

# Policy in Focus

Uma publicação do  
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

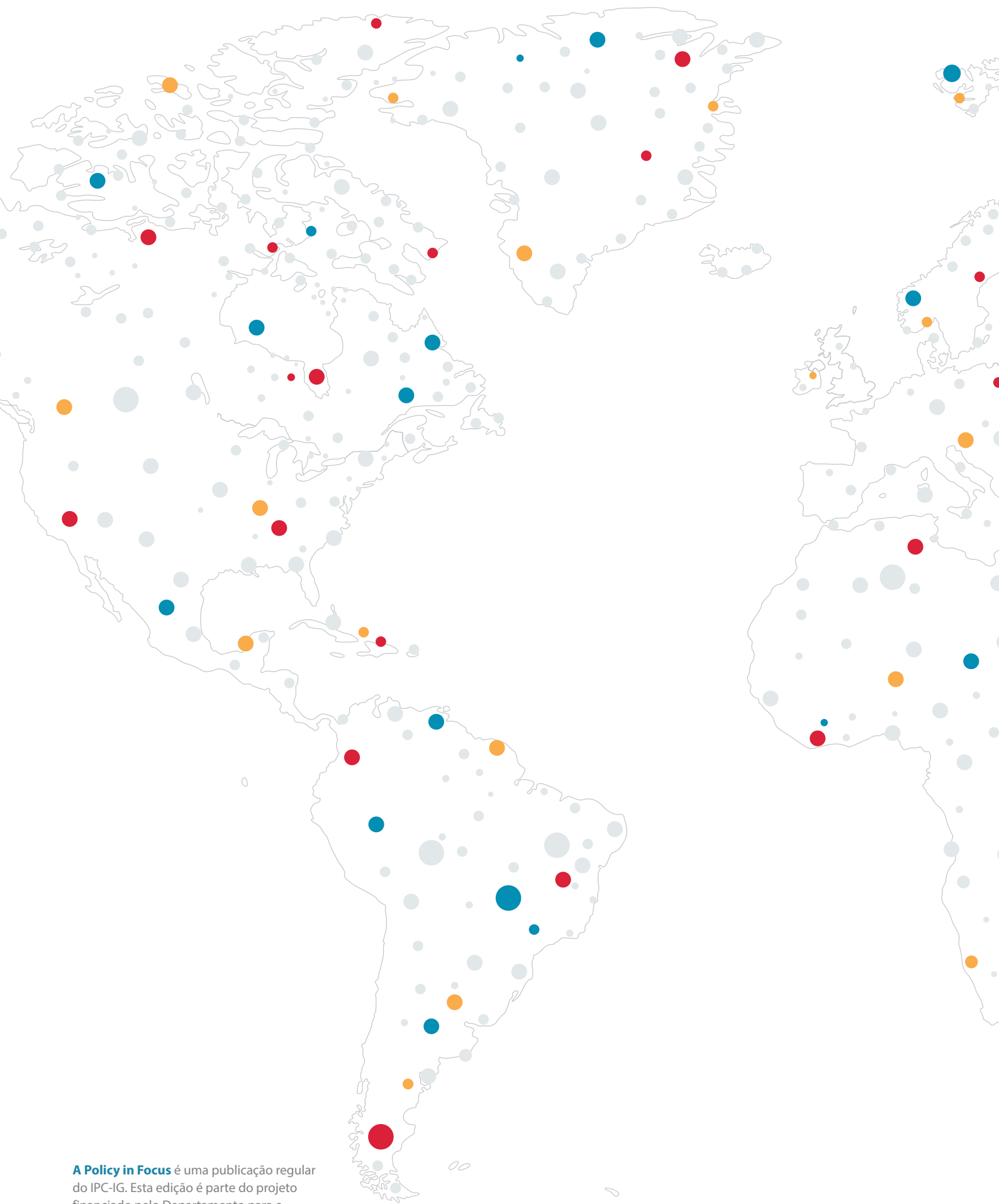
Volume 14, Edição nº 1 • Março 2017



Proteção social:  
rumo à igualdade de gênero



Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.



**A Policy in Focus** é uma publicação regular do IPC-IG. Esta edição é parte do projeto financiado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID): "Brasil & África: lutando contra a pobreza e promovendo o empoderamento das mulheres através da Cooperação Sul-Sul".



# Policy in Focus



O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é uma parceria entre as Nações Unidas e o Governo do Brasil para promover o aprendizado Sul-Sul sobre políticas sociais. O Centro especializa-se em recomendações políticas com base em pesquisa, para fomentar a redução da pobreza e desigualdade, bem como promover o crescimento inclusivo. O IPC-IG está ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

**Diretor:** Niky Fabiancic

**Coordenadores de pesquisa IPC-IG/PNUD:**

Diana Sawyer; Fábio Veras Soares; Rafael Guerreiro Osorio e Luis Henrique Paiva

As opiniões expressas nas publicações do IPC-IG são as dos autores e não necessariamente aquelas do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, do Governo do Brasil, da Pesquisa de Políticas para o Desenvolvimento (REPOA) ou do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do Reino Unido.

Direitos e Permissões – Todos os direitos reservados. O texto e os dados desta publicação podem ser reproduzidos desde que a permissão por escrito seja obtida do IPC-IG e a fonte seja citada. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Algumas das fotografias usadas nesta edição foram utilizadas sob licença Creative Commons; créditos completos e *links* para as licenças individuais são fornecidas para cada uma.

**Editor-chefe:**

Michael MacLennan, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/PNUD)

**Editores especialistas convidados:**

Raquel Tebaldi, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG/PNUD); e Flora Myamba, Pesquisa de Políticas para o Desenvolvimento (REPOA)

**Gerência de publicações:** Roberto Astorino

**Tradução:** Leonardo Padovani

**Revisão:** Valdinea Pereira da Silva

**Produção editorial e arte:** Flávia Amaral e Rosa Maria Banuth

**Assistente editorial:** Manoel Salles

**Arte da capa:** A obra selecionada retrata a arte em grafite da artista brasileira Criola <[criolagraff@gmail.com](mailto:criolagraff@gmail.com)>, que é uma celebração da cultura Afro-Brasileira e do empoderamento feminino, refletindo o foco temático e geográfico desta edição.

**Nota do editor:** Em nome do IPC-IG/PNUD, sou grato aos editores especialistas, Raquel Tebaldi e Flora Myamba, pela dedicação a esta publicação. Agradecemos também, sinceramente, a todos os autores pelas contribuições perceptivas e generosas, sem as quais essa edição não teria sido possível.

---

# Sumário

---

- 7** **Estamos empoderando as mulheres?**
- 10** **Gênero e proteção social:** implicações para políticas
- 13** **Uma avaliação do impacto dos programas de transferência de renda no empoderamento das mulheres na Tanzânia**
- 15** **A participação das mulheres em posições de liderança na Tanzânia**
- 18** **Governança de iniciativas de proteção social para o combate à pobreza com perspectiva de gênero em Uganda:** como ir além da participação simbólica das mulheres nas comissões de governança?
- 21** **Encontrando a noção de igualdade:** mulheres, trabalho e proteção social no Egito
- 24** **Como programas de proteção social podem beneficiar as mulheres no setor informal?** reflexões sobre trabalhadoras domésticas e seguridade social na África do Sul
- 26** **Sistemas de proteção social com perspectiva de gênero no Brasil e na África:** oportunidades de cooperação Sul-Sul
- 29** **As mulheres e as políticas de combate à pobreza no Brasil:** o caso do Brasil Sem Miséria
- 31** **Gestão federal do Programa Bolsa Família:** uma história feminina

# Editorial

A proteção social tornou-se proeminente na agenda de desenvolvimento global nas últimas décadas, com a inclusão de sistemas de proteção social como parte do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável número 1 (ODS1): “Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”. Nos países em desenvolvimento, essas políticas têm tido importante papel no combate à pobreza extrema, entre outros impactos que são cada vez mais investigados e estudados. Além da melhoria nas condições materiais dos beneficiários, medidas que levam em consideração as dinâmicas de poder e as desigualdades nos lares e nas comunidades são necessárias para que os programas de proteção social possam abarcar a desigualdade de gênero de modo transformativo e eficaz. Esta edição especial da revista *Policy in Focus*, que será lançada auspiciosamente no Dia Internacional da Mulher 2017, abrange temas-chave relacionados à igualdade de gênero e à proteção social e conta com ampla gama de contribuições de mulheres acadêmicas e elaboradoras de políticas, que apresentam estudos de caso e reflexões, a partir do Brasil e de vários países africanos.

Ao considerar-se que a ligação entre a proteção social e o empoderamento das mulheres não deve ser tomada como automaticamente verdadeira, Cristina Santos questiona “Estamos empoderando as mulheres?” e apresenta relevante reflexão, concentrando-se nas transferências condicionadas de renda. O artigo seguinte, por Mildred Mushunje, defende uma abordagem fundamentada em direitos para encarar a desigualdade de gênero por meio da proteção social e relata algumas das principais implicações sobre as políticas. A esses artigos, seguem-se estudos de países específicos, começando por uma avaliação recente dos impactos de programas de transferência de renda sobre o empoderamento das mulheres na Tanzânia, de Flora Myamba, acompanhados por um trabalho de Rashida Shariff a respeito das barreiras que as mulheres da Tanzânia têm de enfrentar para alcançar posições

de liderança. A questão da liderança feminina também é analisada por Florence Muhanguzi, em um contexto de administração não estatal de iniciativas de proteção social em Uganda.

As relações entre as mulheres, o mercado de trabalho, a informalidade e a proteção social é também uma área fundamental de investigação, e Hania Sholkamy apresenta um argumento convincente relacionado ao potencial empoderador da proteção social – e das transferências de renda em especial – no contexto de desigualdade no acesso e participação no mercado de trabalho entre homens e mulheres no Egito. Sophie Plageron, Lauren Stuart e Marianne Ulriksen refletem sobre como programas de proteção social beneficiam as mulheres no setor de trabalho informal na África do Sul.

A cooperação Sul-Sul fornece grandes oportunidades para o aprendizado mútuo na área de proteção social sensível às questões de gênero. O artigo de Raquel Tebaldi volta-se para a análise do potencial dessa colaboração entre o Brasil e países africanos. Os últimos dois artigos dessa edição especial concentram-se no Brasil. Janine Mello dos Santos explora as conexões entre as muitas facetas do Programa Brasil Sem Miséria (PSM) e a igualdade de gênero, apresentando resultados significativos. E fechando a revista com um artigo intimista, Letícia Bartholo compartilha suas experiências na administração federal do Programa Bolsa Família (PBF).

Esperamos que, ao apresentar um leque tão variado de perspectivas teóricas e práticas, essa edição especial da *Policy in Focus* possa contribuir para a promoção da igualdade de gênero por meio da proteção social, além de estimular novos debates.

*Raquel Tebaldi e Flora Myamba*

# Estamos empoderando as mulheres?

Cristina Santos<sup>1</sup>

Garantir que as sociedades continuem a funcionar e, ao mesmo tempo, garantir os direitos das mulheres de ter acesso às oportunidades e à liberdade de florescer como indivíduos em seu direito é uma das prioridades mais atuais das políticas de proteção e desenvolvimento social. Recentemente, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) reconheceram a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres como elementos-chave para a redução de desigualdades, da violência de gênero e da pobreza,<sup>2</sup> dando à luta das mulheres uma perspectiva proeminente. Embora políticas adequadas e mudanças institucionais sejam bases fundamentais para a promoção do bem-estar a mulheres e meninas, este processo encontra-se enraizado em sistemas e crenças sociais complexas, dinâmicas e fortemente interligadas. No entanto, a maioria das políticas e dos programas de desenvolvimento é concebida em um *ethos* neoliberal que considera a mulher – e não os sistemas sociais aos quais ela pertence – o elemento-chave responsável pelas mudanças. Com base em experiências e evidências de países desenvolvidos e em desenvolvimento, com especial ênfase em programas de transferências condicionadas de renda (PTCs), o presente trabalho dedica-se a revisitar o conceito de empoderamento feminino como um processo e um objetivo. Devemos empoderar as mulheres? E, talvez mais importante, estamos empoderando as mulheres?

Na maior parte dos países, as políticas de proteção social são concebidas com um *ethos* utilitarista: enquanto mais recursos financeiros estiverem aumentando os níveis de consumo individual, quanto mais, melhor. Além disso, utilizar a premissa de que indivíduos são capazes de determinar o que satisfaz as próprias necessidades ou utilidades – dotando-os de responsabilidade por otimizar o uso de seus recursos considerando as respectivas preferências e condições iniciais – é o que leva a resultados socialmente ideais. O foco no crescimento do produto interno bruto (PIB) reflete ênfase na expansão de recursos como indicação do aumento

de tais recursos para as pessoas dentro dos países. Os conceitos de empoderamento, desenvolvimento humano e florescimento humano ganham novo significado com a “perspectiva da capacidade” de Amartya Sen, na virada do século. Esta abordagem incentiva os formuladores de políticas a questionar o modelo utilitarista de crescimento e desenvolvimento, sem interações e totalmente autônomo, considerando não somente as escolhas realizadas e o que os indivíduos são e fazem (seu “funcionamento”), mas também o leque de possibilidades, a partir do qual eles fazem tais escolhas – o chamado “conjunto de capacidades” (ANAND et al., 2009) – ao avaliar-se o bem-estar individual e social.

As noções de autonomia e empoderamento dos indivíduos para exercer as suas escolhas são centrais para tal abordagem e para os aspectos críticos da eficácia das políticas (BURCHARDT; EVANS; HOLDER, 2012). O conjunto de capacidades básicas ou fundamentais que precisam ser asseguradas para que os indivíduos sejam capazes de florescer tem estado sob constante escrutínio, dando origem a várias listas de capacidades básicas. Neste artigo, utilizaremos a lista de dimensões fundamentais da capacidade desenvolvida por Frances Stewart, uma vez que ela leva explicitamente em conta o contexto e os sistemas sociais em que os indivíduos operam, os quais estão frequentemente ausentes de outras listas. Stewart (2013) identifica as seguintes dimensões de capacidades como pré-requisitos fundamentais para o desenvolvimento humano:

- bem-estar físico;
- bem-estar material;
- desenvolvimento mental;
- segurança;
- trabalho;
- relações sociais;
- bem-estar espiritual;
- empoderamento e liberdade políticos; e
- respeito por outras espécies.

As pesquisas mostram fortes associações positivas entre todas e quaisquer dessas dimensões e medidas de bem-estar, sejam avaliadas por bem-estar subjetivo ou por indicadores de saúde mental (ANAND et al., 2009; ANAND; SANTOS; SMITH, 2008). No entanto, evidências empíricas também sugerem que, muitas vezes, há *trade-offs* entre essas dimensões. Embora a violência doméstica seja um dos inibidores mais graves e generalizados do bem-estar físico, com custos para a sociedade estimados em uma porção expressiva do PIB de um país (SANTOS, 2013), as políticas destinadas a reduzir a prevalência ou severidade da violência doméstica podem criar efeitos adversos. Por exemplo, Anand e Santos (2009) verificaram que as mulheres que vivem no Reino Unido que sofreram violência doméstica não são apenas as que vivem em famílias mais pobres, mas também naquelas em que a mulher possui mais educação formal e/ou renda maior que a do homem. Contudo, as políticas sociais no Reino Unido focadas na redução da violência doméstica muitas vezes concentram-se em empoderar as mulheres apenas por meio do emprego ou do suporte à obtenção de renda, e só recentemente – pelas iniciativas como o *Stand Together against Domestic Violence (STADV)* – elas passaram a estender-se para incluir diagnósticos e prática clínica e sistemas de suporte mais amplos voltados para o abuso doméstico (STEGMANN et al., 2016). De Henau, Himmelweit e Santos (2012) utilizaram evidências colhidas no Reino Unido, Alemanha e Austrália para argumentar que sistemas que se prestam a ser “familiares” muitas vezes distorcem o poder decisório percebido por homens e mulheres sobre os recursos familiares em favor do próprio homem. Esse ponto levanta a questão de saber se a promoção do emprego para mulheres *per se* (ou programas de suporte à obtenção de renda focados em mulheres) de fato aumentam o acesso das mulheres aos recursos familiares, ou se devem ser concebidas políticas mais multidimensionais para assegurar a autonomia das mulheres e seu real empoderamento.

Muitas vezes, as políticas de proteção social destinadas a melhorar a vida de mulheres

“ A maioria das transferências condicionadas de renda foi concebida para aliviar a pobreza e não prioriza a luta contra as desigualdades de gênero.



Foto: UN Photo/Albert González Farran. Meninas em aula de Inglês em El Fasher, Sudão, 2014 <<https://goo.gl/9L7BtY>>.

e crianças se valem de PTCs focados nas famílias mais pobres, privilegiando a mulher como beneficiária dos recursos. Um dos programas pioneiros do México, o *Progresa* – hoje chamado *Oportunidades* – mostrou resultados positivos em termos de padrões de gastos domésticos, que passaram a ter um viés de consumo mais benéfico para as crianças (BEHRMAN; HODDINOTT, 2005) e em termos do poder de negociação relativo das mulheres (GRUPO INDEPENDENTE DE AVALIAÇÃO, 2014). Tais programas fundamentam-se na premissa de que, em geral, os resultados obtidos para as famílias, assim como o poder de negociação das mulheres, melhoram quando a participação das mulheres na renda e nos recursos aumenta (HIMMELWEIT et al., 2013). O sucesso de PTCs anteriores levou à expansão dessa abordagem em toda a América Latina e África subsaariana, regiões onde o empoderamento e o bem-estar das mulheres são geralmente baixos e há uma real necessidade de implementar programas de redução da pobreza nos quais se argumenta que a eficácia depende do empoderamento das mulheres e de um aumento de seu poder decisório sobre o uso dos recursos da família.

No entanto, há evidências que sugerem que a eficácia desses programas é prejudicada por vários elementos de sua concepção e seu escopo, além das análises limitadas do impacto deles sobre a vida e o bem-estar das mulheres e de suas famílias. Em primeiro lugar, a maioria das transferências condicionadas de renda

foi concebida para aliviar a pobreza e não prioriza a luta contra as desigualdades de gênero. De fato, porque tais programas priorizam o bem-estar material e de trabalho ou emprego e excluem outras dimensões (como as relações de gênero) dos critérios de avaliação de impacto, é possível dizer que as capacidades das mulheres – por exemplo, relações sociais, bem-estar físico ou segurança – podem ser comprometidas em alguns casos.

