assinada, a depender do estabelecimento de acordos ou convenções coletivas da categoria profissional
Licença-paternidade	masculino	ser empregado com carteira assinada
Salário-família	feminino e masculino	ser empregado com carteira assinada com salário de contribuição dentro do limite de baixa renda

Uma segunda característica das garantias e direitos sob análise é sua concentração na figura materna. Somente a licença-paternidade, de cinco dias, e o salário-família são garantias dadas ao homem. Mesmo em caso de enfermidade e falecimento da mulher na fase de amamentação, os direitos aos benefícios previstos para a maternidade não são estendidos à paternidade. A concentração na figura da mãe é seguida também pela convergência do período de direito aos benefícios e garantias na fase do aleitamento materno, com a exceção do salário-família.

O que se depreende da análise das garantias e benefícios trabalhistas é que sua evolução em direção à equidade de gênero em termos da proibição da discriminação do trabalho feminino não foi seguida em mesmo ritmo pelo avanço nas perspectivas da divisão sexual do trabalho doméstico. A Constituição de 1988 avançou ao instituir a licença-maternidade de 120 dias, a licença-paternidade e o salário-família, assim como houve importante ampliação das categorias cobertas pelo salário-maternidade desde então, mas as demais garantias e benefícios já estavam na CLT original, de 1943, datando o reembolso-creche de 1986.

Em relação à cobertura dessas garantias e direitos conforme os tipos de arranjo familiar, este trabalho se atém à análise do salário-maternidade, benefício mais abrangente entre os descritos no quadro acima. A Tabela 1 apresenta a proporção de mulheres que, nos anos de 1996 e 2006, potencialmente poderiam acessar o benefício, por serem contribuintes ou trabalhadoras agrícolas em regime de economia familiar. A fim de limitar o universo analítico à população feminina brasileira que provavelmente tenderia a necessitar deste benefício, os dados se restringem ao exame do acesso potencial entre mulheres em idade reprodutiva, que são chefes ou cônjuges em seu domicílio.

Vê-se que, entre 1996 e 2006, a ampliação geral da cobertura foi um pouco menor entre os lares monoparentais femininos. Em 2006, como em 1996, são as mulheres de arranjos monoparentais que apresentam o menor percentual de acesso ao benefício em questão. Essas chefes têm taxas de contribuição

maiores que as mulheres casadas em praticamente todos os quintos de renda e, não obstante, o salário-maternidade está para elas menos acessível, considerando-se o universo de todas as faixas de rendimento.

TABELA 1
BRASIL (1996-2006): PROPORÇÃO DE MULHERES COM ACESSO AO SALÁRIO-MATERNIDADE
POR TIPO DE ARRANJO DOMICILIAR E QUINTOS DE RENDA

1996						
Tipo de arranjo domiciliar	Primeiro quinto	Segundo quinto	Terceiro quinto	Quarto quinto	Quinto quinto	Total
Casal (com ou sem parentes)	77,24	60,58	51,35	55,74	72,96	65,32
Casal e filhos (com ou sem parentes)	68,55	51,57	50,88	55,79	69,34	59,73
Monoparental feminino (com ou sem parentes)	41,15	44,17	53,24	61,25	75,51	55,18
Outros tipos	42,84	30,73	46,11	66,27	81,45	69,42
Total	63,81	50,30	51,14	57,00	71,74	60,10
2006						
Tipo de arranjo domiciliar	Primeiro quinto	Segundo quinto	Terceiro quinto	Quarto quinto	Quinto quinto	Total
Casal (com ou sem parentes)	57,33	47,78	45,71	60,54	79,94	67,32
Casal e filhos (com ou sem parentes)	58,84	46,74	55,81	66,14	76,96	61,59
Monoparental feminino (com ou sem parentes)	27,52	47,93	62,88	67,78	77,81	55,77
Outros tipos	27,42	29,56	45,56	72,98	79,79	69,04
Total	52,04	46,73	55,97	65,93	78,06	61,82
Contribuintes						
1996						
Tipo de arranjo domiciliar	Primeiro quinto	Segundo quinto	Terceiro quinto	Quarto quinto	Quinto quinto	Total
Casal (com ou sem parentes)	1,06	12,57	28,35	50,11	71,33	53,80
Casal e filhos (com ou sem parentes)	9,54	23,68	36,90	50,22	66,89	40,55
Monoparental feminino (com ou sem parentes)	21,85	37,97	51,45	59,96	75,01	49,66
Outros tipos	18,69	23,84	45,13	66,27	81,37	68,29
Total	11,54	25,84	39,01	52,25	69,85	44,53
2006						
Tipo de arranjo domiciliar	Primeiro quinto	Segundo quinto	Terceiro quinto	Quarto quinto	Quinto quinto	Total
Casal (com ou sem parentes)	0,42	17,61	30,49	57,30	78,96	60,07
Casal e filhos (com ou sem parentes)	8,35	29,97	48,98	62,64	75,15	47,68
Monoparental feminino (com ou sem parentes)	16,64	44,94	61,24	66,80	77,81	52,45
Outros tipos	11,90	26,51	44,90	72,13	79,43	67,84
Total	9,82	32,79	49,62	63,00	76,78	51,14
Seguradas Especiais						
1996						
Tipo de arranjo domiciliar	Primeiro quinto	Segundo quinto	Terceiro quinto	Quarto quinto	Quinto quinto	Total
Casal (com ou sem parentes)	76,18	48,02	23,00	5,63	1,62	11,52
Casal e filhos (com ou sem parentes)	59,01	27,89	13,98	5,57	2,45	19,18
Monoparental feminino (com ou sem parentes)	19,30	6,19	1,79	1,30	0,50	5,52
Outros tipos	24,15	6,89	0,98	0,00	0,08	1,13
Total	52,27	24,46	12,13	4,75	1,89	15,57
2006						
Tipo de arranjo domiciliar	Primeiro quinto	Segundo quinto	Terceiro quinto	Quarto quinto	Quinto quinto	Total
Casal (com ou sem parentes)	56,91	30,17	15,22	3,25	0,98	7,25
Casal e filhos (com ou sem parentes)	50,49	16,77	6,83	3,50	1,80	13,91
Monoparental feminino (com ou sem parentes)	10,87	2,99	1,64	0,97	0,00	3,31
Outros tipos	15,52	3,04	0,66	0,85	0,36	1,20
Total	42,22	13,94	6,36	2,93	1,29	10,68