Em segundo lugar, por não analisarem em grande detalhe a participação política e o empoderamento das mulheres nas comunidades onde os PTCs são implementados, tais programas podem excluir as mulheres de seu público-alvo pela própria concepção, ou deixando de proporcionar a elas uma oportunidade justa de se beneficiar dos programas, mesmo quando elegíveis. Evidências de um programa nacional na Tanzânia sugerem que, no início da linha de base do programa, as famílias que se beneficiaram (chamadas de famílias “tratadas”) eram compostas por menos mulheres e eram menos propensas a ter uma mulher como chefe de família que aquelas que faziam parte do programa somente para fins de avaliação, isto é, as famílias que eram elegíveis, mas não foram “tratadas” – as chamadas famílias “controle” (MYAMBA et al., 2016).

Finalmente, os resultados medidos por esses programas, ainda que destarte restritivos no âmbito dado à lista de dimensões de capacidades discutida



anteriormente, muitas vezes excluem as desistências. Quando as famílias que abandonam tais programas não são acompanhadas ou devidamente avaliadas, pouco se sabe sobre seus verdadeiros resultados. De fato, há razões para acreditar que alguns deles possam ter sido prejudiciais – por exemplo, uma família que abandona o programa porque a mulher não conseguia utilizar as transferências de dinheiro em decorrência de sua apropriação (talvez à força) pelo homem. Os programas não preveem recursos para dar suporte às famílias para as quais o programa criou consequências inesperadas.

De volta à nossa questão inicial: estariam as mulheres sendo empoderadas por programas (tais como intervenções de transferência condicionada de renda) que visam promover o bem-estar material e de trabalho ao selecionar a mulher como a principal beneficiária dos benefícios e portadora das responsabilidades? Uma resposta desafiadora seria: sim, mas talvez apenas por acaso. Há vários aspectos desses programas e das normas sociais e das estruturas de poder, que minam sua eficácia e, potencialmente, também as oportunidades oferecidas às mulheres e crianças.

Já discutimos anteriormente que aumentar a disponibilidade de recursos ou oportunidades de emprego para mulheres por si só, caso a iniciativa não seja acompanhada de um engajamento coletivo das famílias e comunidades, pode

minar outras capacidades fundamentais, tais como o bem-estar físico, a segurança ou as relações sociais. A falta de empoderamento e liberdade política pode excluir as mulheres dos processos de tomada de decisão pelos quais a elegibilidade das famílias é discutida e acordada, além de reduzir suas chances de se beneficiar do programa (mesmo quando elegíveis) e silenciar as mulheres em famílias cujos resultados permanecem ocultos em casos de abandono do programa.

Portanto, o empoderamento das mulheres e crianças, por si só, embora seja um objetivo importante a se alcançar, pode não estar sendo realizado, da melhor maneira possível, por políticas e intervenções que se concentram nesse objetivo isoladamente. Este empoderamento deve se lastrear em políticas que reconheçam a complexidade social das relações das mulheres dentro de suas famílias e comunidades e que assegurem o direito legítimo das mulheres aos recursos e à tomada de decisões. ●

ANAND, P.; HUNTER, G.; CARTER, I.; DOWDING, K.; GUALA, F.; VAN HEES, M. "The Development of Capability Indicators." *Journal of Human Development and Capabilities* 10(1), p. 125-152, 2009.

ANAND, P.; SANTOS, C. "Violent crime, gender inequalities and well-being: models based on capabilities and crime data for England and Wales." In: HARRIS, B.; GÁLVEZ, L.; MACHADO, H. (EDs.). *Gender and Well-Being in Europe, Historical and Contemporary Perspectives*. Abingdon, Reino Unido: Ashgate, 2009.

ANAND, P.; SANTOS, C.; SMITH, R. "The Measurement of Capabilities." In: BASU, K.;

PATTANAIK, P. K., SUZUMURA, K. *Choice, Welfare and Development, A Festschrift in honour of Amartya Sen*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

BEHRMAN, J. R.; HODDINOTT, J. "Program Evaluation with Unobserved Heterogeneity and Selective Implementation: The Mexican Progresa Impact on Child Nutrition." *Oxford Bulletin of Economics and Statistics* 67(4), p. 547-569, 2005.

BURCHARDT, T.; EVANS, M.; HOLDER, H. "Measuring Inequality: Autonomy The degree of empowerment in decisions about one's own life." *CASE Report 74*. Oxford: Oxford University Centre for Analysis of Social Exclusion, 2012.

DE HENAU, J.; HIMMELWEIT, S.; SANTOS, C. "A Comparative Longitudinal Analysis of Intra-Household Inequalities in Australia, Germany and the UK." Presentation at the 32<sup>nd</sup> General Conference of the International Association for Research in Income and Wealth. Boston, 2012.

HIMMELWEIT, S.; SANTOS, C.; SEVILLA, A. C. Sofer. "Sharing of Resources within the Family and the Economics of Household Decision-making." *Journal of Marriage and Family* 75(3), p. 625-639, 2013.

GRUPO DE AVALIAÇÃO INDEPENDENTE. *Social Safety Nets and Gender: Learning From Impact Evaluations and World Bank Projects*. Washington, D. C.: International Bank for Reconstruction and Development/World Bank, 2014.

MYAMBA, F. et al. "Baseline report of CCTs in Tanzania." Mimeo. Dar es Salaam, Tanzania: REPOA, 2016.

SANTOS, C. "Costs of Domestic Violence: a life satisfaction approach." *Fiscal Studies* 34(3), p. 391-409, 2013.

STEGMANN, K.; CHARUY, F.; HALE, N.; BARNSHAW, L.; EVERETT, R.; SISSONS, P.; JACKSON, S.; LEVELL, J.; COHEN, C. E. *A clinician-led model of response to domestic abuse within an acute trust*. Londres: Chelsea and Westminster NHS Hospital Trust, 2016.

STEWART, F. "Capabilities and Human Development: Beyond the individual – the critical role of social institutions and social competencies." *Occasional Paper* 2013/03. Nova York: Gabinete do Relatório de Desenvolvimento Humano (GRDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2013.

NAÇÕES UNIDAS. "Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5: Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas." Retirado em inglês do website da Plataforma de Conhecimento das Nações Unidas para Desenvolvimento Sustentável, 2016. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg5>>. Acesso em: 11 nov. 2016.



Foto: Marisol Grandon/DFID. Mães apoiam comunidade com sua plantação de tomates em Lodwar, Quênia, 2011 <<https://goo.gl/TMRoHc>>.

# Gênero e proteção social: implicações para políticas

Mildred T. Mushunje<sup>1</sup>

Desde os anos 1990, os formuladores de políticas e especialistas em desenvolvimento vêm enfatizando a importância crítica do gênero na implementação, avaliação e eficácia de programas em uma série de setores sociais e econômicos, incluindo agricultura, saúde e educação (IFRPI, 2010). Gênero, nesse caso, é definido como um conjunto de qualidades e comportamentos socialmente determinados que se esperam de homens e mulheres e da sociedade (FAO, 2012).

Como Acker (1989) observa, “não é possível entender a sociedade, incluindo a estrutura de classes, o Estado e as economias políticas, sem uma consideração de gênero”. O conceito refere-se aos papéis e às identidades sociais associados ao que significa ser um homem ou uma mulher. Yuval-Davis (1997) afirma que “o gênero deve ser entendido não como uma diferença social ‘real’ entre homens e mulheres, mas como uma modalidade de discurso que se relaciona com grupos de indivíduos cujos papéis sociais são definidos por sua diferença sexual/biológica”.

Os papéis de gênero são moldados por fatores ideológicos, religiosos, étnicos, econômicos e culturais e são os principais determinantes da distribuição de responsabilidades e recursos entre homens e mulheres (MOSER, 1989). Sewpaul (2013) sustenta que, por ser socialmente determinada, esta distribuição pode ser alterada por uma análise crítica do uso de gênero na linguagem e dos discursos e práticas sociais dominantes, tendo o eu como o local principal de politização e ação social consciente, incluindo via políticas públicas.

O gênero também está relacionado à constituição fundamental da vida social. Ele envolve as desigualdades na divisão sexual do trabalho, a separação das esferas pública e privada, a sobrevalorização da produção e a subvalorização da reprodução social e a subsequente desvalorização do trabalho remunerado

e não remunerado das mulheres no cuidado da família (MIES, 1997). As relações de gênero são conhecidas por ser notoriamente complexas e específicas ao contexto (QUISUMBING; PANDOLFELLI, 2010; SEWPAUL, 2013). Em outras palavras, o que é normal em uma sociedade/cultura pode ser inaceitável em outra.

É premente que a existência de igualdade de gênero em qualquer sociedade tenha efeitos e impactos positivos em âmbito nacional e individualmente nas famílias. Por exemplo, tanto o relatório *State of Food and Agriculture 2010-2011* (SOFA ou “O Estado da Alimentação e Agricultura”, publicado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura – FAO) quanto o *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2012* (publicado pelo Banco Mundial) notam a importância de serem abordadas as questões de gênero para assegurar o aumento da produtividade e a melhoria da segurança alimentar e nutricional. O SOFA, particularmente, conclui que, se as mulheres tivessem o mesmo acesso a recursos produtivos que os homens, elas poderiam aumentar a produtividade em suas fazendas entre 20 por cento e 30 por cento. Esse fato poderia aumentar a produção agrícola total dos países em desenvolvimento entre 2,5 por cento e 4 por cento, o que, por sua vez, reduziria o número de pessoas com fome no mundo entre 12 por cento e 17 por cento. A igualdade de gênero é a chave para desencadear-se uma série de resultados positivos de desenvolvimento. Para que a igualdade de gênero seja alcançada, há uma necessidade premente de serviços que tenham o potencial de empoderar as mulheres, que, por meio da discriminação histórica, são frequentemente deixadas de fora dos discursos significativos de desenvolvimento.

A igualdade de gênero começa com a igual valorização de meninas e meninos e com a defesa dos respectivos direitos humanos básicos. O Banco Mundial (2012) define a igualdade de gênero em termos de direitos, recursos e vozes; igualdade perante a lei, igualdade de oportunidades

(incluindo acesso a capital humano e a outros recursos produtivos), igualdade de remuneração pelo trabalho e igualdade de voz. Um aspecto e uma ferramenta que têm sido, frequentemente, utilizados para promover a igualdade de gênero é o empoderamento das mulheres (FAO, 2012). Esse empoderamento reconhece as diferenças nos níveis de acesso a recursos entre mulheres e homens, além de buscar formas de auxiliar as mulheres a participarem das atividades predominantes de desenvolvimento (MUSHUNJE, 2013). Iniciativas de proteção social oferecem oportunidades para promover a igualdade de gênero e corrigir desequilíbrios históricos.

A proteção social é, também, uma forma de prestar assistência de curto prazo para que indivíduos e famílias possam lidar com choques. Para o Banco Mundial (2012), a proteção social constitui intervenções públicas para assistir indivíduos, famílias e comunidades a melhor gerir riscos e prestar apoio às pessoas em condições críticas de pobreza, além de considerá-la como investimento, e não como custo. Dessa forma, deve ser tratada com maior foco sobre as causas da pobreza que seus sintomas. Sebates-Wheeler e Devereux (2007) argumentam que a proteção social deve ser transformadora, abordando as questões de justiça social provenientes de desigualdades estruturais e abusos de poder. Portanto, a proteção social deve procurar alcançar o empoderamento, a equidade e a garantia dos direitos sociais, culturais e econômicos de todos (ibid.).

Combater a desigualdade de gênero e promover o empoderamento das mulheres por meio da proteção social é uma questão fundamental de direitos humanos. Sob a tendência atual da globalização neoliberal, a pobreza das mulheres e sua opressão e exploração têm se aprofundado em níveis notórios (HEALY, 2005). Alguns processos relevantes relacionados a tal deterioração das condições de vida das mulheres incluem a reestruturação da política social, a transferência de responsabilidades do Estado sobre a reprodução social para o



Foto: A/Melody Lee/World Bank. Mulheres trabalham para melhorar sua qualidade de vida, Ruanda, 2013 <<https://goo.gl/6j85e1>>.

trabalho não remunerado das mulheres e um aumento do fardo que se coloca sobre elas. As mulheres continuam a desempenhar papéis “tradicionais”, mas eles foram agregados por outros papéis, assumidos como resultado de mudanças de estilo de vida resultantes de movimentos migratórios, os efeitos do HIV e AIDS, dificuldades econômicas e outros fatores.

### Proteção social e igualdade de gênero

Uma série de intervenções estratégicas pode ser empregada para promover a proteção social como um meio para alcançar-se o empoderamento das mulheres e, em última instância, a igualdade de gênero. O Código de Segurança Social (2007) da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (CDA) nota que a criação de salvaguardas para a proteção social de indivíduos contra crises de ciclo de vida melhora o bem-estar humano. O Código exorta os países-membros a estabelecer pisos de proteção social que compõem garantias básicas de segurança social. Eles devem incluir, ainda, o acesso a cuidados essenciais de saúde e segurança de renda básica para crianças, desempregados, idosos e pessoas com deficiência. Analogamente, o Quadro de Política Social da União Africana para a África (2008) observa que um pacote mínimo de proteção social essencial deve cobrir cuidados de saúde essenciais e benefícios para trabalhadores informais e desempregados. Isto é particularmente importante, uma vez que a maior parte das mulheres se encontra empregada informalmente ou em trabalho agrícola

sem garantias. A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW) de 2009 cria novo ímpeto para a promoção da igualdade de gênero e da proteção social. No art. 14, essa Convenção exige que os estados-partes levem em conta os problemas específicos enfrentados pela mulher do campo e insta, expressamente, esses Estados a garantirem que as mulheres do campo tenham o direito de beneficiar-se de programas de seguridade social e obtenham acesso a crédito e aos mercados (NAÇÕES UNIDAS, 2009).

Dada a variedade de objetivos distintos e inter-relacionados da proteção social, tem havido um foco crescente na busca de uma abordagem fundamentada em sistemas. O Banco Mundial (2012), no relatório *Proteção Social e Estratégia de Trabalho 2012-2022*, afirma que “o principal objetivo da nova estratégia é ajudar os países a fazer a transição de abordagens fragmentadas para sistemas harmonizados”. A Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2012) observa que as iniciativas de proteção social devem assegurar a coordenação com outras políticas. A proteção social – se devidamente estruturada em uma estrutura mais ampla – pode contribuir diretamente para acelerar o crescimento econômico mediante o desenvolvimento de recursos humanos e a capacitação das populações pobres, especialmente de pequenos agricultores, dos quais a maioria são mulheres.

A seguir, mostramos exemplos específicos de várias intervenções de proteção

“ A igualdade de gênero começa com a igual valorização de meninas e meninos e com a defesa dos respectivos direitos humanos básicos.

social que poderiam ser benéficas para o empoderamento das mulheres e a igualdade de gênero.

### 1. Transferências sociais e de renda segmentadas

Evidências sugerem que, quando as mulheres são o alvo de transferências sociais e de renda, os benefícios não se reverterem simplesmente para as mulheres, mas para toda a família. A FAO acumulou grande experiência em transferências de renda por meio de seu projeto *From Protection to Production* (“Da Proteção à Produção”, ou PtoP no acrônimo em inglês), que está sendo testado em diversos países (FAO, 2015). O programa PtoP explora os vínculos e reforça as articulações entre proteção social, agricultura e desenvolvimento rural. Com base na experiência adquirida, o PtoP demonstrou que programas de transferência de renda tornaram-se uma ferramenta importante da proteção social e das estratégias de redução da pobreza em países com populações predominantemente de baixa e média renda. Os benefícios associados às transferências de renda incluem a redução da fome e da pobreza rural. Foi demonstrado que os programas de subsídios para crianças aumentam a probabilidade de que elas permaneçam na escola. De acordo com o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD, 2015), as meninas ainda são mais propensas que os meninos a abandonar a escola

no Sul da Ásia. A oferta de subsídios em dinheiro com base em critérios de escolaridade pode ajudar a manter as crianças na escola e aumentar as taxas de alfabetização entre as mulheres – metade de todas as mulheres adultas na região do Sul da Ásia é analfabeta.

## 2. Preenchendo lacunas de forma prática e focada

Uma grande proporção da população da África vive em áreas rurais e depende da agricultura para sua subsistência. As mulheres representam 43 por cento da força de trabalho agrícola mundial e, frequentemente, são responsáveis pela maior parte do cuidado familiar em áreas rurais, muitas vezes sem remuneração (FAO, 2011). As mulheres trabalham mais horas por dia que os homens e participam com até 80 por cento de todo o trabalho agrícola (ibid.). Elas têm acesso e controle limitado a/dos recursos agrícolas, como a terra, insumos (fertilizantes), finanças e os rendimentos do seu trabalho (BHATASARA, 2011). Famílias chefiadas por mulheres devem ser o foco do fornecimento dos insumos e mecanização de que precisam para reduzir a necessidade do penoso trabalho da agricultura. Preencher a lacuna de insumos e mecanização por meio de medidas de proteção social traria benefícios significativos à situação de pobreza das mulheres.

## 3. Seguridade social dos trabalhadores sazonais

Essas mulheres participam, principalmente, de empregos sazonais ou de curta duração e baixa remuneração (ONU MULHERES, 2012). As medidas de proteção social devem apoiar as mulheres em tais circunstâncias, fornecendo férias pagas, pensões e licença maternidade remunerada.

Em conclusão, os programas de proteção social têm muito a beneficiar-se de uma cuidadosa análise e integração da dimensão de gênero, especialmente desde a fase inicial do projeto. Esses programas são uma ferramenta poderosa para o alcance da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres, com vistas ao cumprimento de um objetivo global de desenvolvimento inclusivo.

ACKER, J. "The problem with patriarchy." *Sociology* 23(2), p. 235-240, 1989.