Fonte: PNAD 1996 e 2006

Excluídas as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Excluídas empregadas, pensionistas e parentes de empregados

Tal característica deriva, na verdade, do baixo acesso ao salário-maternidade entre as chefes de arranjos monoparentais ocupadas integrantes dos 20% mais pobres da população, já que, em todos os demais quintos de renda, elas apresentam percentuais de acesso maiores que as mulheres casadas. Essas mulheres estão mais presentes no trabalho urbano, do que nas atividades agrícolas em regime de economia familiar, o que faz a ampliação da cobertura do salário-maternidade fornecida pelo seguro especial ser praticamente inextensiva a elas. Ou seja, para as chefes com filhos e sem cônjuge, o vínculo de acesso ao salário-maternidade é majoritariamente contributivo, tornando este benefício inacessível para a expressiva maioria das mulheres pobres que respondem por lares monoparentais.

O Programa Bolsa Família

Os programas de transferência condicionada de renda têm ganhado destaque crescente entre as políticas de combate à pobreza na América Latina. No Brasil, o Programa Bolsa Família (PBF) afirmou-se como o principal programa dessa categoria, atendendo, em 2006, a pouco mais de 11 milhões de famílias – o que correspondia a cerca de 44 milhões de pessoas, ou, aproximadamente, 20% da população brasileira. Em 2009, a meta de atendimento do PBF foi ampliada para praticamente 13 milhões de famílias.

O PBF foi instituído em outubro de 2003 por medida provisória posteriormente convertida na Lei nº 10.836/2004. Sua criação visou minorar a fragmentação e pulverização das ações do governo federal, por meio da unificação de quatro programas que tendiam a partilhar as mesmas características e o mesmo público: Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério de Minas e Energia), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e Cartão-Alimentação (Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar).

Conforme a definição do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão gestor do PBF em nível federal, este programa busca atuar em três dimensões: no alívio imediato da pobreza, por

meio da transferência direta de renda; na ampliação do exercício dos direitos sociais básicos de saúde e educação, a partir da definição das contrapartidas a serem cumpridas pelos componentes da família; e na promoção do desenvolvimento das capacidades dos beneficiários, a partir da coordenação de programas complementares, que contribuam para as possibilidades de superação da condição de pobreza e vulnerabilidade.

Em relação à primeira dimensão, o Bolsa Família transfere mensalmente entre R\$ 22,00 e R\$ 200,00 às famílias atendidas, a depender de seu rendimento familiar *per capita* e sua composição. Conforme a definição do Programa, as famílias em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* mensal de até R\$ 70,00, recebem o chamado benefício básico, no valor de R\$ 68,00, independentemente de sua composição. Além disso, fazem jus também aos chamados benefícios variáveis, assim denominados porque variam conforme a composição da família: o benefício de R\$ 22,00 pela presença de filhos de até 15 anos, no limite máximo de três por família (até R\$ 66,00); e o benefício vinculado ao adolescente (pessoas de 16 e 17 anos), no valor de R\$ 33,00, limitados a 2 auxílios por família (R\$ 66,00).

Já as famílias em situação de pobreza, com renda *per capita* mensal entre R\$ 70,01 e R\$ 140,00, não recebem o benefício básico, mas somente os variáveis, conforme as definições acima expostas⁷. Para serem inseridas no PBF, as famílias devem estar inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais e cumprir os requisitos de atendimento anteriormente expostos. A seleção é feita automaticamente, priorizando-se as famílias de menor renda e em conformidade com a meta de cobertura do PBF em cada município.

No que se refere ao estímulo do exercício de direitos de saúde e educação, o PBF define as seguintes contrapartidas a ser realizadas pelos membros das famílias atendidas: (i) para gestantes: cumprimento da

⁷ Em setembro de 2006, as linhas de rendimento mensal familiar *per capita* utilizadas pelo PBF para a definição das situações de extrema pobreza e pobreza eram, respectivamente, de R\$ 50,00 e R\$ 100,00. O benefício básico era de R\$50,00 e o variável de R\$ 15,00. O benefício variável vinculado ao adolescente foi criado em dezembro de 2007.

agenda pré-natal; (ii) para crianças entre 0 e 6 anos: cumprimento do calendário de vacinação; (iii) para crianças e adolescentes entre 7 e 15 anos: frequência escolar mensal mínima de 85% dos dias letivos; e (iv) para adolescentes entre 16 e 18 anos: frequência escolar mensal mínima de 75% dos dias letivos.

Na terceira dimensão está a interface do PBF com programas conduzidos pelas três esferas de governo, a fim de ampliar as oportunidades sócio-econômicas abertas às famílias atendidas. Os chamados programas complementares não fazem, pois, parte do Bolsa Família, mas a ele se articulam e abrangem iniciativas que vão desde programas de alfabetização de adultos, a programas de microcrédito e outras alternativas de geração de trabalho e renda.

O PBF não possui objetivo explícito de facilitar a articulação entre trabalho e responsabilidades familiares. Porém, para muitas das mulheres atendidas, o benefício do PBF pode ser a única forma pela qual o Estado as apóia nos primeiros meses de vida de seus filhos, no que se refere ao abrandamento da dependência de seu bem-estar das relações mercantis (em geral, precárias). Isso parece valer para cerca de 48% das chefes e 44% das cônjuges ocupadas em idade reprodutiva atendidas pelo PBF, as quais não faziam jus ao salário-maternidade nem pelo vínculo contributivo, nem pelo seguro especial em 2006 (Bartholo, 2009, 131).

Tal como não se propõe a afrouxar as responsabilidades de cuidado efetuadas pela família, o PBF não tem o objetivo explícito de contribuir para a equidade de gênero. Isso, no entanto, não implica a neutralidade do Programa em termos das perspectivas sobre os papéis sociais exercidos pelos sexos, já que a titularidade do benefício financeiro é preferencialmente feminina, pela consideração de que as mulheres utilizam a renda monetária de forma mais direcionada às necessidades coletivas da família.

Costa (2008), entrevistando titulares beneficiárias do PBF, identificou a concordância com a titularidade feminina do benefício entre a ampla maioria delas, freqüentemente justificada sob o argumento de que “as mulheres conhecem melhor as necessidades da família”. Ou seja, conforme aponta a autora, parece haver

um consenso entre o desenho do programa social e as beneficiárias: essa política constrói-se a partir da perspectiva sobre o papel feminino na família e é o desempenho desse papel, reconhecido pelas beneficiárias como parte de sua identidade, “que lhes habilita à condição de titular do benefício” (Costa, 2008, 7).

Mas se a titularidade do benefício deriva da, e reafirma a, naturalização da responsabilidade feminina pelos cuidados, deve-se ponderar que pesquisas qualitativas e quantitativas têm apontado para ganhos na autonomia da mulher relacionados ao recebimento do benefício. No mesmo estudo de Costa (2008, 8), 38,15% das beneficiárias afirmaram que seu poder de decisão sobre o dinheiro da família aumentou; 47,7% das titulares responderam se sentir mais independentes financeiramente e 27,7%, mais respeitadas por seus companheiros, enquanto somente 3,7% apontaram a existência de conflitos familiares por conta do uso do dinheiro do Programa.

Em pesquisa qualitativa realizada por Suárez *et al* (2006a), identificou-se que o acesso à transferência do PBF amplia as possibilidades femininas de escolhas de consumo e de negociação da autoridade no espaço doméstico. As mudanças, mesmo tênues, indicam uma inquietude com a situação de dependência da autoridade masculina. Ainda, esse estudo identificou uma ampliação da percepção das mulheres como cidadãs. Conforme percebido, embora implique ganhos na autonomia feminina, o PBF não se baseia num modelo de família onde as tarefas de provisão e cuidado são equitativamente repartidas entre os sexos. Ao mesmo tempo em que reforça a capacidade feminina de contribuir com a renda do domicílio, a transferência direta à mulher reafirma seu papel de protagonista pelos cuidados familiares.

Conforme mencionado, o PBF também busca articular-se com outros programas, para contribuir com o engajamento de seus beneficiários no mercado de trabalho formal. No triênio 2008/2010, a principal estratégia do Governo Federal nesta dimensão é o desenvolvimento do Programa Próximo Passo, que objetiva qualificar os trabalhadores das famílias beneficiárias do PBF para sua inserção em postos de trabalhos gerados pelos investimentos do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), principalmente

nas áreas de construção civil e turismo.