BANCO MUNDIAL. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2012. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-12792237454-54/7253917-1291314603217/SPL\\_Strategy\\_brochure\\_POR.pdf](http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/280558-1274453001167/7089867-12792237454-54/7253917-1291314603217/SPL_Strategy_brochure_POR.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. *The Cost to Developing Countries of Adapting to Climate Change: New Methods and Estimates*, The Global Report of the Economics of Adaptation to Climate Change Study – Consultation Draft. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2010.

\_\_\_\_\_. *Development and Climate Change: A Strategic Framework for the World Bank Group*. Washington, D. C.: World Bank, 2008.

BHATASARA, S. "Women, Land and Poverty in Zimbabwe: Deconstructing the impacts of the Fast Track Land Reform Programme." *Sociology Department, Institute of Environmental Studies, University of Zimbabwe Journal of Sustainable Development in Africa* 13(1), ISSN: 1520-5509, 2011.

HEALY, K. "Social Work Theories in Context: Creating Frameworks for Practice". New York: Palgrave Macmillan, 2005.

INSTITUTO INTERNACIONAL DE PESQUISA EM POLÍTICA ALIMENTAR (IFPRI). *Global Hunger Index: The challenge of hunger*. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar, 2010. Disponível em: <<http://www.ifpri.org/publication/2010-global-hunger-index-challenge-hunger>>. Acesso em: 4 abr. 2016.

MIES, M. "Women in the world economy", em M. Scott Cato and M. Kennet (Eds.) *Green Economics Beyond Supply and Demand to Meeting People's Needs*, Green Audit, 1997.

MOSER, C. "Gender Planning in the Third World: Meeting Practical and Strategic Gender Needs", in *World Development*, 17(11): pp. 1799-1825, 1989.

MUSHUNJE, M. T. "Social Protection for female farmers in Zimbabwe within the context of HIV and AIDS." Trabalho apresentado na Conferência Internacional da Rede de Especialistas de Proteção Social da África Austral (SASPEN), Joanesburgo, 16-17 de setembro de 2013. Disponível em: <[http://www.saspen.org/conferencias/informal2013/Paper\\_Mushunje\\_FES-SASPEN-16SEP2013-INT-CONF-SP4IE.pdf](http://www.saspen.org/conferencias/informal2013/Paper_Mushunje_FES-SASPEN-16SEP2013-INT-CONF-SP4IE.pdf)>. Acesso em: 15 nov. 2015.

NAÇÕES UNIDAS. "Mensagem do Secretário-Geral para o Dia Internacional da Mulher Rural 2015" Website das Nações Unidas, 2015. Disponível em: <<http://www.unric.org/pt/mensagens-do-secretario-geral/32025-mensagem-do-secretario-geral-para-o-dia-internacional-da-mulher-rural-15-de-outubro-de-2015->>>. Acesso em: 1º nov. 2016.

\_\_\_\_\_. "Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres" Texto completo da Convenção em português. Website da UNICEF, 2009. Disponível em: <[www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10233.html](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10233.html)>. Acesso em: 1º dez. 2016.

ONU MULHERES. *Land in the Right Hands. Promoting women's rights to land*. Almaty, Kazakhstan: Escritório Sub Regional da ONU Mulheres para a Europa Oriental e Ásia Central,

2012. Disponível em: <[https://landportal.info/sites/landportal.info/files/land\\_rights\\_eng\\_final\\_new\\_3.pdf](https://landportal.info/sites/landportal.info/files/land_rights_eng_final_new_3.pdf)> (em inglês). Acesso em: 4 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). "From Protection to Production (PtoP): Exploring the linkages and strengthening coordination between social protection, agriculture and rural development." *Food and Agriculture Organization of the United Nations website*, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/economic/ptop/home/en/>>. Acesso em: 1º dez. 2016.

\_\_\_\_\_. *Gender Equality Policy*. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2012.

\_\_\_\_\_. *The State of Food and Agriculture 2010-2011 Report: Women in Agriculture: Closing the Gender, Gap for Development*. Rome: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 2011. Disponível em: <<http://www.fao.org/publications/sofa/en/>>. Acesso em: 1º dez. 2016.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). "R202 – Recomendação do Pisos de Proteção Social, 2012 (nº 202): Recomendação Relativa aos Pisos Nacionais de Proteção Social website da Organização Internacional do Trabalho, 2012. Disponível em: <[www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/libson/pdf/recomendacao\\_202.pdf](http://www.ilo.org/public/portugue/region/eurpro/libson/pdf/recomendacao_202.pdf)>. Acesso em: 7 nov. 2016.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *Relatório de Desenvolvimento Humano*. Nova York: Oxford University Press/Palgrave Macmillan, 2010.

QUISUMBING, A. R., e PANDOLFELLI, L. "Promising approaches to address the needs of poor female farmers: Resources, constraints, and interventions." *World Development* 38(4): pp. 581-592, 2010.

SEBATES-WHEELER, R.; Devereux, S. "Social protection for transformation." *IDS Bulletin* 38(3), May, 2007.

SEWPAUL, V. "Inscribed in our blood: Confronting and challenging the ideology of sexism and racism." *Affilia, The Journal of Women and Social Work* 28(2), p. 116-125, 2013.

SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY (SADC). *SADC Code on Social Security*. Gaborone, Botswana: Southern African Development Community, 2007.

UNIÃO AFRICANA. *Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Rights of Women in Africa*. Addis Ababa: União Africana, 2008a. Disponível em: <[http://www.achpr.org/files/instruments/women-protocol/achpr\\_instr\\_proto\\_women\\_eng.pdf](http://www.achpr.org/files/instruments/women-protocol/achpr_instr_proto_women_eng.pdf)>. Acesso em: 4 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. *Social Policy Framework for Africa*. Addis Ababa: União Africana, 2008b. Disponível em: <<http://sa.au.int/en/sites/default/files/Social%20Policy%20Framework%20for%20Africa%20-%20Final%20-%2018%20Nov%202008.docx>>. Acesso em: 7 nov. 2016.

YUVAL-DAVIS, N. *Gender & Nation*. Londres: Sage, 1997.

1. Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO).

# Uma avaliação do impacto dos programas de transferência de renda no empoderamento das mulheres na Tanzânia

Flora Myamba<sup>1</sup>

O Fundo de Ação Social da Tanzânia (TASAF, no acrônimo em inglês) é um programa feito pelo governo para a implementação de transferências de renda a pessoas que vivem em extrema pobreza no país. O TASAF realizou um programa-piloto de transferência de renda em 2009, subsequentemente expandido em 2012 para o Programa de Redes de Proteção Social Produtivo (PSSN, no acrônimo em inglês), visando implementar transferências de renda, programas de obras públicas, de subsistência, além de um de infraestrutura. O PSSN-TASAF não foi concebido, essencialmente, como um programa com elemento de gênero e, como tal, não contém uma estratégia específica para a avaliação de seus impactos de gênero em termos de empoderamento econômico.

O REPOA,<sup>2</sup> reconhecendo essa lacuna, realizou um estudo (MYAMBA et al., 2017, no prelo), detalhado nesse artigo, para explorar o empoderamento econômico das mulheres gerado como resultado direto ou indireto das transferências de renda efetuadas por meio do TASAF. Este estudo identifica, ainda, as mulheres desempoderadas e possui, entre seus objetivos, facilitar os meios para aumentar sua autonomia e poder de participação na tomada de decisões. Inspirado no Índice de Empoderamento das Mulheres na Agricultura (WEAI),<sup>3</sup> o presente estudo examina os cinco “domínios de empoderamento” (5DE): decisões sobre produção, acesso e poder de decisão sobre os recursos produtivos, controle sobre o uso da renda, liderança na comunidade e na distribuição do tempo. Ele examina, também, o índice de paridade de gênero, que mede a participação de homens e mulheres nos 5DE e explora a contribuição de outras variáveis genéricas, incluindo cultura, estruturas legais e religião, para o empoderamento das mulheres. O projeto apresenta-se, portanto, com a seguinte questão-chave de pesquisa: até que ponto os programas de transferência

condicionada de renda (PTCs) empoderam as mulheres? O empoderamento é aqui definido como a capacidade e/ou poder de tomar decisões e fazer escolhas no âmbito dos domínios e variáveis mencionados anteriormente. O estudo também considera a definição de empoderamento fornecida pelos participantes das aldeias de tratamento e controle.

Como exemplo, o PSSN prioriza pagamentos para as mulheres suscetíveis a estar mais envolvidas nas responsabilidades sobre os cuidados do lar que os homens que vivem nas mesmas famílias. Tal priorização foi uma modificação posterior ao início da execução do programa, efetuada após relatos de mau uso do dinheiro por parte dos beneficiários do sexo masculino, que o gastavam com álcool, amantes e outros benefícios pessoais (em oposição às despesas de natureza familiar). Priorizar as mulheres como beneficiárias dos benefícios é uma estratégia amplamente utilizada em programas similares, particularmente na América Latina. Por exemplo, no PTC brasileiro – o Programa Bolsa Família (PBF) – 93 por cento dos beneficiários que gerenciam os benefícios para a família são mulheres. O estudo explora questões como: qual é a eficácia de se priorizar o pagamento das transferências de renda para as mulheres? Esta responsabilidade adicional para as mulheres é um fardo ou uma forma de empoderá-las?

## Justificativa para o estudo

Durante muito tempo, as mulheres na Tanzânia foram deixadas de fora dos ciclos de desenvolvimento socioeconômico. Suas contribuições passam despercebidas, ignoradas e desvalorizadas. É nossa intenção utilizar os resultados do estudo para aumentar a conscientização e fortalecer o foco do programa no empoderamento e das mulheres, bem como sua inclusão no processo de desenvolvimento. Os resultados também

serão usados para informar e influenciar ideias para a formulação de políticas de proteção social dentro e fora da Tanzânia, especificamente com relação à melhor forma de conceber programas de transferência de renda que possam engajar e beneficiar as mulheres. Esperamos que tais resultados possam contribuir para os debates sobre o empoderamento econômico das mulheres. A proporção de pesquisadores do sexo masculino e feminino no estudo é bem equilibrada; os quais têm histórico comprovado de atividades de engajamento público. Portanto, a comunicação entre pesquisadores e formuladores de políticas tem boas chances de ser frutífera. Finalmente, o estudo fornecerá algumas recomendações de políticas para programas futuros. A decisão de se utilizar a abordagem do WEAI também auxilia na compreensão empírica de aspectos essenciais do empoderamento econômico das mulheres nos programas de transferência de renda.

## Metodologia

A pesquisa empregou estudos randomizados controlados e metodologias qualitativas e quantitativas, envolvendo um total de 1.935 famílias na Tanzânia, que incluem mais de 11 mil indivíduos adultos do sexo masculino e feminino, com mais de 18 anos. Esta pesquisa foi realizada em nove distritos em um período de 36 meses, com início em novembro de 2014. Dois tipos de pesquisa foram efetuados com cada família amostrada, incluindo pesquisa domiciliar e individual. Esta última foi feita, separadamente, com as mulheres e os homens das famílias. Ainda foram realizadas entrevistas mais detalhadas e discussões em grupo. Além de questões sobre os 5DE, os participantes do estudo responderam a perguntas sobre a definição de empoderamento e a contribuição de aspectos culturais, jurídicos e religiosos para o empoderamento ou desempoderamento.

## Principais conclusões

As conclusões retiradas da fase de definição de linha de base do estudo indicam que as mulheres na Tanzânia, em geral, não são completamente empoderadas. O escore do WEAI para a Tanzânia é de 0,83, ligeiramente superior aos de Uganda (0,80) e Gana (0,72). O escore WEAI de Zanzibar é inferior ao da Tanzânia continental (0,78), o que significa que as mulheres em Zanzibar são menos empoderadas que as no continente. Os resultados do WEAI indicam que 52 por cento do total da população feminina são desempoderadas, comparado a 24 por cento da população masculina.

Em relação à contribuição de cada um dos cinco domínios para a falta de empoderamento das mulheres na Tanzânia, os resultados foram os seguintes: o controle sobre o uso da renda representa 4 por cento da falta de empoderamento das mulheres; decisões sobre produção, 8,5 por cento; alocação de tempo, 25 por cento; acesso e poder de decisão sobre os recursos produtivos, 31,0 por cento; e liderança em termos de participação do grupo e falar em público na comunidade, 31,7 por cento. Esse fato significa que, para aumentar o empoderamento das mulheres na Tanzânia, é necessário que sejam consideradas questões relativas a recursos, liderança e limitações de tempo de forma mais cuidadosa que as questões relacionadas à produção e à renda, que parecem menos significativas.

O escore do WEAI parece ser muito positivo, considerando-se que sua possível faixa de valores varia de 0 a 1, em que 0 = completamente desempoderada; e 1 = completamente empoderada. No entanto, tanto homens como mulheres expressaram, por entrevistas e discussões em grupo, que a percepção do nível de empoderamento das mulheres era, na verdade, menor que a pontuação do índice nominal levaria a acreditar. Nós, portanto, recorremos a uma análise do WEAI, utilizando diferentes pontos de corte para subíndices de empoderamento. De forma pouco surpreendente, verificou-se que as mulheres são menos empoderadas.

## Conclusões qualitativas

A maioria dos entrevistados afirmou que não há igualdade de oportunidades nos processos de tomada de decisão,

em que as mulheres se encontram desproporcionalmente em desvantagem em relação aos homens. A cultura de dominação masculina do país foi descrita por alguns dos participantes masculinos e femininos como o principal desafio para o empoderamento das mulheres. As mulheres entrevistadas destacaram que as decisões sobre *produção* eram tomadas conjuntamente com os seus cônjuges somente no que diz respeito ao que produzir, mas não quanto à utilização final ou à aplicação do produto. A maior parte delas alegou que não tem plena autonomia de tomada de decisão sobre os *recursos* (aquisição/compras, vendas, transferências de ativos, crédito e investimentos). A titularidade da terra apresentou-se, sem dúvida, como uma questão importante para as mulheres. Para a maioria da população, a terra é considerada algo que pertence aos homens da comunidade.

O papel de cuidadora conferido às mulheres em casa era um impedimento para que houvesse *tempo* suficiente para participar de atividades de capacitação que lhes permitissem adquirir capital produtivo. As decisões sobre como gastar a *renda* agregada familiar eram, geralmente, tomadas em conjunto com seus cônjuges. No entanto, na prática, os homens geralmente tinham a palavra final. Mais homens (14 de 31) que mulheres (8 de 49) entre os entrevistados já haviam ocupado – ou se encontravam atualmente – em posições de *liderança* na comunidade.

Na definição de empoderamento das mulheres, sua capacidade de fornecer apoio financeiro e contribuir com suas habilidades para atividades geradoras de renda para a família (incluindo a agricultura), a promoção da igualdade de gênero e a capacidade dos homens de cuidar de suas esposas/parceiros foram consideradas elementos-chave.

## Conclusão

Esperamos que esse PTC do TASAF possa afetar o empoderamento das mulheres de várias maneiras. Em primeiro lugar, proporcionar-lhes um volume maior de *renda* pode resultar em mais controle sobre os recursos familiares, embora nossos resultados mostrem que essa

é uma área na qual, relativamente falando, já exista certo grau de autonomia. Em segundo lugar, a transferência de renda pode afetar as dimensões de *tempo* e *liderança* do empoderamento, mas outros aspectos do programa também poderiam contribuir; o PSSN pode precisar de algumas modificações para enfatizar questões de liderança. Em terceiro lugar, no que diz respeito aos *recursos* – acesso à propriedade, compra e venda de bens, acesso a crédito e titularidade da terra –, será interessante observar se o PSSN terá qualquer efeito, uma vez que os aspectos subjacentes a tal domínio são de mais longo prazo (jurídicos, culturais, religiosos, etc.). Além disso, é provável que o poder limitado de tomada de decisão das mulheres – especificamente em questões de crédito e onde investir – tenha um impacto negativo no programa em termos de melhoria de condições de subsistência. Este domínio tem efeitos maiores sobre o componente de “graduação” do programa PSSN, que engaja os beneficiários em atividades remuneradas mais permanentes as quais, consequentemente, os possibilita para sair da pobreza de forma mais decisiva. Estamos ansiosos pela fase de pesquisa de acompanhamento e avaliação do impacto do programa em 2017. ●

ALKIRE, S.; MEINZEN-DICK, R. S.; PETERMAN, A.; QUISUMBING, A. R.; SEYMOUR, G.; VAZ, A. “The Women’s Empowerment in Agriculture Index.” *IFPRI Discussion Paper* 01240. Washington, D.C.: Instituto Internacional de Pesquisa em Política Alimentar (IFPRI), 2012. <<http://ebrary.ifpri.org/cdm/singleitem/collection/p15738coll2/id/127346/rec/29>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

MYAMBA, F.; GRIMARD, F. “Assessing the impact of cash transfer programs on women’s empowerment in Tanzania: A preliminary analysis of the baseline data using the WEAI methodology”. 2017, no prelo.

MYAMBA, F.; TIBANDEBAGE, P. “A Qualitative Assessment of Women’s Empowerment in a Conditional Cash Transfer Program in Tanzania”. 2017, no prelo.

1. Pesquisa de Políticas para o Desenvolvimento (REPOA).
2. O REPOA é uma instituição de pesquisa independente que gera e utiliza conhecimentos para favorecer o desenvolvimento socioeconômico. Produz pesquisas de alta qualidade, oferece treinamento, facilita o compartilhamento de conhecimentos e defende o uso de informações precisas para a formulação de políticas.
3. O WEAI é um índice com base em pesquisa e projetado para medir o empoderamento, senso de independência e inclusão das mulheres no setor agrícola (AKIRE et al., 2012).

# A participação das mulheres em posições de liderança na Tanzânia

Rashida Shariff<sup>1</sup>

A relevância de se ter mulheres em cargos de tomada de decisão é amplamente reconhecida, mas tal reconhecimento não se traduz, diretamente, em um aumento real do número de mulheres nessas posições. É importante para as mulheres estarem em posições de tomada de decisão como um reflexo da igualdade de direitos. Elas compõem cerca de metade da população do mundo e podem oferecer uma forma alternativa de pensar sobre questões que afetam diretamente as suas vidas. A presença de mulheres em posições de liderança também é muito importante no sentido de influenciar decisões sobre a proteção social, uma vez que as mulheres são altamente vulneráveis, tanto em contextos “normais” quanto em cenários de emergência. A sub-representação feminina em posições de liderança sinaliza uma potencial falha em compreender suas realidades vulneráveis e implementar intervenções apropriadas e sustentáveis de proteção social.