A articulação do PBF com políticas ativas de trabalho e emprego deve ser considerada um aspecto positivo, porque pode contribuir para a ampliação das possibilidades de engajamento produtivo das pessoas atendidas. Não há dados objetivos sobre a proporção de mulheres e homens beneficiários que participam dos cursos de qualificação e posteriormente são empregados, mas relatos dos gestores do PBF afirmam que a maior parte das pessoas que freqüentam os cursos é do sexo feminino. Não obstante, é preciso avaliar se, de fato, tais mulheres estão conseguindo se empregar e em que medida as dificuldades de engajamento produtivo após a conclusão do curso relacionam-se à sua situação maternal. Isso vale principalmente para mães com filhos de até 3 anos, pois, se a freqüência a equipamentos de educação infantil chega a 73% entre as crianças beneficiárias de 4 a 6 anos, entre a faixa etária de 0 a 3, está aquém de 15% (Bartholo, 2009).

Ainda em relação à cobertura do PBF, cumpre sublinhar sua variação conforme os tipos de arranjo familiar. A tabela 2 apresenta a razão entre os domicílios pobres não atendidos e os domicílios atendidos pelo PBF conforme os tipos de família e permite identificar a tendência de que os erros de exclusão sejam mais significativos entre os arranjos unipessoal, casal sem filhos e monoparental masculino. Assim, em 2006, enquanto a razão total de não atendimento situou-se em 0,35, havia 3 vezes mais domicílios unipessoais extremamente pobres não atendidos do que o total neste tipo de arranjo inserido no PBF. Do mesmo modo, a razão de não atendimento foi de 0,63 para os domicílios formados só por casal e de 0,60 para os monoparentais masculinos.

O não atendimento de famílias dentro do perfil está vinculado a erros de exclusão, mas também certamente à subestimação do grau de cobertura do PBF na PNAD 2006. De todo modo, dada a alta razão de não atendimento nos três tipos de arranjo supracitados, é possível também que exista um viés de seleção da população pobre, conforme o tipo de família a que pertence. Como o cadastramento é majoritariamente feito por demanda da população e a seleção das famílias, conforme a renda e a

composição familiar, uma possibilidade é que este viés de seleção ocorra no cadastramento, por desinformação do cadastrador ou, mais provavelmente, das famílias pobres sobre os critérios de atendimento do PBF.

TABELA 2
BRASIL (2006): RAZÃO DE NÃO ATENDIMENTO DOS DOMICÍLIOS POBRES PELO PBF

Tipos de arranjo domiciliar	domicílios atendidos	domicílios não atendidos com perfil	Razão (não atendimento/atendimento)
Unipessoal	65.634	221.122	3,37
Casal	164.686	103.636	0,63
Casal e outro parente	127.119	37.125	0,29
Casal com filho	4.883.611	1.552.083	0,32
Casal com filho e outro parente	1.144.684	271.106	0,24
Monoparental feminino	900.053	322.195	0,36
Monoparental feminino e outro parente	652.597	211.754	0,32
Monoparental masculino	61.577	36.748	0,60
Monoparental masculino e outro parente	59.658	18.838	0,32
Outros tipos	125.059	72.960	0,58
Total	8.184.678	2.847.567	0,35

Fonte: PNAD 2006.

Inclusive as áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Exclusive pensionistas, empregados e parentes de empregado

Isto é, o próprio nome do Programa – Bolsa *Família* - pode levar à conclusão de que os arranjos unipessoais não compõem seu público, mesmo estando na situação de extrema pobreza abarcada pelo PBF. Do mesmo modo, não parece inválida a inferência de que o vínculo do PBF com as condicionalidades de educação e saúde para as crianças, ou seu foco na figura materna, induza à percepção de que famílias sem filhos, ou sem a figura da mãe, não façam jus aos benefícios do PBF. Se as famílias com filhos e com a presença da mãe procuram mais intensamente o cadastramento do que os outros tipos de família, a concretização desse viés de seleção pode ocorrer.

Outra possibilidade é que as regras de ordenamento das famílias para fins de inclusão no PBF gerem essa interferência: a prioridade de inclusão considera as famílias de menor renda e, em seguida, o número de

crianças e adolescentes. Assim, tendo em vista a tendência à subdeclaração de renda no cadastramento, as famílias sem filhos podem ficar no fim da “fila” de inclusão, ocasionando esse viés de seleção conforme os tipos de arranjos domésticos.

Considerações Finais

Nos países mais avançados, a escassa participação do Estado na coletivização das atribuições familiares de cuidado com os dependentes tem sido considerada um dos fatores expressivamente contributivos para a manutenção de TFTs muito abaixo do nível de reposição, a sobrerepresentação de lares monoparentais femininos na pobreza e, por conseguinte, para a restrição do bem-estar infantil. A insuficiência de políticas que facilitam a articulação entre trabalho e responsabilidades familiares, majoram as iniquidades de gênero e impactam negativamente a capacidade de financiamento intergeracional do Estado em contextos de envelhecimento absoluto da população.