A luta das mulheres para alcançar posições de liderança na comunidade não é, sob qualquer prisma, uma tarefa fácil. Com este artigo, esperamos apresentar algumas características gerais de suas experiências de engajamento com lideranças em contextos de gênero altamente desiguais

na Tanzânia. Um melhor entendimento dessas experiências pode também melhor subsidiar nossas intervenções concebidas para tratar as relações de poder desiguais entre homens e mulheres, além de fazer avançar os esforços por mais líderes do sexo feminino. Há vários fatores que aumentam as chances de as mulheres alcançarem posições de liderança, mas há ainda enormes desafios – incluindo questões sociais, econômicas e políticas –, que precisam ser discutidos e a necessidade de introduzir e implementar políticas que possam nivelar as chances de sucesso entre os gêneros.

## **Fatores atenuantes e agravantes para a participação das mulheres na política e na tomada de decisões**

### **Fatores pessoais**

Existem fatores sociais e familiares que incentivam as mulheres a disputar posições de liderança. Tais fatores incluem: apoio dos pais para se educar; autoconfiança e apoio dos professores e pais; e oportunidades de ocupar posições de liderança em escolas, instituições religiosas e de formação organizadas por diversas organizações da sociedade civil. Outros fatores incluem: socialização em virtude de serem criadas em famílias politicamente ativas, proporcionando-lhes exposição política desde a infância; fortalecimento por estarem cercadas por

mulheres de espírito forte e independentes em suas famílias; motivação pela situação das outras mulheres que convivem com a pobreza; mudanças que trouxeram para a vida das pessoas marginalizadas em seus vários papéis de liderança anteriores, que desenvolvem sua paixão por fazer a diferença e contestar posições de liderança; capacidade de mobilizar recursos para participar de eleições; e persuasão das organizações de mulheres, alas femininas de partidos políticos, amigos e parentes próximos.

### **Fatores estruturais**

A importância da participação das mulheres é reconhecida por vários instrumentos de direitos humanos internacionais e regionais, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1948), o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1966), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, 1979) e o recente Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 5, que insta os países a “alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas” até 2030.<sup>2</sup> No entanto, considerando-se que o envolvimento e a participação das mulheres nos processos de tomada



Foto: William Warby. Integrantes da aldeia Maasai no Parque Nacional de Serengeti, Tanzânia, 2008 <<https://goo.gl/gcedFZ>>.

“ A luta das mulheres para alcançar posições de liderança na comunidade não é, sob qualquer prisma, uma tarefa fácil.

“ Crenças negativas de que as mulheres são inferiores e menos inteligentes que os homens, ou que são inadequadas para papéis de liderança, contribuem para que as mulheres continuem sub-representadas em posições de liderança na Tanzânia.

de decisão são ainda limitados, esses instrumentos não têm sido capazes de corrigir o desequilíbrio histórico de gênero promovido pelas barreiras socioculturais, econômicas e estruturais, entre outras. Portanto, embora tais instrumentos em si criem uma boa base, se os países que os ratificarem não forem legalmente obrigados a cumpri-los, então eles não são, de fato, instrumentos eficazes.

#### Fatores institucionais

Instituições como partidos políticos, órgãos de gestão eleitoral, escolas, entidades religiosas e setores públicos e privados são influenciadas por um contexto de gênero altamente desigual. Por conseguinte, sua inclusão das mulheres em cargos de tomada de decisão é moldada por esse contexto mais amplo.

Assim, é necessário trabalhar simultaneamente com todos os elementos interconectados – as instituições, as próprias mulheres e o público em geral – para garantir mudanças transformadoras na Tanzânia. Uma boa base e ponto de partida para promover tal aumento da participação seria a criação de nova legislação que garantisse um número mínimo de mulheres em todas as posições de liderança e durante os processos de nomeação. Esse fato pode começar com a Constituição, com a adição de uma cláusula que estipule claramente que a igualdade de gênero deve ser obrigatória e crie órgãos reguladores para monitorar sua implementação. Deve haver consequências em caso de descumprimento,

considerando que abordagens voluntárias têm sido pouco eficazes na transformação de crenças e práticas discriminatórias. Mecanismos de monitoramento e avaliação/fiscalização são fundamentais, considerando que já ficou comprovado que a vontade política, por si só, foi incapaz de assegurar a igualdade de gênero em cargos de tomada de decisão.

#### Ação

Tanto homens quanto mulheres precisam se unir para mudar o sistema patriarcal por meio de uma reformulação de culturas e leis tendenciosas; e como membros de partidos políticos podem exigir responsabilização nesse sentido. As organizações de direitos das mulheres também podem fazer o mesmo nos setores público e privado. Os movimentos de direitos das mulheres requerem mais financiamento para atingirem resultados melhores em sua busca pela igualdade de gênero em cargos de liderança.

#### Sociedade consciente

A batalha para alcançar a igualdade de gênero nos processos de tomada de decisão poderá ser inútil se apenas esperarmos que leis, movimentos de direitos das mulheres, fatores pessoais e instituições oficiais tragam as mudanças. Se a sociedade em geral não acreditar nas capacidades das mulheres, se não mudar sua atitude e comportamento de forma a equilibrar os papéis de gênero, se não abandonar práticas culturais negativas – como o casamento infantil e a mutilação genital feminina – e se não deixar de tratar

“ As mulheres também não têm capital cultural na Tanzânia, principalmente, em razão de seus papéis de gênero.



Foto: Matt Kieffer. Mulheres pescando, Nungwi, Tanzânia, 2008 <<https://goo.gl/ajXnyX>>.





Foto: Konstantin Zamkov. Garotas na praia, Paje, Tanzânia, 2008 <<https://goo.gl/2weVwX>>.

as mulheres como cidadãos de segunda classe, respeitando-as e permitindo que vivam livres de qualquer forma de violência (incluindo violência eleitoral e assédio sexual), então, com raras exceções, as mulheres continuarão a travar batalhas perdidas.

#### Fatores culturais

Crenças negativas de que as mulheres são inferiores e menos inteligentes que os homens, ou que são inadequadas para papéis de liderança, contribuem para que as mulheres continuem sub-representadas em posições de liderança na Tanzânia. As expectativas e as funções das mulheres em posições de influência continuam, em grande medida, confinadas à esfera privada. Poucas têm a sorte de ter uma educação que vai contra as normas sociais habituais. A maioria delas permanece presa a crenças culturais discriminatórias e a suas práticas correspondentes. A mudança dos padrões passa, necessariamente, por mudar a consciência da sociedade tanzaniana de modo geral, o que requer intervenções criativas e consistentes com campanhas públicas em várias mídias, incluindo rádios comunitárias, televisão e materiais educacionais e informativos. Outras opções de intervenção incluem sessões de aprendizagem interativa com membros influentes da sociedade que podem mudar as normas e introduzir alternativas.

#### Fatores econômicos

As mulheres sofrem de uma carência de capital cultural e econômico que

lhes permita competir de forma efetiva em eleições na Tanzânia. O alto nível de pobreza entre elas, aliado à enorme carga de prestação de cuidados não remunerada que realizam (ou até causado por tal carga), coloca as mulheres em significativa desvantagem econômica. Há, portanto, a necessidade de que os partidos políticos reservem fundos para que possam dar apoio genuíno a potenciais candidatas mulheres, e não as colocar em um caminho certo para o fracasso. Além disso, os empregadores precisam considerar a igualdade de gênero – tanto em número de funcionários quanto em âmbito de remuneração – para ajudar as mulheres a superar a vida de pobreza que afeta sua capacidade de participar nas eleições de lideranças políticas. A existência de legislação para controlar as despesas eleitorais pode não ser suficiente se essas leis não forem corretamente implementadas e fiscalizadas. Também precisamos estar cientes de que a incapacidade de fornecer suporte financeiro adequado às mulheres pode deixá-las vulneráveis à corrupção sexual (*sextortion*, como o termo ficou conhecido em inglês, junção de *sex* e *extortion*) e, potencialmente, até a infecções por HIV/AIDS como resultado de seu desejo de exercer cargos de liderança, considerando que homens abastados e em posições de poder podem exigir sexo em troca de favores políticos.

#### Lacunas de informação

As mulheres também não têm capital cultural na Tanzânia, principalmente,

em razão de seus papéis de gênero. Consequentemente, as mulheres têm pouca informação sobre os procedimentos eleitorais, por exemplo. Muitas mulheres do país são expostas a papéis de liderança durante seus anos escolares formativos e depois em várias instituições, assim como a oportunidades de formação. Elas exigem treinamento de longo prazo para capacitar-se e adquirir os conhecimentos necessários para que possam participar, de forma bem-informada, dos desafios e oportunidades, construindo sua resiliência e tenacidade em uma sociedade competitiva e desigual.

#### Conclusão

As mulheres na Tanzânia enfrentam múltiplas e históricas barreiras a sua participação em papéis de liderança nos setores público e privado, em contextos altamente desiguais de gênero que são moldados por relações de poder patriarcais. Logo, são necessárias múltiplas estratégias interconectadas para superar os vários obstáculos enfrentados por elas. Há, também, uma necessidade de olhar além dos números e fazer estudos comparativos entre os países que têm e os que não têm uma presença mais forte de mulheres em posições de liderança de forma a estabelecer as diferenças entre eles, sua natureza e a extensão de sua influência. Também se fazem necessárias mais pesquisas sobre a lacuna entre o aumento da sensibilização e a falta de ação para a conquista da igualdade de gênero. ●

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. *Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres*: Nova York: Nações Unidas, 1979. Disponível em: <[www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10233.html](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10233.html)>. Acesso em: 8 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. *Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos*. Nova York: Nações Unidas, 1966. Disponível em: <<http://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf>>. (Tradução livre do site oficial da Organização dos Estados Americanos). Acesso em: 8 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 217 A (III). Nova York: Nações Unidas, 1948. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. (Tradução em português). Acesso em: 8 nov. 2016.

1. Especialista em gênero.
2. Ver <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview/goal-5.html>>.

# Governança de iniciativas de proteção social para o combate à pobreza com perspectiva de gênero em Uganda: como ir além da participação simbólica das mulheres nas comissões de governança?

*Florence Kyoheirwe Muhanguzi<sup>1</sup>*

Evidências mostram que, aproximadamente, 47 por cento da população da África subsaariana vivem abaixo da linha internacional da pobreza, de USD 1,25 por dia (NAÇÕES UNIDAS, 2012);<sup>2</sup> e muitos mais vivem em situação de insegurança econômica. Embora a vulnerabilidade da região<sup>3</sup> perpassa todas as idades, etnias, religiões, castas e localizações (urbanas e rurais), esta é uma experiência com viés de gênero, que afeta mais mulheres que homens (ibid.; SWEETMAN, 2011). A proteção social é vista como uma estratégia crucial para combater a “armadilha da pobreza” (LWANGA-NTALE; NAMUDDU; ONAPA, 2008). Prefere-se a abordagem transformativa da proteção social em razão de seu potencial para tratar da natureza complexa dos riscos e vulnerabilidades: as questões fundamentais da equidade, empoderamento e direitos sociais (HOLMES; JONES, 2010). Tal abordagem vai além das transferências de renda e consumo comuns a muitas iniciativas de proteção social para buscar atender às necessidades estratégicas e às práticas de homens e mulheres. A proteção social – definida como intervenções públicas e privadas para enfrentar os riscos e as vulnerabilidades que expõem indivíduos à insegurança de renda e privação social e proporcionam vidas indignas – deve ser um serviço básico e um direito humano que garante a dignidade das pessoas. Este artigo destaca os vários recursos de governança utilizados por iniciativas de proteção social não estatais que são fundamentais para enfrentar a pobreza com viés de gênero – em especial, a promoção da voz das mulheres nos processos de tomada de decisão, a consideração do gênero nas políticas e diretrizes e a prestação de contas como medida primordial da boa governança.

A proteção social na Uganda e no resto da África subsaariana, até então, vinha sendo considerada uma responsabilidade do setor público, cumprida por meio de regimes de seguridade social e de outros programas de redução da pobreza. No entanto, intervenientes não estatais (INEs), incluindo organizações e associações nacionais, internacionais e comunitárias, já começaram a responder ativamente à vulnerabilidade à pobreza.<sup>4</sup> Uma prestação efetiva de serviços de proteção social deve ser ancorada na boa governança e caracterizada pela prestação de contas, transparência, abrangência (voz e participação na tomada de decisões) e capacidade de resposta às preocupações e prioridades de todos os cidadãos (BRODY, 2009). A governança de iniciativas de proteção social influencia significativamente o nível de abordagem das diferenças de gênero e seus efeitos sobre a vulnerabilidade (CORNER, 2005). “Governança” implica a maneira pela qual o poder é exercido na gestão de determinada iniciativa. Esse fato inclui os mecanismos (estruturas, normas, regulamentos e instrumentos) e os processos necessários para que os cidadãos (homens e mulheres) e grupos possam articular seus interesses, mediar suas diferenças e exercer seus direitos e obrigações legais (BANCO MUNDIAL, 1992; CORNER, 2005).

Para garantir ações e resultados eficazes, os mecanismos e os processos de governança de atores não estatais que trabalham com proteção social devem ter clara perspectiva de gênero, com atenção explícita à articulação dos interesses de homens e mulheres, permitindo-lhes mediar suas diferenças e exercer seus direitos e obrigações legais. Além disso, eles devem: aumentar o empoderamento das mulheres, em particular o acesso e

o controle dos recursos produtivos e seu poder de escolha com relação a sua integridade e autonomia sexual e reprodutiva; assegurar a sua liberdade em relação à violência; e fomentar igualdade de valores entre mulheres e homens, meninas e meninos (HARPER et al., 2014).

Combater a vulnerabilidade à pobreza continua um enorme desafio em Uganda para os intervenientes não estatais (INEs), dos quais se espera que sejam capazes de complementar ou preencher as lacunas relacionadas à prestação inadequada de serviços de proteção social pelo governo. Os INEs têm diversos grupos como público-alvo, incluindo crianças (órfãos e outras crianças vulneráveis); mulheres e homens pobres; pessoas com deficiência; e pessoas que vivem com HIV/AIDS. Com base em dados quantitativos e qualitativos coletados entre 2012 e 2013, em dois distritos selecionados de Uganda (MUHANGUZI et al., 2016), em análise de estudos relevantes publicados e não publicados, em documentos de políticas e programas e nos regulamentos e leis dos INEs selecionados,<sup>5</sup> o presente artigo tem por objetivo detalhar até que ponto as iniciativas de proteção social não estatais são capazes de promover mecanismos de governança com perspectiva de gênero em Uganda.

As principais áreas de governança consideradas essenciais na prestação de serviços de proteção social incluem a participação e a representação nos processos de tomada de decisão por meio das estruturas de governança das INEs, além de políticas, leis e regulamentos e as dimensões fundamentais da responsabilização, incluindo transparência e participação no planejamento, na implementação e nas etapas de avaliação de iniciativas de proteção social.



Foto: Stephan Gladieu/World Bank. Mulher ensina mães com crianças pequenas sobre nutrição, Uganda, 2015 <<https://goo.gl/paEiTr>>.

### A voz das mulheres nos processos de tomada de decisão

Todos os INEs, sejam formais ou informais,<sup>6</sup> têm algum tipo de estrutura de governança para a tomada de decisões e operações do dia a dia. Embora as mulheres constituam a maioria dos membros, especialmente em organizações/associações comunitárias (71,5 por cento), os cargos/papéis de tomada de decisão continuam a ser de domínio masculino em todos os INEs em Uganda, com homens dominando essas posições (77,8 por cento e 65,5 por cento nos INEs formais e informais, respectivamente), enquanto a maioria das mulheres assume papéis subordinados e protocolos, como vice-presidentes, secretárias ou tesoureiras (MUHANGUZI et al., 2014). Consequentemente, as vozes das mulheres nos processos de tomada de decisão permanecem limitadas, gerando foco e direcionamento inadequados das necessidades de gênero e interesses das mulheres. Algumas organizações<sup>7</sup> que incluem mulheres em suas instâncias de tomada de decisão são mais propensas a incluir mulheres e homens em seus programas e tratar de questões específicas de gênero, como a discriminação social, a violência com base no gênero, direitos humanos, igualdade de acesso a crédito e consciência de gênero, entre outros.

### Considerações de gênero nas políticas e diretrizes

Apesar de muitos dos colaboradores de INEs entrevistados (66,7 por cento) afirmarem considerar questões de gênero

em suas políticas, nossa pesquisa revelou que a maioria de suas políticas e diretrizes não integram a dimensão de gênero (ibid.). Mesmo onde havia disposições nominais para as questões de gênero, muitos dos entrevistados não conseguiram oferecer exemplos de ações concretas sensíveis ao gênero ou explicar seus objetivos. Consequentemente, a maioria dos intervenientes não estatais (72 por cento) presta serviços sem uma perspectiva de gênero, com direcionamento para serviços e atividades de proteção que abordam, principalmente, necessidades de gênero práticas e imediatas. Constatou-se, também, que há pouco foco nas ações estratégicas e transformadoras necessárias para lidar com as causas da desigualdade de gênero. Apenas 28 por cento têm atividades específicas de gênero, como formação para mulheres em métodos agrícolas modernos, com o objetivo de aumentar a produtividade e gerar renda mais elevada; fornecimento de redes de mosquito para mulheres grávidas e viúvas; garantia de boa nutrição nas famílias; conscientização sobre direitos humanos; ações sobre a violência de gênero e relações de gênero desiguais na família; combate ao abuso e tráfico de crianças; fornecimento de taxas escolares e outros materiais escolares para a inclusão das meninas, especialmente órfãs e crianças vulneráveis; assegurar que as mulheres e homens participem igualmente dos processos de tomada de decisão (representação nos comitês executivos); encorajar as mulheres a aderir a esquemas de poupança e de crédito; e proporcionar

“ Para garantir ações e resultados eficazes, os mecanismos e os processos de governança de atores não estatais que trabalham com proteção social devem ter clara perspectiva de gênero, com atenção explícita à articulação dos interesses de homens e mulheres.

igualdade de acesso a oportunidades de crédito, informação e emprego.

### A prestação de contas é parte fundamental da boa governança

Os INEs, considerando as dimensões cruciais da prestação de contas – transparência e participação na tomada de decisões de processos, planejamento, implementação e avaliação das iniciativas –, especialmente aqueles com base em esforços comunitários, oferecerem oportunidades para o compartilhamento de informações sobre a concepção, implementação, avaliação e *feedback* de políticas e programas com membros e beneficiários por meio de reuniões. No entanto, as mulheres têm dificuldade de participar regularmente dessas reuniões, principalmente em razão de restrições de mobilidade e falta de tempo causada por sua pesada carga de trabalho doméstico (domiciliar e rural).

Os INEs formais – subnacionais, nacionais e internacionais – possuem mecanismos limitados de consulta e engajamento local, especialmente em relação às mulheres. Embora os membros dos INEs entrevistados tenham relatado um alto nível de engajamento com os beneficiários nas diferentes fases dos ciclos dos projetos/programas que desenvolvem, as mulheres e os homens locais relataram engajamento limitado nos processos de tomada de decisão das INEs formais. Todos os membros dos INEs de base comunitária participam de atividades de monitoramento e avaliação conjuntas durante as reuniões, permitindo que

homens e mulheres planejem de forma adequada às necessidades identificadas de forma ágil e transparente. Contudo, os INEs nacionais e internacionais formais têm maior responsabilidade de prestação de contas com seus doadores e governos que com seus beneficiários. A percepção da comunidade é que os INEs nacionais e internacionais são mais acessíveis aos líderes locais e seus familiares. A abordagem não participativa foi considerada o fator responsável pela segmentação imprecisa de serviços/atividades e a concepção inadequada de programas/iniciativas que não atendem às necessidades dos homens e mulheres da comunidade. Conforme declarou um dos membros da comunidade:

"Que elas [as ONGs] venham até nós e nos perguntem o que nós queremos, e não eles determinarem isso por nós. Por exemplo, pode ser que a gente precise de um poço artesiano com mais urgência que uma escola primária [...] nossas mulheres têm dificuldade de obter tratamento nos hospitais do governo por causa da distância; não há remédios nem médicos na unidade de saúde [...]."

Consequentemente, embora as iniciativas de proteção social tragam benefícios claros, os entrevistados observaram que os serviços locais de proteção social (como esquemas de poupança na aldeia e de crédito cooperativo, grupos de sepultamento e associações comunitárias), ainda que tenham ajudado a satisfazer suas necessidades práticas imediatas, não alteraram, fundamentalmente, sua posição ou suas perspectivas de vida.

### Conclusão

Mitigar a vulnerabilidade à pobreza com viés de gênero requer intervenções com governança cujo foco na questão de gênero vá além da mera nomeação simbólica de mulheres para comissões e INEs. Deve haver ênfase na integração efetiva das perspectivas de gênero em mecanismos (estruturas, políticas, regras e regulamentos) e processos concretos de governança, de forma a garantir que os interesses estratégicos e práticos de mulheres e homens que se relacionem ao gênero sejam adequadamente tratados. Iniciativas de proteção social que busquem esse objetivo podem aumentar seu potencial equalizador de relações de gênero e de renda nos âmbitos individual,



Foto: Pete Lewis/DFID. Mulher no campo, Uganda, 2011 <<https://goo.gl/Ri5L9J>>.

intrafamiliar e comunitário, além de facilitar a ocorrência de mudanças sociais e econômicas transformadoras. ●

BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. Washington, D. C.: World Bank, 1992.

BARRIENTOS, A. *Social Protection and Poverty*. Genebra: Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social, 2010.

BRODY, A. *Gender and Governance: Overview Report*. Brighton: Instituto de Estudos de Desenvolvimento, 2009.

CORNER, L. *Gender-sensitive and Pro-poor Indicators of Good Governance*. Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005.

HARPER, C.; NOWACKA, K.; HANNA, A.; FERRANT, G. *Measuring women's empowerment and social transformation in the post-2015 agenda*. Londres: Overseas Development Institute, 2014.

HOLMES, R.; JONE, N. *How to design and implement gender sensitive social protection programmes: A toolkit*. Londres: Overseas Development Institute, 2010.

LUTTRELL, C.; MOSER, C. *Gender and Social Protection*. Londres: Overseas Development Institute, 2004.

LWANGA-NTALE, C.; NAMUDDU, J.; ONAPA, P. "Social Protection in Uganda: A Call for Action." *Paper para Discussão*, n. 1/2008. Kampala: Inédito, 2008.

MUHANGUZI, F. K.; MUHUMUZA, F. K.; OKELLO, J. *Governance of Non-State Social Protection Initiatives: Implications for Addressing Gendered Vulnerability to Poverty in Uganda*. Documento de Trabalho PASGR 006. Nairobi: Partnership for African Social and Governance Research, 2016.

\_\_\_\_\_. *Governance of Non-State Social Protection Initiatives: Implications for Addressing Gendered Vulnerability to Poverty in Uganda*. Nairobi: Partnership for African Social and Governance Research, 2014.

NAÇÕES UNIDAS. *The Millennium Development Goals (MDGs) Report 2012*. Nova York: Nações Unidas, 2012.

PARTNERSHIP FOR AFRICAN SOCIAL AND GOVERNANCE RESEARCH (PASGR). *Documento de Pesquisa-Quadra PASGR: Features, Governance Characteristics and Policy Implications of Non-State Social Protection in Africa*. Nairobi: Partnership for African Social and Governance Research, 2012.

SWEETMAN, C. "Introduction: Special Issue on Social Protection." *Gender and Development* 19(2), p. 169-177, 2011.

1. Escola de Mulheres e Estudos de Gênero da Universidade de Makerere, Uganda.

2. Dados de 2008.

3. A vulnerabilidade é conceituada, no presente trabalho, como a exposição a ameaças ou riscos – seja a ameaça um episódio de choque ou um processo – e a resiliência, ou a capacidade de gerir o risco – seja ele econômico, social, político ou ambiental. Além disso, a vulnerabilidade refere-se às chances de continuar (ou cair) na pobreza no futuro (BARRIENTOS, 2010).

4. Até o momento do estudo (2013), havia, aproximadamente, 12.952 INEs registrados (MUHANGUZI et al., 2016).

5. Embora sejam numerosas demais para listar no presente artigo, os INEs incluem iniciativas como a *Katakwi Grassroots Women Development Initiative* (Iniciativa Popular de Desenvolvimento das Mulheres de Katakwi), a *Otuko People Living with HIV/AIDS* (Pessoas de Otuko que vivem com HIV/AIDS) e a *Skill Uganda*.

6. Os INEs formais incluem instituições de mercado (como bancos, companhias de seguros e instituições de microfinanciamento) e organizações sem fins lucrativos legalmente registradas e com estrutura formal (LUTTRELL; MOSER, 2004; PASGR, 2012). Os INEs informais trabalham com base em redes de ação coletiva, comunidade, família, vizinhança e solidariedade, mas podem não ter identidade jurídica nem estruturas de governança e gestão formais (ibid.).

7. Como a Otuko, a Associação de Pais de Omodoi, a Rede de Atores de Desenvolvimento de Katakwi, a Action Aid Uganda, a Visão Mundial e a Care International, entre outras.

# Encontrando a noção de igualdade: mulheres, trabalho e proteção social no Egito

Hania Sholkamy<sup>1</sup>

Trabalho e bem-estar são áreas de profunda inquietação política, econômica e social para indivíduos e famílias em todos os locais. No entanto, o desemprego, o subemprego, a instabilidade no trabalho e a baixa remuneração afetam homens e mulheres de formas frequentemente diferentes e com contornos bem específicos. No Egito, como em outros países árabes de maioria muçulmana, as baixas taxas de participação das mulheres nos mercados de trabalho formais, aliadas aos baixos salários e transitoriedade dos mercados informais, tornam as mulheres particularmente vulneráveis a riscos e geram a necessidade de uma proteção social institucionalizada. Embora seja verdade que as normas e os princípios patriarcais dos códigos legais muçulmanos e as práticas e as tradições dos egípcios cristãos (Coptas) atribuem aos homens a obrigação de sustentar as mulheres que são suas dependentes, as múltiplas crises econômicas tornaram difícil para os homens honrar tal obrigação tradicional. Assim, as mulheres tiveram de recorrer ao trabalho remunerado e não remunerado para sobreviver às dificuldades que se seguiram.

Apesar das atividades econômicas variadas das mulheres, seu bem-estar e sua proteção contra riscos e privações ainda são percebidos no Egito como uma função da família, e não dos mercados.<sup>2</sup> Obediência, dependência e exaltação da maternidade servem para desencorajar as mulheres a assumir quaisquer que não sejam os de filha, esposa ou mãe. Esse fato explica as já famosas baixas taxas de participação das mulheres na força de trabalho em muitos países de maioria muçulmana (SHOLKAMY, 2014; TZANNATOS, 1999).

Bugra e Yakut-Cakar discutiram o fenômeno da feminização do trabalho. Listam uma série de fatores que explicam por que mais mulheres estão trabalhando, incluindo a substituição de postos de trabalho geralmente associados a homens por trabalhos mais precários que exigem menos habilidades, mas mais docilidade,

que tendem a favorecê-las. Mulheres aceitam baixos salários para trabalhos que requerem poucas habilidades e gozam de pouca segurança. Os autores também postulam que a diminuição da renda dos homens e o aumento da insegurança no trabalho estão empurrando as mulheres para o mercado de trabalho (BUGRA; YAKUT-CARKAR, 2010). Esta conjunção de fatores levou a um aumento no número de mulheres no mercado de trabalho no Egito, a maioria das quais em empregos precários no setor informal (ASSAD et al., 2007;).

O número total de mulheres que trabalham no Egito é comparativamente baixo. De acordo com um relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), muitos dos países com nível significativamente baixo de participação feminina na força de trabalho são países árabes de maioria muçulmana: Jordânia, Egito, Marrocos, Iêmen, Omã e Arábia Saudita (ibid.; PNUD, 2008).<sup>3</sup>

No Egito, 36,7 por cento das mulheres com emprego trabalham para sua família sem remuneração, enquanto apenas 5,3 por cento dos homens que trabalham relataram situação semelhante (CAPMAS, 2015). Esta enorme lacuna não reflete o trabalho não remunerado de “cuidados da família” que as mulheres empreendem. Em uma análise recente que aplica a metodologia da ONU Mulheres para estimar os valores do trabalho não remunerado e sua

distribuição entre homens e mulheres, El-Antary (2016) notou uma série de diferenças acentuadas (ver Tabela 1).

Observadores notaram a necessidade de um novo modelo social para o Egito e descreveram amplamente a eficácia e custo das iniciativas de bem-estar social generosas, embora ineficazes, que o país utiliza.<sup>4</sup>

A religião, de fato, tem sido uma variável significativa para a determinação dos padrões de emprego e atividade econômica femininos. No sistema de valores do Egito, sancionado pela religião, o trabalho das mulheres pode ser admissível, mas apenas por motivos de necessidade econômica (BUGRA; YAKUT-CARKAR, 2010; MIR-HOSSEININ, 2000). No entanto, existem vários outros fatores que poderiam afetar a possibilidade de as mulheres trabalharem e equilibrarem suas funções produtivas e reprodutivas.<sup>5</sup> Tais fatores incluem, por exemplo, as políticas sociais e os serviços públicos que são obrigação dos governos nacionais e que, teoricamente, deveriam desonerar as mulheres das obrigações de cuidado dos filhos, seguridade social e educação, bem como proporcioná-las mobilidade fácil e segura por meio de estradas e transporte público em bom estado de conservação. As políticas econômicas que proporcionam oportunidades de trabalho também são importantes. Essa situação também vale para um arcabouço legal que proteja o trabalho e os trabalhadores ou que permita

**TABELA 1: Proporção de homens e mulheres engajados em diferentes tipos de trabalho não remunerado no Egito**

Tipo de trabalho	Homens	Mulheres
Atividades de produção agrícola e domésticas	8,8%	16%
Fazer compras e levar membros da família para compromissos	34,7%	62,3%
Construção e manutenção do lar familiar	4,9%	1,9%
Limpeza, cozinha e outras atividades domésticas	4,4%	88,6%
Buscar água e combustível	1,1%	5,4%
Cuidados em tempo integral de crianças e idosos	5,3%	32,2%
Cuidado de outros, além das outras atividades	4,0%	32,2%

Fonte: Elaboração da autora, a partir da Pesquisa do Painel do Mercado de Trabalho no Egito (ELMPS, 2012).

que as mulheres exijam seus direitos e protejam suas conquistas. Tais condições seculares têm um impacto dramático no alcance das convicções e interpretações religiosas sobre as opções e práticas profissionais de mulheres e famílias.

Os problemas endógenos do estado de bem-estar social têm, em sua origem, a crescente discrepância entre a concepção do programa existente e as demandas sociais reais. Poderiam pensões e benefícios sociais empoderar as mulheres de uma forma que o mercado de trabalho não foi capaz de fazer?

Este breve artigo defende o argumento do potencial de empoderamento representado pela proteção social provida pelo Estado – e, especialmente, pelas transferências de renda – como ferramenta para o empoderamento das mulheres e como mais que uma mera inovação para o alívio da pobreza.

### Princípios feministas como base para políticas sociais

A Constituição egípcia consagra o direito à proteção social com o mesmo vigor com que honra a família e a igualdade. Mulheres que trabalham nos setores informais, não remunerados ou de cuidados, não têm acesso garantido a esses direitos. Elas precisam de transferências sociais desvinculadas do *status* de seu emprego e que não exijam que o beneficiário viva em uma forma de miséria objetivamente verificável.

O Egito deu um pequeno passo nessa direção. O *Karama* (“Dignidade”) e o *Takaful* (“Apoio Mútuo” ou “Bem-estar”) são programas de transferência de renda com foco objetivo que almejam aumentar o consumo dos indivíduos e famílias que vivem na pobreza no Egito. O *Karama* proporciona aos idosos e às pessoas com deficiência severa um benefício mensal de EGP 320 (aproximadamente, USD 40) por beneficiário. O *Takaful* é uma transferência condicionada de renda para famílias com filhos que vivem na pobreza, oferecida quatro vezes por ano para ajudar as famílias a cuidar dos seus filhos. O programa fornece um benefício-base de EGP 320 (aproximadamente, USD 40), com acréscimos por criança que variam de EGP 60 a EGP 100 (USD 7,5 a USD 12), dependendo da idade da criança.



Foto: Dominic Chavez/World Bank. Pequeno negócio em que a maioria dos trabalhadores são mulheres, Egito, 2015 <<https://goo.gl/Bn1Cqs>>.

Embora ambos sejam benefícios direcionados que dependem do uso de uma fórmula fundamentada na renda mensal para identificar candidatos elegíveis, tais programas o fazem de maneira que não penaliza as mulheres que trabalham e reconhecem a pobreza da família como base para os direitos individuais. Além disso, os membros femininos adultos das famílias não são considerados dependentes e podem receber uma pensão pessoal igual à de um homem. Esses dois programas foram introduzidos em 2015 e concebidos para proporcionar benefícios a 1,5 milhão de famílias nas regiões mais pobres do Egito.<sup>6</sup>

As transferências vão para as mulheres da família, quer sejam chefes de família ou não. Assim, contorna-se o papel tradicional do “homem provedor” ao honrar-se o trabalho das mulheres com o cuidado da família e reconhecer-se a necessidade de apoio ao rendimento dos adultos que

trabalham em setores instáveis e de baixa remuneração da economia.

Em um pequeno projeto-piloto em que as transferências de renda foram pilotadas em Ain el Sira, um bairro pobre do Cairo, encontrou-se clara associação entre as transferências de renda e o bem-estar das mulheres. Essas entrevistas foram realizadas em abril de 2011, com 143 mulheres que haviam recebido transferências de renda ao longo de um período de dois anos. Esse período foi turbulento no Egito, com níveis galopantes de violência, desemprego, instabilidade e insegurança. As transferências tornaram-se a única fonte de renda para diversas famílias e muitos homens perderam completamente os meios de subsistência. É importante considerar tal situação ao analisar as tabelas a seguir. Apesar dessas condições e do número relativamente pequeno de entrevistadas, o impacto do programa sobre a violência doméstica

**TABELA 2: Violência contra as mulheres<sup>7</sup>**

	Linha de base (%)	Acompanhamento (%)	Mudança de sim para não (%)	N
É direito de o marido bater na mulher? (% Sim)	50,7 (P=0,01)	34,6	29,6	142
O marido sempre bate na esposa	23,0 (P=0,01)	11,5		139
O marido às vezes bate na esposa	11,5	12,9		139
			Mudança de não para sim (%)	
A esposa buscou ajuda com alguém após a violência? (% Sim)	27,3 (P=0,01)	48,5	33,3	33

Fonte: Elaboração do Dr. Hakan Zaky.



Foto: Dana Smillie/World Bank. Empresária egípcia que conseguiu um empréstimo para abrir dois negócios, Cairo, Egito, 2011 <<https://goo.gl/RbHSu7>>.

é digno de nota e indica a possibilidade de intersecções entre proteção social e justiça de gênero.

Acrescentar algum dinheiro a rendas ínfimas melhora o bem-estar e aumenta o consumo. No entanto, para além desses benefícios, tal dinheiro pode, também, corrigir desequilíbrios de gênero estruturais nas famílias e grupos familiares. Os novos programas do Egito descritos nesse artigo devem ir além de pagamentos redistributivos de benefícios sociais e proporcionar esse suporte de renda a mais famílias. O país ainda precisa reconhecer o trabalho das mulheres em casa e em mercados injustos, turbulentos e de pouca ou nenhuma remuneração, permitindo-lhes satisfazer plenamente as demandas de suas vidas profissionais e privadas. ●

ABOULEINEIN, S., H. EL-LAITHY; H. KHEIR-ELDIN. "The impact of phasing out subsidies of petroleum energy products in Egypt". The Egyptian Center for Economic Studies. Working Paper n° 145, 2009. <<http://bit.ly/2kz2LSB>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

ANKER, H. MELKAS; A. KORTEN. "Gender Based Occupational Segregation in the 1990's", International Labour Organization Working Paper 16, 2003. Genebra: OIT. <<http://bit.ly/2kj64oD>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

BANCO MUNDIAL. "The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development" Commission on Growth and Development, The World Bank, 2008.