De certo, é a provisão de mecanismos de desfamiliarização, sobremaneira de creches às crianças de até 3 anos, que maior capacidade tem demonstrado na redução da pobreza entre mulheres que chefiam lares monoparentais e mesmo na manutenção de TFTs mais próximas ao nível de reposição. Desta leitura, deriva a conclusão, nem de longe inovadora, de que os investimentos em equipamentos de educação infantil no País estão muito distantes dos necessários. Mesmo com o significativo avanço na oferta de creches nos últimos 15 anos, entre os 40% mais pobres da população brasileira, menos de 13% das crianças entre 0 e 3 anos freqüentavam creches em 2006.

Porém, as políticas públicas que reforçam a capacidade familiar nas tarefas de cuidado, mecanismos de familiarização explícita, também têm seu papel em aumentar as possibilidades de articulação entre produção para o mercado e reprodução social. Mas a promoção de ganhos em equidade de gênero por essas políticas depende sobremaneira de seu desenho: se estão adequadas de modo a abarcar a diversidade das formas de

organização familiar presentes na contemporaneidade e se atendem, indistintamente, a homens e mulheres. Em outros termos, se não definem, *a priori*, a que sexo cumpre as atividades de assistência às crianças.

Principalmente a partir da Carta Magna de 1988, o Brasil desenvolveu-se expressivamente no sentido de ampliar suas políticas de familização explícita. A licença-maternidade foi ampliada para 120 dias, fornecida às trabalhadoras domésticas com carteira assinada, destituída da necessidade contributiva para as trabalhadoras agrícolas e, em 2007, estendida às desempregadas até o período de 12 meses após sua última contribuição. A partir de 2002, os programas de transferência condicionada de renda para a população pobre foram consolidados e expandidos, fornecendo algum apoio financeiro para as famílias mais pobres do País.

Não obstante, as perspectivas sobre gênero e família existentes em tais políticas ainda não as tornam capazes de atender indistintamente os diversos tipos de arranjo familiar. O padrão de acesso ao salário-maternidade segue, claramente, duas vias: a contributiva, de herança bismarckiana, e aquela pautada no trabalho socialmente útil, consolidada na figura do segurado especial. A primeira atende à metade da população feminina ocupada em idade reprodutiva, mas não fornece amparo a mais de 85% dessas mulheres no primeiro quinto da distribuição de renda. A segunda, respondendo por menos de 10% do vínculo ao salário-maternidade, praticamente faz triplicar o número de mulheres com direito a este benefício entre os 20% mais pobres da população. Como o seguro especial está mais presente nas áreas rurais, as mulheres ocupadas que chefiam arranjos monoparentais são as que têm menor acesso a este benefício no quinto mais pobre da distribuição de renda. Isto apesar de apresentarem níveis de contribuição à Previdência mais elevados do que as chefes e cônjuges integrantes de outros tipos de arranjos domésticos.

No caso do PBF, considerando todas as famílias dentro de seus critérios de atendimento, parece haver tendência a maior cobertura entre famílias com a presença da mãe e de crianças. Isto pode ocorrer seja por

uma interpretação equivocada das regras de acesso ao Programa pelas famílias pobres sem a figura materna ou crianças, seja por conta das próprias regras de priorização de atendimento utilizadas no PBF.

As garantias e direitos trabalhistas de cuidado com crianças pequenas e o PBF também parecem distantes de primar pela repartição equitativa do trabalho doméstico entre os sexos. O Bolsa Família, ao transferir preferencialmente o benefício à mulher, ao mesmo tempo em que tem provocado inquietações sobre a dependência da autoridade masculina, reforça a responsabilidade feminina pelos cuidados e, em paralelo, traz o objetivo de contribuir para o engajamento produtivo das mulheres pobres. Esse caráter ambíguo o distancia do modelo familiar pautado na equidade de gênero, mas também não provoca sua correspondência integral ao modelo tradicional de divisão sexual do trabalho. Antes, parece que o desenho deste Programa o aproxima de um modelo de família no qual o homem é somente chamado à provisão material; a mulher, à provisão material e aos cuidados domésticos.

Converter essa ambigüidade presente no PBF na promoção de condições mais igualitárias da divisão do trabalho entre os sexos não parece uma tarefa passível de consecução isoladamente pelo Programa. Seria mesmo excessivo lançar essa responsabilidade a um programa social, que, essencialmente, consiste na transferência de renda. Mas sua articulação com os demais programas sociais acessíveis a essa população pode contribuir nessa direção, seja ao ampliar as oportunidades de participação dessas mulheres no espaço público, incluindo no setor produtivo, seja por meio da consideração das diretrizes da equidade de gênero pelos programas da área de assistência social que realizam o acompanhamento das famílias mais pobres ou vulneráveis.

O modelo de família subjacente às garantias e benefícios trabalhistas de cuidado com os filhos parece convergir com aquele identificado no Programa Bolsa Família. A evolução normativa ocorrida principalmente a partir da Carta Magna de 1988 proibiu todas as formas de discriminação contra a mulher no mundo do trabalho, incluindo daquelas relativas à sua situação familiar e maternal, o que indica que a legislação considera claramente a participação da mulher no mundo do trabalho. Porém, a manutenção da

centralidade das garantias e benefícios na figura da mãe e na fase do aleitamento materno aponta a ausência de estímulos legais à repartição equitativa do trabalho doméstico.