\_\_\_\_\_. "Egypt's Food Subsidies: Benefit Incident and Leakages", 2011.

\_\_\_\_\_. "Egypt Overview", The World Bank, 2014.

\_\_\_\_\_. "Arab Republic of Egypt: A Poverty Assessment Update". World Bank, Washington D.C, 2007.

\_\_\_\_\_. "Unlocking the Employment Potential in the Middle East and North Africa: Towards a New Social Contract." Washington, D.C.: The World Bank, 2004.

\_\_\_\_\_. Gender Data Portal. <<http://go.worldbank.org/YMPEGXASH0>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

BIRDSALL, N.; L. O'CONNELL. "Putting Education to Work in Egypt". Conferência, "Growth Beyond Stabilization: Prospects for Egypt", patrocinada por The Egyptian Center for Economic Studies em colaboração com o Center for Institutional Reform and the Informal Sector, universidade de Maryland; o Harvard for International Development, e a US Agency for International Development, 3-4 fev. 1999, Cairo, Egito.

BUGRA, A.; B. YAKUT-CAKAR. "Structural Change, the Social Policy Environment and Female Employment in Turkey." *Development and Change* 4(3): 517-538. 2010.

CAPMAS. Central Authority for Public Mobilization and Statistics, Resultados da Conferência Anual, 2015.

GALAL, A. "Social Expenditure and the poor in Egypt". The Egyptian Center for Economic Studies. Working Paper n° 89, 2003. <<http://bit.ly/2lfvBNh>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

HANDA, S.; DAVIS, B. "The Experience of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean". *Development Policy Review*, 2006, 24 (5): 513-536

HIMMELWEIT, S. "The Discovery of Unpaid Work: The Social Consequences of the Expansion of Work", *Feminist Economics*, 1(2): 120, 1995.

KAMALY, A.; H. SHOLKAMY. "Social Protection Desk Review for Egypt". Ministry of Planning and UNDP (manuscrito), 2014.

MIR-HOSSEINI, Z. "Islam and Gender: The Religious Debate in Contemporary Iran". Princeton: Princeton University Press, 1999.

RANNAN-ELIYA, R. P.; C. BLANCO-VIDAL; A. K. NANDAKUMAR. "The Distribution of Health Care Resources in Egypt: Implications for Equity", 1999. <<http://bit.ly/2kdV9KH>>. Acesso em: 6 fev. 2017.

SHOLKAMY, H. "Social Policy in Egypt". African Development Bank, 2014.

TZANNATOS, Z. "Women and Labour Market Changes in the Global Economy: Growth Helps, Inequality Hurts and Public Policy matters" *World Development* 27 (3): 551-69, 1999.

PNUD/INP. 2010. Egypt Human Development Report 2010: Youth in Egypt: Building our Future, Cairo

PNUD/INP. 2008. Egypt Human Development Report 2008: Egypt's Social Contract: The Role of Civil Society, Cairo.

1. Centro de Pesquisas Sociais, *The American University in Cairo*.

2. A esse respeito, as mulheres egípcias são semelhantes àquelas de outras partes do mundo. As diferenças de remuneração no mercado de trabalho persistem em todo o mundo (24 por cento) e a maioria das mulheres (75 por cento) continua empregada em trabalho informal sem proteção.

3. De acordo com Kabeer (2008b, p. 5), a presença de mulheres no trabalho remunerado não tem, necessariamente, gerado fraturas na estrutura desigual de poder familiar ou desafiado a segmentação de gênero nas estruturas profissionais e mercados. O trabalho não tem proporcionado às mulheres uma posição melhor na família ou no trabalho (2003; KABEER, 2008b). Mulheres pobres em áreas rurais e urbanas também podem ter que cumprir tanto as jornadas de trabalho remuneradas e a não remuneradas dos cuidados de casa (HIMMELWEIT, 1995).

4. Vários estudos têm abordado o caso egípcio, seja por meio da análise das despesas sociais totais (p. ex. BANCO MUNDIAL, 2011; KAMALY; SHOLKAMY, 2014); despesas no setor da educação (BIRDSALL; O'CONNELL, 1999; GALAL, 2003); no setor da saúde (RANNAN-ELIYA et al., 1999); ou com programas de subsídio.

5. Recentes ataques contra a possibilidade de se "ter tudo", como Slaughter descreve a ideia de as mulheres buscarem sucesso na vida profissional e cuidar dos afazeres domésticos, não contradizem a importância de equilibrar papéis diversos. O artigo de Slaughter tratou do dilema das mulheres norte-americanas "que voam alto", movidas por um desejo de sucesso à custa da própria família e filhos. Tal cenário está muito longe da situação da maioria das mulheres que entram no mercado de trabalho no Egito.

6. Entrevista com administradores do programa no Ministério da Solidariedade Social.

7. Nossa gratidão ao Dr. Hassan Zaky pela elaboração dessa tabela.

# Como programas de proteção social podem beneficiar as mulheres no setor informal? reflexões sobre trabalhadoras domésticas e seguridade social na África do Sul

*Sophie Plagerson, Lauren Stuart e Marianne S. Ulriksen<sup>1</sup>*

Questões relacionadas ao gênero e ao setor informal têm sido negligenciadas no espectro (em rápida expansão) de estratégias de proteção social desenvolvidas em países de baixa e média renda. As mulheres que trabalham no setor informal ficam, portanto, duplamente vulneráveis. Muitas vezes, elas têm maior necessidade de proteção social em comparação a seus colegas do sexo masculino e, ao mesmo tempo, são menos propensas a se beneficiar de intervenções de proteção social que tenham como alvo a população em idade economicamente ativa.

Em geral, os trabalhadores do setor informal e aqueles que trabalham por conta própria não têm acesso a programas de seguridade social ou assistência social. As trabalhadoras do sexo feminino são, frequentemente, sujeitas à discriminação de gênero e ao preconceito, recebendo baixos salários e poucos benefícios. A África do Sul, com o objetivo de resolver essa questão, ampliou seu programa do Fundo para Seguro Desemprego (UIF, na sigla em inglês) para incluir as trabalhadoras domésticas. Como será discutido neste artigo, esta iniciativa é um exemplo de estratégia de proteção social que pode ter seus esforços direcionados para a mitigação da insegurança de renda de mulheres vulneráveis em idade economicamente ativa. No entanto, como veremos a seguir, os efeitos da estratégia são limitados pela falta de sinergia com outras políticas de proteção social já implementadas.

O trabalho doméstico remunerado é uma das poucas oportunidades de emprego para as mulheres pobres. As trabalhadoras domésticas representam uma parte considerável da população economicamente ativa na África do Sul, compreendendo uma indústria de quase

1 milhão de trabalhadoras responsáveis por cozinhar, limpar e cuidar de crianças e idosos em diversos lares privados (SASSA, 2016). A grande maioria dos trabalhadores domésticos é do sexo feminino. O trabalho doméstico, muitas vezes, ocorre em contextos de insegurança, com menos proteções legais ou sociais que as disponíveis para outros trabalhadores assalariados (DU TOIT, 2013). A inclusão das trabalhadoras domésticas como elegíveis para benefícios de seguridade social (em 2003) foi parte de um esforço mais amplo para melhorar a regulação e a proteção do setor. Uma emenda à Lei de Condições Básicas de Emprego estipulou que as trabalhadoras domésticas devem ser registradas junto ao Departamento do Trabalho, que os empregadores devem contribuir para o UIF e que as trabalhadoras devem ter contratos de trabalho formais que estipulem horas de trabalho, remuneração e procedimentos a serem seguidos no caso de rescisão contratual.

O UIF fornece seguro-desemprego de curto prazo e paga benefícios em caso de desemprego, doença, maternidade, adoção de filho ou morte. Empregadores e empregados são obrigados a contribuir com 1 por cento do salário do empregado mensalmente e os trabalhadores podem sacar o montante do fundo, caso percam o emprego. A extensão do seguro-desemprego às trabalhadoras domésticas é um passo inovador que cria dois mecanismos para o aumento da inclusão em relação ao setor informal e ao gênero. No que concerne ao setor informal, a política representa uma ampliação importante do escopo do seguro desemprego do país para além dos limites do setor formal – embora, atualmente, ainda atenda a apenas 10 por cento da população desempregada (SSA, 2016). Quanto ao gênero, dado o tamanho do setor de trabalho doméstico e sua

composição majoritariamente feminina, a inclusão das trabalhadoras domésticas no UIF é um passo positivo para a igualdade de gênero, sobretudo considerando a disparidade entre homens e mulheres no acesso ao UIF e o comportamento de resgate dos benefícios (BHORAT et al., 2013).

A proporção de trabalhadoras domésticas abrangidos por contratos e contribuições do UIF mostrou um aumento acentuado nos 18 meses seguintes a novembro de 2002, embora tenha ocorrido a partir de uma linha de base baixa. Antes da promulgação da lei, 10 por cento tinham contratos de trabalho e 2 por cento estavam cobertos pelo UIF. Depois que a lei foi implementada, a percentagem de trabalhadoras domésticas com contrato formal subiu para 27 por cento e de inscritos no UIF, para 21 por cento. O número de registros de empregadores continua a crescer de forma constante: um relatório recente mostrou que 667,009 trabalhadoras domésticas foram registradas no UIF somente em março de 2015, equivalente a 66,1 por cento de todas as trabalhadoras domésticas no país (RSA, 2015).

No entanto, muitas permanecem sem registro, principalmente em razão do descumprimento generalizado da lei por parte dos empregadores – a cobertura para trabalhadoras domésticas ainda depende do registro no UIF realizado pelos empregadores. A pesquisa qualitativa também confirmou que as condições de trabalho difíceis, longas jornadas de trabalho, baixos níveis de remuneração e desrespeito às leis e regulamentos ainda caracterizam o setor (DEACON et al., 2015; DINKELMAN et al., 2014). Os benefícios de desemprego pagos em caso de demissão dos funcionários são especialmente necessários no contexto da insegurança no trabalho, algo que muitas trabalhadoras domésticas enfrentam.





Foto: IDWF. Protesto no Parlamento exigindo proteção jurídica para trabalhadoras domésticas, África do Sul, 2015 <<https://goo.gl/ZAZUM7>>.

“As políticas de proteção social para as mulheres continuam fragmentadas, ao invés de serem integradas em uma concepção abrangente de reconhecimento dos múltiplos papéis produtivos e reprodutivos desempenhados por elas.

Contudo, os baixos salários recebidos pelas trabalhadoras domésticas e a precariedade do trabalho no setor (muitas trabalhadoras domésticas trabalham múltiplas jornadas diárias para diversos empregadores) significam que o valor do benefício nominal a que elas têm direito pode ser limitado demais para oferecer qualquer nível significativo de segurança de renda.

No entanto, os efeitos da inclusão das trabalhadoras domésticas como contribuintes do UIF são, em geral, positivos. A política tem trazido melhoria para a segurança econômica de alguns trabalhadores domésticos. No entanto, vários fatores precisam se unir para que esses ganhos possam ser otimizados. Primeiro, a remuneração precisa ser de tal nível que os pagamentos de seguro-desemprego façam diferença substancial para suavizar os efeitos de fluxos de renda intermitentes. Em segundo lugar, a legislação – hoje com baixo nível de cumprimento – requer níveis mais elevados de adesão, pelos empregadores, às leis e aos regulamentos que regem o emprego das trabalhadoras domésticas. Terceiro, as barreiras administrativas que afetam desproporcionalmente as mulheres de baixa renda (como as trabalhadoras domésticas) precisam ser tratadas. Por exemplo, os desafios e os atrasos no acesso aos pagamentos de auxílio-maternidade precisam ser superados para que as trabalhadoras domésticas possam gozá-los em sua plenitude. Já existem propostas concretas em curso para reformas de regulação dos benefícios de maternidade.

Além disso, esta estratégia não pode ser o único mecanismo para mitigar a insegurança de renda enfrentada pelas mulheres que trabalham no setor informal. Em termos de seguridade social como um todo, a rede de apoio para trabalhadoras domésticas ainda é irregular, dada a exclusão, por exemplo, de seu acesso aos benefícios do *Compensation for Injuries and Diseases Act* (“Lei da Compensação por Lesões e Doenças”), criada para compensar trabalhadores que se ferem em serviço ou que contraem uma doença ocupacional. Contudo, há propostas em andamento para que o acesso seja também estendido às trabalhadoras domésticas.

De forma mais ampla, como uma intervenção que beneficia mulheres especificamente, a inclusão das trabalhadoras domésticas no UIF torna claro que as políticas de proteção social para as mulheres continuam fragmentadas, ao invés de serem integradas em uma concepção abrangente de reconhecimento dos múltiplos papéis produtivos e reprodutivos desempenhados por elas. Em um contexto de crescente feminização do mercado de trabalho, e apesar da ampla aceitação da ideia de mulheres entrarem nas empresas, atitudes tradicionais sobre alocações de papéis de gênero na casa ainda persistem e são refletidas nas abordagens das políticas atuais (GORDON et al., 2012). Os debates vigentes sobre proteção social, setor informal e gênero oferecem uma janela de oportunidade para uma discussão abrangente e criativa sobre como as intervenções, políticas

e programas podem ser mais bem concebidos e implementados para atender às necessidades específicas das mulheres. ●

AGÊNCIA DE SEGURANÇA SOCIAL SUL-AFRICANA (SASSA). “A statistical summary of social grants in South Africa.” *Fact sheet*, 2 ed., 2 de março. Pretória, Agência de Segurança Social Sul-Africana, 2016.

BHORAT, H.; GOGA, S.; TSENG, D. “Unemployment Insurance in South Africa. A descriptive overview of claimants and claims.” *Documento de Trabalho da África Growth Initiative* n. 8. Washington, D. C.: Brookings Institution, 2013.

DEACON, B.; OLIVIER, M.; BEREMAURO, R. “Social Security and Social Protection of Migrants in South Africa and SADC.” *MiWORC – Relatório 8*. Joanesburgo: Centro Africano para Migrações e Sociedade da Universidade de Witwatersrand, 2015.

DINKELMAN, T.; RANCHHOD, V.; HOFMEYR, C. “Enforcement and compliance: the case of minimum wages and mandatory contracts for domestic workers.” *Econ3x3*, Abril, 2014.

DU TOIT, D. “Situating domestic work in a changing global labour market.” In: *Exploited, undervalued and essential domestic workers and the realisation of their rights*. DU TOIT, D. (Ed.). Pretória: Pretoria University Law Press, 2013.

GORDON, S.; ROBERTS, B.; STRUWIG, J. *Shouldering the burden: gender attitudes towards balancing work and family*. Pretória: Democracy, Governance and Service Delivery programme, HSRC, 2012.

REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL (RSA). *Unemployment Insurance Fund Annual Report 2015*. Pretória: Departamento do Trabalho, República da África do Sul, 2015.

STATISTICS SOUTH AFRICA (SSA). *Quarterly Labour Force Survey. Quarter 1, 2016*. Pretória: Statistics South Africa, 2016.

1. Centro para Desenvolvimento Social na África, Universidade de Johannesburgo.

# Sistemas de proteção social com perspectiva de gênero no Brasil e na África: oportunidades de cooperação Sul-Sul

Raquel Tebaldi<sup>1</sup>

Na última década, um número crescente de países em desenvolvimento tem implementado programas de proteção social, com o objetivo de contribuir para a erradicação da pobreza e da insegurança alimentar. Os impactos positivos de programas de transferência condicionada de renda em países latino-americanos nessas áreas – assim como em termos de saúde, nutrição e educação – encorajam os governos de outros países de fora da região a desenvolver e fortalecer seus próprios sistemas de proteção social. Na África, em particular, há um aumento impressionante do número de programas não contributivos ao longo dos últimos 15 anos com famílias e indivíduos pobres e vulneráveis como público-alvo, levando a resultados como a redução da pobreza e vulnerabilidade e melhorando os níveis de saúde, educação e segurança alimentar e nutricional dos beneficiários.

Um número crescente de estudos (BANCO MUNDIAL, 2014; FAO, 2015; BASTAGLI et al., 2016) tem demonstrado que os impactos desses programas não são neutros em relação ao gênero e que há potencial para promover o empoderamento das mulheres por meio deles, caso a dimensão de gênero seja considerada em todas as suas fases de elaboração e implementação. No entanto, a natureza multidimensional das desigualdades de gênero exige uma abordagem sistemática de proteção social que vá além de programas isolados, algo que tem sido claramente expresso nos discursos internacionais. Essa situação é evidenciada pela inclusão da implementação de sistemas nacionais de proteção social, de acordo com a meta 1.3 do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n. 1: “Acabar com a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares.”<sup>2</sup> Com os governos nacionais cada vez mais interessados em caminhos sustentáveis para o fim da pobreza

de suas populações, seus esforços devem concentrar-se em integrar e expandir o conjunto de intervenções já implementadas (DE LA O CAMPOS, 2015).

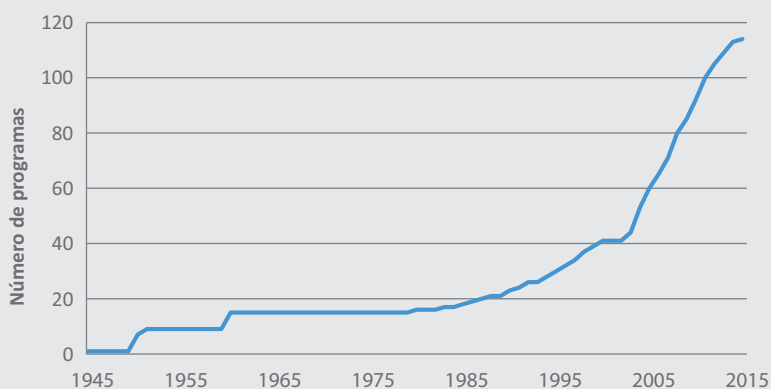
Em particular, as políticas de proteção social no Brasil têm sido reconhecidas internacionalmente por seu sucesso na implementação de soluções inovadoras para questões de pobreza e insegurança alimentar, gerando interesse substancial de outros países no Sul Global. Estudos quantitativos e qualitativos da literatura recente (BARTHOLLO, 2016a; 2016b) mostram que o Programa Bolsa Família (PBF), principal programa de transferência de renda do país, tem tido efeitos positivos para as mulheres em termos de indicadores de saúde, como acesso à assistência pré-natal e direitos reprodutivos; e de alguns indicadores de empoderamento, como aumento da autonomia na tomada de decisões na família, recusa a aceitar relações conjugais e/ou de trabalho indesejáveis e maior participação das mulheres na esfera pública.