A legislação percebe que as atribuições familiares impactam a inserção ocupacional das mulheres e define normas contra tal discriminação, mas parece não considerar o vínculo entre a discriminação feminina no trabalho remunerado e a perspectiva social sobre a quem cumpre as tarefas domésticas, incluindo as de assistência e cuidado aos dependentes. Ao não estender garantias e benefícios à figura paterna, nada faz a legislação para que os empregadores e empregados deixem a percepção de que as atividades familiares têm a mulher como protagonista, ou, em outros termos, em nada contribui para a mudança na divisão sexual do trabalho doméstico. Assim, as normas expressam uma adaptação à situação real e desigual da mulher, sem a busca por sua efetiva reversão, por não se adequarem à compreensão de que mitigar a discriminação feminina no mercado de trabalho requer o remodelamento da repartição do trabalho familiar entre os sexos.

As perspectivas sobre a natureza da organização familiar presentes tanto nas garantias e direitos trabalhistas examinados, quanto no Bolsa Família, parecem, portanto, convergir para um modelo no qual o homem provê e a mulher provê e cuida. Resumidamente, num modelo em que a figura masculina é praticamente invisível na esfera da reprodução social. Tal invisibilidade tanto contribui para a sobrecarga de trabalho das mulheres, quanto não induz a mudanças nas perspectivas sociais sobre a divisão sexual do trabalho doméstico, as quais são também fontes da discriminação feminina no mercado de trabalho cuja própria legislação trabalhista busca coibir.

De certo, cada nação tem sua própria trajetória e seria excessivo lançar sentença às dificuldades de preparação do Estado brasileiro para a etapa de envelhecimento absoluto da população, a partir do que indica a análise aqui realizada em comparação à experiência dos países mais avançados. Porém, a fecundidade brasileira já abaixo do nível de reposição, o modo conservador como se edificou o aparato de proteção social no País e a sobrerepresentação de arranjos monoparentais femininos e de crianças nos

estratos de renda mais pobres da população sugerem que o Brasil não deve desconsiderar a experiência desses países.

De modo antropofágico, na acepção modernista do termo, a trajetória dos países mais avançados aponta ao Brasil a necessidade de ampliar a oferta de creches e de rever as perspectivas sobre gênero e família sobre as quais repousam as políticas de suporte às atribuições familiares de assistência e cuidado com crianças. A maior atenção do Estado brasileiro às políticas de articulação entre produção e reprodução social apresenta-se, pois, como fator relevante seja para garantir a concretização das diretrizes de equidade de gênero determinadas na Constituição do País, seja para minorar os desafios de financiamento do Estado no já delineado percurso de envelhecimento populacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Clara; SCALON, Celi. (Org.). *Gênero, família e trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005. 304 p.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia Miriam. A Especificidade do Welfare State Brasileiro. In: *Economia e Desenvolvimento n.3*, Brasília: MPAS e CEPAL, 1989.

BARTHOLO, Letícia. *Articulação trabalho-família, bem-estar infantil e o aproveitamento da janela de oportunidades demográfica: a proteção social brasileira das crianças entre 0 e 6 anos no início do século XXI*. Dissertação de mestrado, Campinas, NEPO/UNICAMP, 2009.

BERQUÓ, Elza; CAVENAGHI, Suzana. Mapeamento sócio-econômico e demográfico dos regimes de fecundidade no Brasil e sua variação entre 1991 e 2000. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 2004, Caxambu. *Anais...* Campinas: ABEP, 2004.

BERQUÓ, Elza; LIMA, Liliam P. Intenções reprodutivas e planejamento da fecundidade. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher*. Brasília: MS, 2008, p. 195-206.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil De 1967*. Disponível em www.planalto.gov.br Acesso em 16/12/2008.

_____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)*. Disponível em www.planalto.gov.br Acesso em 16/12/2008.

_____. *Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943*. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Pesquisa nacional de demografia e saúde da criança e da mulher, 2006*. Brasília: MS, 2008. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/pnds/img/relatorio_final_pnds2006.pdf Acesso em 20/01/09

_____. Presidência da República. **Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004**. Regulamenta a Lei nº 10.836, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 6.690, de 11 de dezembro de 2008*. Institui o Programa de Prorrogação da Licença à Gestante e à Adotante, estabelece os critérios de adesão ao Programa e dá outras providências.

_____. Presidência da República. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil.

_____. Presidência da República. *Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004*. Institui o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____. Presidência da República. *Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008*. Cria o Programa Empresa Cidadã, destinado à prorrogação da licença-maternidade mediante concessão de incentivo fiscal, e altera a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991.

_____. Presidência da República. *Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916*. Código Civil. Revogada pela Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil: texto integral*. São Paulo: Ática, 1989.

BRITO, Fausto. *A transição demográfica no Brasil: as possibilidades e os desafios para a economia e a sociedade*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, CEDEPLAR, 2007. 28 p. (Série Textos para Discussão, n. 318).

BRUSCHINI, C.; RICOLDI, A.M. *Articulação trabalho e família: famílias urbanas de baixa renda e políticas de apoio às trabalhadoras*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2008. 147p.

BRUSCHINI, Cristina. Gênero e trabalho no Brasil: novas conquistas ou persistência da discriminação? (Brasil, 1985/95). In: ROCHA, Maria Isabel B. org.). *Trabalho e gênero – mudanças, permanências e desafios*. Campinas, ABEP, NEPO/UNICAMP e CEDEPLAR/UFMG, São Paulo: Editora 34, 2000, p. 13-58.

_____. Trabalho e gênero no Brasil nos últimos dez anos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v.37, n.132, p.537-572, set./dez. 2007.

COSTA, Delaine M. Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres. IBASE. Retirado do site: <http://www.undp-povertycentre.org/publications/mds/29P.pdf>

COSTA, Joana. *et al.* A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil. Brasília: IPEA, nov. de 2005, 51 p. (*Série Textos para Discussão nº 1137*)

DIAS JUNIOR, Claudio S. *Comportamento reprodutivo: uma análise a partir do grupo ocupacional das mulheres.* 2007. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

DIAS, Jussara & YANNOULAS, Silvia C. Sistema e normas que regulam o trabalho feminino (1988-2002). In: YANNOULAS, Silvia C. *A Convidada de pedra: mulheres e políticas públicas de trabalho e renda: entre a descentralização e a integração supranacional. Um olhar a partir do Brasil 1988-2002.* Brasília: FLACSO, Abaré, 2004. p. 63-81.

DRAIBE, Sonia M. The Brazilian Developmental Welfare State: Rise, Decline, Perspectives. In: Manuel Riesco (Org.). *Latin America: A New Developmental Welfare State Model in the Making?* Londres: Palgrave MacMillan, 2007, p. 239-281.

_____. A Child-Centred Social Investment Strategy. In: ESPING-ANDERSEN, Gosta et al. *Why we need a new welfare state?* Oxford: Oxford. Press, 2002. p-26-67

_____. A new gender contract. In: ESPING-ANDERSEN, Gosta et al. *Why we need a new welfare state?* Oxford: Oxford. Press, 2002. p 68-95

_____. As três economias políticas do welfare state. In: Lua Nova, n. 24, pp. 85-116. CEDEC, 1991.

_____. Gosta. Fundamentos sociales de las economías postindustriales. Barcelona: Ariel, 2000. 272 p.

_____. Welfare states without work: the impasse of labour shedding and familialism in Continental European social policy. In: ESPING-ANDERSEN, Gosta (ed). *Welfare States in transitions: national adaptations in Global Economies.* Londres: Sage Publications, 1996. p. 66-87.

FARIA Vilmar E. Políticas de governo e regulação de fecundidade: conseqüências não antecipadas e efeitos perversos. *Ciências Sociais Hoje*, 1989; 62-103.

FERRO, Andrea. R; NICOLLELA, Alexandre C. The Impact of Condicional Cash Transfers Programs on Household Working Decision in Brazil. 2007. Disponível em: http://www.iza.org/conference_files/worldb2007/ferro_a3468.pdf. Acesso em: 15 de janeiro de 2009.

GOLDANI, Ana Maria. Reinventar Políticas para Familias Reinventadas: entre la "realidade" y la utopia. In: ARRIAGADA, Irmã (ed). *Protección e Inclusión Social.* Santiago de Chile: CEPAL/UNFPA, 2005 (*Série: Seminarios y Conferencias, No. 4*, p.319-345).

GORNICK, Janet C.; MEYERS, Marcia K. Welfare regimes in relation to paid work and care. In: GIELE, Janet Z.; HOLST, Elke (eds.). *Changing life patterns in western industrial societies.* Holanda: Elsevier science press, 2004. p. 45-67.

HOFFMANN, Rodolfo; LEONE, Eugênia T. Participação da mulher no mercado de trabalho e desigualdade da renda domiciliar per capita no Brasil: 1981-2002. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 14, n. 2, p. 35-58, mai./ago. 2004.

IPEA. PNAD 2007: primeiras análises, v.3. In: *Comunicado da Presidência nº 11*. Brasília: IPEA, outubro de 2008.

_____. *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, nº16*. Brasília, IPEA, 2008.

KON, Anita. Considerações teóricas sobre a divisão sexual do trabalho na família: repercussões sobre o mercado de trabalho. In: SEMINÁRIO AS FAMÍLIAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL, 2005, Belo Horizonte. *Anais...* [S.I], Belo Horizonte: ABEP, 2005.

LAVINAS, Lena. *Cortina de Fumaça*. Brasília: CFEMEA, junho de 2008. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/temasedados/detalhes.asp?IDTemasDados=195> Acesso em 16/12/2008.