No entanto, evidências quantitativas e qualitativas demonstram que, apesar desses resultados positivos, o PBF não foi capaz de superar padrões ou relações tradicionais de gênero que colocam a maior parte da carga dos cuidados domésticos sobre as mulheres. Ainda assim, o PBF traçou algumas estruturas de implementação básicas as quais o governo agora tem a oportunidade de expandir para outras políticas públicas que podem atender aos interesses das mulheres de forma mais ampla. Bartholo (2016b) destaca que, por meio de suas condicionalidades, o PBF tem melhorado o acesso das mulheres aos serviços de saúde pública e, embora tal acesso tenha sido centrado no bem-estar das crianças, há um grande potencial para expandir esse vínculo e reforçar os direitos reprodutivos das mulheres. Ela também destaca que esses tipos de iniciativas

não deixam de ter os próprios desafios, como o contexto nacional de austeridade fiscal atual e a necessidade de melhorar a sensibilidade de gênero na prestação de serviços públicos.

Nos países africanos, os programas de proteção social atualmente implementados apresentam níveis diversos de incorporação da dimensão de gênero em sua concepção (TEBALDI, 2016). Muitos deles procuram dar aos beneficiários mais que apenas segurança de renda básica, incluindo sessões específicas de formação e/ou vínculos com serviços sociais como parte de sua concepção, o que é essencial para o empoderamento das mulheres. A maioria dessas transferências é, de fato, recebida por mulheres, embora apenas alguns programas tenham essa preferência claramente definida em sua concepção. Os programas de fomento ao trabalho mediante obras públicas também têm focado em atrair mulheres beneficiárias por meio de metas ou cotas para a participação das mulheres, tarefas diferenciadas por gênero, estruturas para cuidado de crianças no local de trabalho e jornadas de trabalho flexíveis. É importante salientar, no entanto, que, embora tais características busquem atender às necessidades práticas e de curto prazo das mulheres, suas necessidades estratégicas não podem ser plenamente atendidas sem um conjunto mais amplo de políticas capazes de tratar das desigualdades multidimensionais enfrentadas pelas mulheres. De fato, alguns desses elementos podem até reforçar os papéis tradicionais de gênero (como no caso de prestação de tarefas diferenciadas por gênero em obras públicas para atrair mais mulheres beneficiárias, o que pode reforçar a divisão de trabalho tradicional fundamentada em gêneros), caso não sejam acompanhados de outras medidas que procurem promover o empoderamento das mulheres.

**FIGURA 1:** Programas de proteção social não contributivos na África, por data de início



Fonte: Cirillo e Tebaldi (2016).

Neste contexto, há muitas áreas de interesse comum nas quais os formuladores de políticas do Brasil e da África podem aprender uns com os outros. O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), com o objetivo de analisar os efeitos percebidos das iniciativas de compartilhamento de conhecimentos entre o Brasil e alguns países africanos nas áreas de proteção social e segurança alimentar e nutricional, realizou uma enquete (em inglês, francês e português) com formuladores de políticas de países africanos durante o ano de 2015. Foram entrevistados 43 representantes de 21 países diferentes. Os resultados (CIRILLO, NOGUEIRA, SOARES, 2016) mostram que há muito entusiasmo entre os participantes no que

diz respeito aos instrumentos de proteção social sistêmicos que são importantes para a promoção da igualdade de gênero, como o Cadastro Único (ou Social)<sup>3</sup> (JONES; HOLMES, 2010). Este instrumento em particular foi salientado por diversos dos entrevistados como uma das ferramentas de proteção social mais interessantes e inspiradoras do Brasil.

Embora a maioria dos programas de transferência de renda na África sejam não condicionados, 10 dos países que participaram da pesquisa afirmaram que seus programas foram influenciados pelas condicionalidades centradas nas crianças do PBF. Entre os participantes da pesquisa, há uma percepção predominante de que o fato

“As políticas de proteção social no Brasil têm sido reconhecidas internacionalmente por seu sucesso na implementação de soluções inovadoras para questões de pobreza e insegurança alimentar, gerando interesse substancial de outros países no Sul Global.

de que as mulheres são os principais beneficiários das transferências de renda é algo positivo em termos de padrões de consumo alinhados às necessidades familiares quando comparados aos dos homens. No entanto, o programa LEAP, de Gana, é o único caso em que houve clara evidência de tal escolha ter sido feita como resultado do suporte técnico prestado pelo governo brasileiro. Do lado brasileiro, 19 servidores/colaboradores de diferentes órgãos/agências de cooperação dos governos responderam a uma pesquisa diferente, focada em elucidar opiniões sobre “Cooperação Sul-Sul nas áreas de Proteção Social e Segurança Alimentar”, também realizada pelo IPC-IG em 2015. Os entrevistados mostraram grande interesse em aprender mais sobre a concepção de sistemas de proteção social nos países africanos, seus cadastros sociais e os arranjos institucionais e de governança que sustentam os programas.<sup>4</sup>

Em conclusão, a dimensão de gênero precisa ser entendida como parte integrante dos sistemas de proteção social para a realização viável dos objetivos expressos na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável e na Agenda 2063 da União Africana. Essas estruturas de desenvolvimento internacional também ajudam a criar oportunidades para que todas as partes interessadas envolvidas na proteção social (nacional e internacional) possam trabalhar em conjunto e de forma mais eficaz para alcançar esses



Foto: Sergio Amaral/MDS. Beneficiária do Programa Bolsa Família faz exame em posto de saúde, São José dos Campos, Brasil, 2014 <<https://goo.gl/ZXKVBt>>.

“ A dimensão de gênero precisa ser entendida como parte integrante dos sistemas de proteção social para a realização viável dos objetivos expressos na Agenda 2030 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável e na Agenda 2063 da União Africana.



Foto: CIFOR. Mulheres trabalhando na produção de Amarula, África do Sul, 2006 <<https://goo.gl/PS14al>>.

objetivos comuns. Como destacado por Antronopolous (2013), a cooperação Sul-Sul oferece grandes oportunidades para a aprendizagem mútua na adoção e contextualização de medidas de proteção social sensíveis ao gênero. O Brasil e diversos países africanos têm consolidado suas atividades de cooperação ao longo das últimas décadas. O contínuo interesse mútuo desses países na área de proteção social oferece uma oportunidade importante para os interesses e o enfrentamento mais efetivo dos desafios que compartilham na promoção da igualdade de gênero. ●

ANTONOPOULOS, R. “Expanding Social Protection in Developing Countries: A Gender Perspective.” *Documento de Trabalho* n. 757. Annandale-on-Hudson, Nova York: Levy Economics Institute of Bard College, 2013. Disponível em: <[http://www.levyinstitute.org/pubs/wp\\_757.pdf](http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_757.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

BANCO MUNDIAL. *Social Safety Nets and Gender: Learning From Impact Evaluations and World Bank Projects*. Washington, D. C: Banco Mundial, 2014. Disponível em: <<https://ieq.worldbankgroup.org/Data/reports/ssn-gender-ie-full-report.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

BARTHOLO, L. “Bolsa Família and gender relations: national survey results.” *Policy Research Brief* n. 55. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016a. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PRB55EN\\_Bolsa\\_Familia\\_gender\\_relation.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PRB55EN_Bolsa_Familia_gender_relation.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

BARTHOLO, L. “Bolsa Família and women’s autonomy: What do the qualitative studies tell us?” *Policy Research Brief* n. 57. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016b. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PRB57\\_Bolsa\\_Familia\\_and\\_women\\_s\\_autonomy.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PRB57_Bolsa_Familia_and_women_s_autonomy.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2016.

BASTAGLI, Francesca; Hagen-Zanker, Jessica; Harman, Luke; BARCA, Valentina; STURGE, Georgina; SCHMIDT, Tanja; PELLERANO, Luca. *Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. Londres: Overseas Development Institute 2016. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/resource-documents/10749.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

CIRILLO, Cristina; TEBALDI, Raquel. *Social Protection in Africa: inventory of non-contributory programmes*. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/eng/Social\\_Protection\\_in\\_Africa.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/eng/Social_Protection_in_Africa.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

CIRILLO, Cristina; NOGUEIRA, Lívia Maria da Costa; SOARES, Fábio Veras. “Brazil–Africa knowledge-sharing on Social Protection and food and nutrition security.” *Documento de Trabalho* n. 143. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/eng/WP143\\_Brazil\\_Africa\\_knowledge\\_sharing\\_on\\_Social\\_Protection.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/eng/WP143_Brazil_Africa_knowledge_sharing_on_Social_Protection.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2016.

DE LA O CAMPOS, Ana Paula. “Empowering rural women through social protection.” *Rural Transformations Technical Papers Series* n. 2. Roma: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4696e.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

DIREITO, D. C; KOGA, N. M; LÍCIO, E. C; CHAVES, J. C. P. The Single Registry as a tool for the coordination of social policies. *One Pager IPC-IG* n. 327. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP327\\_The\\_Single\\_Registry\\_as\\_a\\_tool\\_for\\_the\\_coordination\\_of\\_social\\_policies.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/eng/OP327_The_Single_Registry_as_a_tool_for_the_coordination_of_social_policies.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2016.

HOLMES, Rebecca; JONES, Nicola. *How to design and implement gender-sensitive social protection programmes*. Londres: Overseas

Development Institute, 2010. Disponível em: <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/6262.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E AGRICULTURA (FAO). “Social protection and women’s empowerment.” *Rural Transformations Information Note* n. 2. Roma: Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, 2015. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i5047e.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2016.

TEBALDI, R. “Gender and social protection in sub-Saharan Africa: a general assessment of programme design.” *Policy Research Brief* n. 58. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2016. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PRB58\\_Gender\\_and\\_social\\_protection\\_in\\_sub-Saharan\\_Africa.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/eng/PRB58_Gender_and_social_protection_in_sub-Saharan_Africa.pdf)>. Acesso em: 14 nov. 2016.

1. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG).

2. “Implementar, em âmbito nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo pisos, e até 2030 atingir a cobertura substancial dos pobres e vulneráveis”. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>.

3. O Cadastro Único de Programas Sociais do Brasileiro é uma “ferramenta para identificar e classificar as características socioeconômicas das famílias de baixa renda” (DIREITO et al., 2016).

4. As cinco principais áreas de interesse para os entrevistados brasileiros sobre as experiências de proteção social dos países africanos foram: i) sistemas de monitoramento e avaliação (14 respondentes); ii) arranjos institucionais e de governança (13); iii) impactos do programa sobre a economia local (12); iv) programas complementares e criação de sistemas de proteção social (12); e v) sistemas de cadastro de beneficiários potenciais (12).

# As mulheres e as políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Brasil Sem Miséria

Janine Mello<sup>1</sup>

As mulheres representam 51 por cento da população do Brasil – de acordo com o censo demográfico de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – e são mais afetadas que os homens pelos efeitos da pobreza e da miséria. Famílias chefiadas por mulheres com filhos apresentam as maiores taxas de pobreza, especialmente aquelas chefiadas por mulheres negras.<sup>2</sup> O impacto da dupla/tripla jornada de trabalho das mulheres, resultado da cultura de divisão do trabalho com base em gênero que prevalece no país, enfraquece suas conexões com o mercado de trabalho e limita suas oportunidades de melhor qualificação e aperfeiçoamento, aumentando sua dependência econômica dos homens. Além disso, as mulheres não participam do processo de tomada de decisão sobre o uso de recursos domésticos e fundos.

As mulheres também são responsáveis por 50,5 por cento da população em situação de extrema pobreza. Em razão dos salários menores e da necessidade de cuidar de crianças e idosos, elas são mais suscetíveis à pobreza que homens em situações semelhantes de vulnerabilidade. Segundo o IBGE (2015), dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) mostram que a pobreza entre as mulheres caiu de 6,9 por cento para 0,9 por cento. No entanto, é importante que qualquer estratégia para a superação da pobreza considere a dimensão do gênero em seus estágios de formação, de forma a garantir a efetiva redução das desigualdades entre homens e mulheres.

Iniciativas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) tiveram impactos específicos sobre as mulheres, que representam 56 por cento das pessoas inscritas no Cadastro Único do Governo Federal para Programas Sociais – são 44,7 milhões de mulheres com renda mensal equivalente a menos da metade de um salário-mínimo – R\$ 880 em 2016 (MDS, 2015). Além de se beneficiarem de iniciativas de propósito geral para melhoria da saúde, educação

e assistência social, as mulheres também são público-alvo específico de diferentes iniciativas do BSM que trazem impactos diretos e indiretos a suas vidas, distribuídas em três eixos principais de apoio: proteção da renda, inclusão produtiva e acesso a serviços. O que se segue é uma descrição de diversas políticas e programas, seus sucessos e como eles se interconectam em um ou mais desses eixos de apoio:

- O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda por meio do qual famílias pobres e extremamente pobres recebem um benefício mensal contingente ao cumprimento de obrigações relacionadas à saúde e à educação. As condicionalidades de saúde e educação têm efeitos positivos nos indicadores de desempenho e frequência escolar das crianças, na taxa de vacinação infantil e na aderência de mulheres grávidas ao acompanhamento pré-natal (ibid.). Muitas vezes, o benefício pago pelo PBF representa a única fonte de renda para as mulheres pobres. Em casos extremos, foi a primeira fonte estável de renda a ser gerenciada pelas mulheres. Além disso, o fato de que as mulheres são os beneficiários preferenciais das transferências do PBF leva a outros impactos positivos – como o fortalecimento do poder de decisão das mulheres na gestão da renda familiar – que, por sua vez, aumentam as possibilidades de empoderamento e a autonomia de decisão das mulheres e constituem forte influência sobre a natureza das relações e dos padrões de comportamento intergênero. A grande maioria (93 por cento) das famílias elegíveis ao Bolsa Família tem as mulheres como destinatárias do benefício, 68 por cento das quais são negras. O montante dos benefícios distribuídos pelo PBF aumentou em 60 por cento em valor real de compra entre 2010 e 2014 e os benefícios pagos aos beneficiários mais pobres cresceram 102 por cento. Dos 22 milhões de pessoas que superaram a pobreza

extrema<sup>3</sup> desde que o BSM foi lançado, 54 por cento são mulheres (ibid.).

- O Brasil Carinhoso, outro programa vinculado ao BSM, contribuiu para complementar a renda das famílias elegíveis ao PBF, com o objetivo de garantir que todas pudessem superar a linha de pobreza extrema estabelecida. Os pagamentos começaram em 2012, feitos para famílias com crianças com idade entre 7 e 15 anos, e, a partir de 2013, para todas as famílias elegíveis. Até 2015, cerca de 5,1 milhões de famílias recebiam o benefício mensal regularmente. Além da transferência monetária, o Brasil Carinhoso também oferece um incentivo para que os governos municipais aumentem sua capacidade de acolhimento de crianças e melhorem a qualidade dos serviços oferecidos a elas, especialmente para as crianças de famílias elegíveis ao Bolsa Família. Há mais de 581 mil crianças de famílias elegíveis ao PBF estudando em creches e um montante superior a R\$ 1,4 bilhão em benefícios foi distribuído entre 2012 e 2014 (ibid.).
- Em parceria com o Ministério da Educação, o BSM também tem incentivado as escolas com maioria dos alunos beneficiários do PBF a aderirem ao Mais Educação, um programa de extensão escolar que oferece atividades educacionais em tempo integral. Em 2014, das 49 mil escolas que tinham alunos beneficiários do PBF, 33.100 preenchiam os critérios já mencionados. O aumento do acesso das crianças mais pobres a creches e ao ensino em tempo integral é uma medida estratégica, focada não só em assegurar seu desenvolvimento, mas também em permitir a inclusão produtiva das mulheres no mercado de trabalho.
- Há, também, programas de inclusão produtiva urbana e rural que complementam essas políticas. Dos 1,7 milhão de pessoas inscritas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC),



Foto: Sergio Amaral/MDS. Cabelereira estudante, Formosa, Brasil, 2014 <<https://goo.gl/e1b4gK>>.

67 por cento são mulheres, que frequentam vasta gama de cursos em áreas como construção civil, serviços gerais, hotelaria, comércio, cuidado de idosos, computação, elétrica, assistência administrativa e outras que fogem ao padrão de atividades tipicamente associadas às mulheres. Muitos dos cursos são acessíveis a pessoas com baixos níveis de escolaridade e oferecidos com calendários que acomodam a participação de pessoas empregadas em tempo integral. Os alunos recebem o material completo do curso, bem como lanche e transporte.

- Outra iniciativa, o Programa Crescer, oferece microcrédito produtivo dirigido a baixas taxas de juros. Quase três quartos (73 por cento) dos mutuários e 53 por cento dos microempreendedores no banco de dados do Cadastro Único são mulheres (ibid.).
- Em relação à inclusão produtiva rural, o objetivo era garantir o acesso das agricultoras às políticas de apoio à produção. A dimensão de gênero foi parte do processo de formulação de políticas desde o início. Assim, as licitações para a contratação de serviços Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) já previam que pelo menos 30 por cento dos técnicos a serem contratados deveriam ser mulheres e que deveriam representar, pelo menos, 30 por cento de todos os beneficiários dos serviços de ATER.

Atividades em grupo, como reuniões e cursos, também devem ter um mínimo de 30 por cento de participação feminina e oferecer áreas de lazer para as crianças. Em abril de 2015, 358 mil famílias recebiam suporte via ATER.

- Por meio do Programa de Fomento para Atividades Produtivas, as mulheres beneficiárias puderam comprar insumos e máquinas produtivas e pagar custos de trabalho – ambos essenciais para assegurar a segurança alimentar e nutricional e aumentar sua produção de forma bem estruturada. De acordo com dados de agosto de 2015, 184 mil famílias já haviam se beneficiado com essas iniciativas de fomento.
- As cisternas entregues em toda a região do semiárido brasileiro pelo Programa Água para Todos reduziram o tempo e o esforço despendido por mulheres e crianças – os membros da família geralmente responsáveis pela coleta de água –, que antes precisavam percorrer longas distâncias em razão da falta de fornecimento estável de água de qualidade. Um total de 867,800 famílias havia recebido suas cisternas até agosto de 2015.
- O Programa Luz para Todos atendeu a 458,700 famílias.
- O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) pretende aumentar as aquisições de alimentos produzidos

por mulheres que vivem em extrema pobreza. O excedente pode, então, ser doado a entidades de assistência social ou destinado a aumentar os estoques de alimentos do país. Em 2013, foi determinado que 5 por cento do orçamento do PAA deveria ser destinado à compra de produtos provenientes de entidades com presença exclusiva ou majoritária de mulheres. As propostas devem conter uma proporção mínima (30-40 por cento) de mulheres em relação ao total de fornecedores. O Programa Nacional de Documentação das Trabalhadoras Rurais (PNDTR), conduzido pelo extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário, organiza mutirões para a emissão de documentos civis, trabalhistas e previdenciários gratuitamente, com a documentação necessária para a inclusão produtiva das organizações de mulheres. Mais de 559 mil mulheres utilizaram o serviço entre 2011 e dezembro de 2014, com mais de 1,14 milhão de documentos emitidos em 3.402 mutirões.

Por meio dessas iniciativas intersetoriais e com foco claro sobre a população pobre e extremamente pobre, o BSM atinge, sobretudo, as mulheres, fortalecendo sua autonomia nos âmbitos individual, familiar e comunitário, elevando sua autoestima e confiança e, assim, contribuindo para maior igualdade de gênero. ●

INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). "Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios." Website do Instituto Nacional de Geografia e Estatística. 2015. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2015/default.shtm>>. Acesso em: 30 nov. 2016.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). *Caderno de Resultados do Plano Brasil sem Miséria (2011-2014)*. Brasília: Ministério de Desenvolvimento social e Combate à Fome. 2015. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cadernodegraficosbsm-35anos.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2016.

1. Especialista em políticas públicas e gestão governamental para o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Brasil.
2. O censo oficial do IBGE usa categorias autodeclaradas para raça/cor da pele: branca, preta, amarela, parda ou indígena.
3. A linha da pobreza extrema estabelecida no Brasil é de R\$ 77 *per capita* por mês.

# Gestão federal do Programa Bolsa Família: uma história feminina

Letícia Bartholo<sup>1</sup>

Durante a última década no Brasil, foi recorrente a discussão sobre a paternidade do Programa Bolsa Família (PBF). Representantes dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) digladiavam-se em argumentos sobre quem seria efetivamente o pai do PBF. Seria Cardoso, que iniciou os programas de transferência de renda condicionada em âmbito federal? Ou seria Lula, que lhes deu corpo, qualidade e escala, com a criação do Bolsa Família? Para ampliar a disputa, alguns pesquisadores também requeriam a paternidade intelectual do PBF, como quem pede um novo teste de DNA de um bebê já sob disputa de terceiros.

Enquanto o debate público ecoava essa batalha paternalista, o PBF se construía com a participação de milhões de mulheres. Em primeiro lugar, as beneficiárias. São hoje cerca de 46,5 milhões de pessoas atendidas pelo Bolsa Família, entre as quais 56,6 por cento são mulheres. Em 92 por cento dos 13,8 milhões de lares onde vivem essas pessoas, são também elas as titulares do cartão do PBF, isto é, as que respondem pelo saque do benefício.

A titularidade preferencial feminina no PBF, como em outros programas da mesma

natureza, é, muitas vezes, questionada no debate feminista. Grosso modo, a crítica afirma que essa definição implica o reforço da identidade feminina com as tarefas de cuidado e o uso instrumental da mulher pelo poder público. Apesar da crítica, cabível em termos da racionalidade do desenho de tais programas, pesquisas qualitativas junto às titulares do Bolsa Família têm indicado, consensualmente, a existência de melhorias na vida dessas mulheres. São ganhos em seu sentimento de dignidade e respeito próprio, na diminuição de seu isolamento social, no questionamento, ainda que tênue, da autoridade tradicional masculina e da manutenção de relações conjugais indesejadas, tal como na sensação de que são cidadãs com mais possibilidades de escolhas.<sup>2</sup>

Em segundo lugar, estão as trabalhadoras locais do PBF nos 5.570 municípios e nos 27 estados brasileiros. Entre os gestores que respondem pelo funcionamento do Bolsa Família nos municípios, 77,2 por cento são mulheres. Claro, aí reside a crítica sobre a feminização das profissões vinculadas ao cuidado, mas também o contraponto de que essas trabalhadoras sociais não são passivas na política pública e de que tal atuação implica sua inserção no mundo produtivo e possibilidades de mobilidade social.

Mas me perdoe o leitor por não enfrentar esses pontos de debate em profundidade. Quero me deter, nesse texto, em outro conjunto de mulheres cuja contribuição para o PBF não costuma ser abordada ou debatida. Falo de suas gestoras em âmbito federal. Nele, há ministras e vice-ministras que comandaram o Bolsa Família e há aquelas que diretamente trabalharam no cotidiano de construção dessa política pública. Deste último grupo, por fortuna ou virtude, fiz parte durante praticamente os últimos 12 anos e daí a escolha em apresentar essa história com um pouco mais de detalhe. Não faço essa opção por acaso. Pouco se sabe, mas o êxito do PBF está muito vinculado à presença feminina em sua gestão federal nos anos iniciais de sua construção. Principalmente, à presença de duas mulheres: a primeira, Rosani Cunha, secretária nacional do PBF entre fins de 2004 e novembro de 2008, mês em que precocemente faleceu. A segunda, Lúcia Modesto, diretora do Cadastro Único, no mesmo período, e braço direito de Rosani.

Ambas chegaram ao PBF quando ele já havia sido instituído por lei e, portanto, não foram mentoras do desenho inicial do Programa. No entanto, assumiram a gestão quando o Bolsa Família passava por um momento crítico, em que a imprensa fortemente questionava sua focalização e sua capacidade de se concretizar como uma política ampla e efetiva de combate à pobreza. Era então preciso, celeremente, fazer funcionar o desenho, construir os mecanismos de cooperação federativa e estabelecer os sistemas de verificação de condicionalidades. Mais ainda, era preciso reconstruir um cadastro de beneficiários, marcado por duplicidades de registros e deficiências tecnológicas. Como se não bastasse, era necessário fazer tudo isso expandindo o PBF – fazendo-o atingir, em menos de 2 anos, a meta de 11,2 milhões de famílias.

Pois foi o que fizeram. Ou o que fizemos sob a liderança delas. Nesses anos iniciais, trabalhávamos, frequentemente, 10 horas por dia e nos fins de semana. Havia um clima diferente naquele ambiente de trabalho, no qual o interesse



Foto: Sergio Amaral/MDS. Mulheres da comunidade Roma Calon, que são beneficiárias do Programa Bolsa Família, Trindade, Brasil, 2014 <<https://goo.gl/6kfmH6>>.

“ Enquanto o debate público ecoava a batalha paternalista, o Programa Bolsa Família ia sendo construído com a participação de milhões de mulheres.



Foto: Ana Nascimento/MDS. Assistente social realiza triagem para o Cadastro Único, Brasil, 2013 <<https://goo.gl/t6SZ6l>>.

por disputas internas para afirmações de vaidades ou hierarquias era quase que inexistente. Claro, era um ambiente de excessiva pressão e sobrecarga. Muitas vezes compartilhamos os sentimentos de dificuldade em articular trabalho e família, algo que toda mulher com responsabilidades familiares conhece bem. Sempre havia algum cônjuge reclamando das ausências das companheiras por conta do tempo dedicado ao PBF, mas as reclamações não eram suficientes para conter o prazer e o compromisso envolvidos naquele trabalho. Afinal, trabalhávamos com a sensação coletiva de que estávamos fazendo a diferença e construindo algo novo no Estado brasileiro. Tínhamos espaço e autonomia para definir e propor melhorias, o que certamente

reforçava essa sensação. Aliás, durante todo o período em que estive na gestão federal do PBF e do Cadastro Único, até o início de 2016, não houve indicação político-partidária de nem sequer um membro da equipe. Sem dúvida, o respeito ao trabalho dos servidores efetivos do Estado na condução da política pública foi um dos fatores de sucesso do Bolsa Família.

Entre esses servidores, além de Rosani e Lúcia, havia muitas mulheres, majoritariamente responsáveis por tarefas não consideradas tipicamente femininas, coordenando a construção de sistemas, de monitoramento das condicionalidades e de verificação de inconsistências no Cadastro Único. Algumas coordenando a administração de benefícios ou definindo

a matriz de responsabilidades do PBF nos três âmbitos da federação e realizando o diálogo com estados e municípios. Outras trabalhando na construção dos indicadores de qualidade que permitiram a definição de uma forma inovadora de cooperação financeira com municípios e estados para a gestão do PBF e do Cadastro Único, o chamado Índice de Gestão Descentralizada (IGD). As decisões fundamentais sobre o funcionamento do PBF e sua normatização infralegal foram tomadas nesse período. Assim também aconteceu com as definições essenciais sobre o desenho do formulário e do sistema de Cadastro Único hoje vigente, que serve a mais de 20 programas no âmbito federal. A nós, gestoras que por lá passamos, nunca nos ocorreu a ideia de requerer a maternidade

“ Havia um clima diferente naquele ambiente de trabalho, no qual o interesse por disputas internas para afirmações de vaidades ou hierarquias era quase que inexistente.



Foto: Ana Nascimento/MDS. Beneficiárias do Bolsa Família, Brasil, 2015 <<https://goo.gl/aBnaRQ>>.





Foto: Sergio Amaral/MDS. Mulher preenche formulário para triagem do Cadastro Único, São José dos Campos, Brasil, 2014 <<https://goo.gl/FMVnj5>>.

“ Havia muitas mulheres, majoritariamente responsáveis por tarefas não consideradas tipicamente femininas, coordenando a construção de sistemas, de monitoramento das condicionalidades e de verificação de inconsistências no Cadastro Único.

do PBF em âmbito algum. A ótica parental sempre nos pareceu alheia ao tom republicano que queríamos dar àquela política pública em desenvolvimento.

Todas nós que estivemos envolvidas na condução federal do PBF tivemos ganhos inquestionáveis. Além da experiência profissional obtida, compartilhamos o orgulho de fazer uma política pública, reconhecida e avaliada, que mudou a cara do Brasil. Da política pública que diminuiu a mortalidade infantil, apoiou a escolarização de crianças e adolescentes e permitiu a muitas mulheres a ampliação de sua autonomia<sup>3</sup>. É fato que esses ganhos são também dos gestores homens que fizeram parte dessa trajetória. Aliás, entre 2011 e 2016, o corpo diretivo da gestão federal do Bolsa Família foi quantitativamente mais masculino. No entanto, coube a mim, nesse texto, contar um pouco de uma história feminina. E, sem nenhuma dúvida, todos esses homens compartilham comigo a sensação de que essa história merece ser contada. ●

CAMPELLO, Tereza; NERI, Marcelo (Eds.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.

COSTA, Delaine M. *Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres*. Rio de Janeiro: IBASE, 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/29P.pdf>>. Acesso em: 17 nov. 2016.

LAVINAS, Lena; COBO, Barbara; VEIGA, Alinne. “Bolsa-família: impacto das transferências de renda sobre a autonomia das mulheres e as relações de gênero.” *Revista Latinoamericana de População* 6(10), p. 31-54, 2012.

LIBARDONI, Marlene. *O Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2008. Disponível em: <[http://www.ipc-undp.org/doc\\_afrika\\_brazil/Webpage/missao/Pesquisas/PESQUISA\\_MULHER.pdf](http://www.ipc-undp.org/doc_afrika_brazil/Webpage/missao/Pesquisas/PESQUISA_MULHER.pdf)>. Acesso em: 17 nov. 2016.

MOLYNEUX, Maxine. “Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progres/Oportunidades, Mexico’s Conditional Transfer Programme.” *Social Policy & Administration* 40(4), p. 425-449, 2006.

PIRES, André. “Orçamento familiar e gênero: percepções do Programa Bolsa Família.” *Cadernos de Pesquisa* 42(145), p. 130-161, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742012000100009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742012000100009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 17 nov. 2016.

\_\_\_\_\_. “Relações de troca e reciprocidade entre os participantes do Programa Bolsa Família em Campinas (SP).” *Política & Trabalho* 38, p. 171-195, 2013.

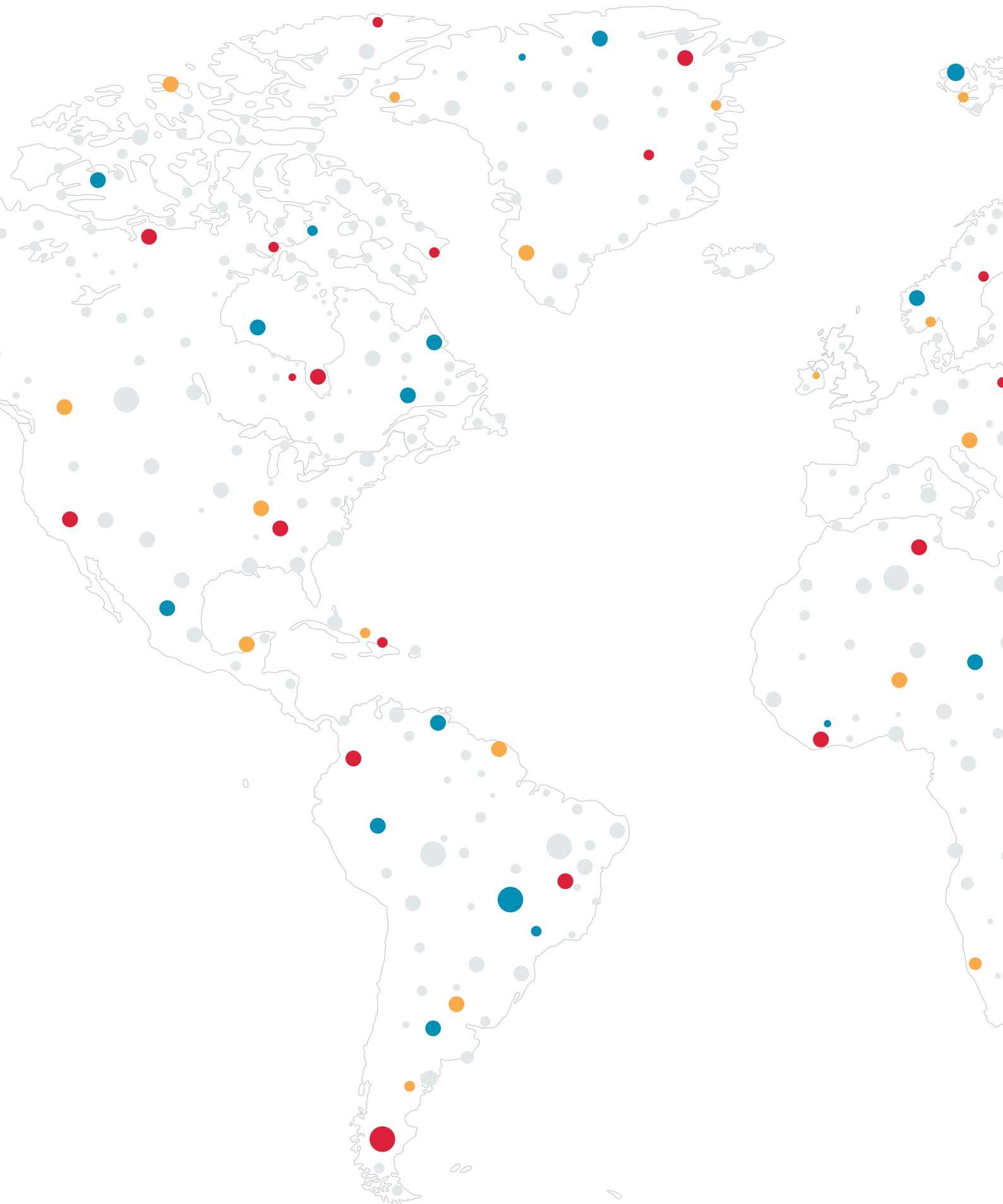
RÊGO, Walquíria L.; PINZANI, Alessandro. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2014.

SANTOS, Giselle M. N. C. “Gênero, desenvolvimento e Programa Bolsa Família: direitos reprodutivos, trabalho e projetos de vida de mulheres do Coque.” Tese de Doutorado, Programa de Pós-graduação em Antropologia. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2014.

1. Gestora governamental. Pesquisadora do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) associada ao Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG). Foi Coordenadora-geral de Gestão do Cadastro Único (2005-2007), Diretora do Cadastro Único (2009-2012) e Secretária Adjunta da Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (2012-2016)..

2. A respeito das críticas ao uso instrumental da mulher nos programas de transferência de renda condicionada, ver Molyneux (2007); Costa (2008); e Lavinas, Cobo e Veiga (2012). Sobre os efeitos positivos do Bolsa Família junto às titulares, ver Libardoni (2008), Pires (2009, 2013), Rêgo e Pinzani (2014) e Santos (2014).

3. Para esses resultados do PBF, ver Campello e Neri (2013).





Combater a desigualdade de gênero e promover o empoderamento das mulheres por meio da proteção social é uma questão fundamental de direitos humanos.

”

**Mildred T. Mushunje**

A luta das mulheres para alcançar posições de liderança na comunidade não é, sob qualquer prisma, uma tarefa fácil.

”

**Rashida Shariff**

As políticas de proteção social para as mulheres continuam fragmentadas, ao invés de serem integradas em uma concepção abrangente de reconhecimento dos múltiplos papéis produtivos e reprodutivos desempenhados por elas.

”

**Sophie Plageron, Lauren Stuart e Marianne S. Ulriksen**



**Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)**

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar

70076-900 Brasília, DF - Brasil

Telefone: +55 61 2105 5000

[ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) • [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

© 2017 Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ISSN: 2318-8995