LEITNER, Sigrid. Varieties of familialism. In: *European Societies*, v.5, n.4, p. 353-375, dez/2003.

LEONE, Eugênia T. *Renda familiar e trabalho da mulher na Região Metropolitana de São Paulo nos anos 80 e 90*. Campinas: IE/Unicamp, jul./1999. (Série Textos para Discussão, n. 81).

MACIEL, Marinalva C.; MESQUITA, Cristiane S. *O impacto da criação de filhos na oferta de trabalho das mães*. In: IX ENCONTRO REGIONAL DE ECONOMIA, 2004, Fortaleza. *Anais...*[S.I], Fortaleza:BNB, 2004.

MASON, Karen O. Gender and demographic change : What do we know? In: Jones G.W. et al (ed). *The continuing demographic transition*. Oxford: Clarendon Press, pp. 158-182, 1997.

MC DONALD, Peter. An assessment of policies that support having children from the perspectives of equity, efficiency and efficacy. Vienna: *Demographic Yearbook 2006*, pp. 213-234, 2006b.

_____. Gender equity in theories of Fertility transition. In: *Population and Development Review*, v.26, n. 3, p.427-439, 2000b.

_____. Gender Equity, social institutions and the future of fertility. In: *Journal of Population Research*, v.17, n.1, 2000a.

_____. Low fertility and the state. 2005. Disponível em: paa2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50133 Acesso em: 17/01/2008.

_____. Low fertility and the state; the efficacy of policy. *Population and Development Review*, v. 32, n. 3, 2006a.

_____. Low fertility: unifying the theory and the demography. *Meeting of the Population Association of America*, Atlanta, 9-11 mai/2002.

_____. Sustaining Fertility through Public Policy: the range of options. In: *Population*, v.57, p.417-446, 2002/2003.

MISRA, Joya; MOLLER, Stephanie. Familialism and welfare regimes: poverty, employment, and family policies. Centre for Public Policy & Administration, University of Massachusetts, Amherst, *Faculty Working Paper no. 5*, 2004. Disponível em: http://www.masspolicy.org/pdf/WP2004_5.pdf Acesso em 20/01/2008.

ORLOFF, Ann S. Gender and the Social Rights of citizenship: the comparative analysis of gender relations and welfare states. *American Sociological Review*, v.58, n.3. p. 303-328, jun/1993. Disponível em: <http://www.people.fas.harvard.edu/~iversen/PDFfiles/Orloff1993.pdf> Acesso em: 12 de setembro de 2008.

_____. Gender in the Welfare State. *Annual Review of Sociology*, v. 22, p.51-78, 1996.

PAES DE BARROS, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *Uma análise dos determinantes do desempenho educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. Não publicado.

PASCALL, Gillian. *Social Policy: a new feminist analysis*. Londres: Routledge, 1997. 272p.

PAZELLO, Elaine T.; FERNANDES, Reynaldo. A maternidade e a mulher no mercado de trabalho: diferença de comportamento entre mulheres que têm e mulheres que não têm filhos. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA - ANPEC, 2004, João Pessoa. *Anais ...[S.I.] - ANPEC*, 2004.

PRESSER, Harriet B. Demography, feminism, and the science-policy nexus. In: *Population and Development Review*, v.23, n.2, p.295-331, jun/1997.

SCOTT, Joan W. *Gender and the politics of History*. New York: Columbia University Press, 1988.

SOARES, Sergei. Aprendizado e Seleção: uma análise da evolução educacional brasileira de acordo com uma perspectiva de ciclo de vida. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.87, n.216. Brasília:INEP, 2006.

SOARES, Sergei *et al.* [Programas de Transferência Condicionada de Renda no Brasil, Chile e México: Impactos Sobre a Desigualdade](#). Brasília: IPEA, julho de 2007, 51 p. (*Série Textos para Discussão nº 1293*)

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. *O Programa Bolsa Família: De onde veio, onde está e algumas possibilidades de para onde vai*. Brasília:IPEA, 2009 (no prelo).

SORJ, Bila. *Trabalho e Responsabilidades Familiares: um estudo sobre o Brasil*. Geneva: ILO, 2005.

SUÁREZ, Mireya *et al.* *O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero: o desafio de promover o reordenamento do espaço doméstico e o acesso das mulheres ao espaço público*. Brasília: Agende, out. 2006.

TAVARES, Priscilla A. Efeito do Programa Bolsa Família sobre o Trabalho das Mães. In: XIII Seminário sobre Economia Mineira, 2008, Diamantina. *Anais..[S.I.]*. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2008.

TEIXEIRA, Clarissa G. *Análise do Impacto do Programa Bolsa Família na Oferta de Trabalho dos Homens e Mulheres*, 2008. Disponível no endereço: <http://www.undp-povertycentre.org/publications/mds/27P.pdf>

WONG, Laura L. R; CARVALHO, José A. M. El rápido proceso de envejecimiento en los países del tercer mundo y las políticas sociales: el caso de Brasil. *Notas de Población*, Santiago do Chile, v.81, p. 1-31, out/2006.