

# Policy In Focus



*Empoderando vidas.  
Fortalecendo nações.*

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

Março de 2014 ■ No. 27

## Mulheres Protagonistas



O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é um projeto conjunto das Nações Unidas e do Brasil para promover o aprendizado Sul-Sul sobre políticas sociais. O Centro especializa-se na produção de recomendações de políticas, baseadas em pesquisas e voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade e ampliação do desenvolvimento inclusivo. O IPC-IG é ligado à Representação do PNUD no Brasil, à Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo brasileiro.

**Diretor:** Jorge Chediek

**Pesquisadora Sênior:** Diana Oya Sawyer

## Policy in Focus

O *Policy in Focus* é uma publicação regular do IPC-IG. Esta edição especial explora alguns dos desafios que as mulheres enfrentam em todo o mundo e, ao mesmo tempo, indica casos bem-sucedidos de mudança e do progresso no empoderamento das mulheres, além de destacar o papel das mulheres protagonistas. Esta edição especial foi feita em parceria com a ONU Mulheres Brasil.

**Editor-Chefe:** Michael MacLennan,  
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, PNUD

**Editores Especialistas Convidadas:** Diana Sawyer, Pesquisadora Sênior, PNUD/  
Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo e Ashleigh Kate Slingsby, PNUD/Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

**Gerência de Publicações:** Roberto Astorino

**Tradução:** Leonardo Padovani

**Revisão:** Valdineia Pereira da Silva

**Editoração Eletrônica e Arte:** Rosa Maria Banuth com apoio Thiago Fernandes

*Arte da Capa: Um gráfico com base na pintura original de Ashleigh Kate Slingsby, intitulada "Mulheres Protagonistas", criado pela Equipe de Publicações do IPC-IG.*

**Nota do Editor:** O IPC-IG é grato à ONU Mulheres Brasil por seu apoio no desenvolvimento dessa edição especial. Em particular, gostaríamos de agradecer à Gisele Neto, por sua dedicação na publicação da edição. Agradecimentos especiais também devem ser dados às nossas Editoras Especialistas Convidadas, Diana Sawyer e Ashleigh Kate Slingsby, pelo apoio editorial e pela ajuda no desenvolvimento do conceito dessa edição. Finalmente, agradecemos a todos os autores por suas generosas e perspicazes contribuições, sem as quais esta edição simplesmente não teria sido possível.

As opiniões expressas nas publicações do IPC-IG são dos autores e não refletem necessariamente as opiniões do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento ou do Governo do Brasil.

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

**Policy**<sup>International</sup>  
Centre for Inclusive Growth

**Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo**  
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

E-mail: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

Editoria

E-mail: [policyinfocus@ipc-undp.org](mailto:policyinfocus@ipc-undp.org)

© 2014 Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo  
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

ISSN: 2318-8995

# Sumário

- 04 Femicídio e Violência contra as Mulheres
- 06 As Mulheres Lutam para Garantir os Direitos à Terra na África
- 08 A Responsabilidade na Prestação de Serviços de Saúde de Qualidade para as Mulheres: Alyne da Silva Pimentel
- 10 Mulheres Públicas: Gênero e Espaço Urbano no Cairo
- 12 A Longa Luta pelos Direitos das Mulheres no Afeganistão
- 14 Bem-Estar Subjetivo: A Felicidade Feminina Futura
- 16 Tornando a NREGA mais Responsiva à Questão do Gênero: Reflexões de campo
- 22 Trabalho Doméstico: Trabalho das Mulheres, Trabalho Decente?
- 25 Uma Avaliação de Impacto: a Formalização do Trabalho Doméstico no Brasil
- 27 Transferências Sociais: O Fortalecimento do Potencial das Meninas e Mulheres como Protagonistas no Processo de Desenvolvimento
- 29 Avaliação do Programa Bolsa Família: uma Perspectiva de Gênero e Raça
- 33 Grupos de Autoajuda: O Empoderamento das Mulheres na Índia
- 36 Pequim +20: onde Estamos?



**M**ulheres Protagonistas destaca exemplos de mulheres que tomam iniciativas em uma sociedade antagônica. As mulheres protagonistas existem nas barreiras da sociedade, encabeçando uma revolução, já bem estabelecida, de cunho social, cultural e econômico. Essa revolução é voltada, principalmente, para a conquista

feminina dos direitos iguais aos dos homens e à equiparação de injustiças históricas, bem como para a conquista de um espaço na sociedade dedicado ao enfrentamento dos desafios específicos às mulheres atualmente. Nesse sentido, as mulheres protagonistas reconhecem a pluralidade das experiências e os desafios nas vidas das mulheres do mundo inteiro, o que inclui os desafios biológicos, de integridade física e de saúde reprodutiva, além das restrições e desafios impostos pelos valores e normas da sociedade. A esta pluralidade de experiências, deve-se a diversidade de assuntos abordados nesta edição da *Policy in Focus*.

Já foi realizado muito progresso em prol das mulheres, o que pode ser demonstrado pela institucionalização dos direitos das mulheres nos direitos internacional e nacional. Assim, a edição inicia-se com a concretização da Lei Maria da Penha quanto à violência doméstica no Brasil (*Instituto Maria da Penha, ONU Mulheres Brasil*). No entanto, ainda há muitos obstáculos para a plena promoção dos direitos das mulheres, como demonstrado pelo direito à terra das mulheres na África (*Mary Kimani, Africa Renewal*). O caso de Alyse da Silva Pimentel ilustra o descompasso entre os serviços e os direitos reprodutivos individuais, mesmo em um país como o Brasil, com políticas sociais progressistas (*Mónica Arango Olaya, Centro de Direitos Reprodutivos, Diretora Regional para a América Latina e Caribe, e Valentina Montoya Robledo, da Universidade de Los Andes*).

Esta edição fornece perspectivas sobre o Egito (*Anouk De Koning, da Universidade Radboud em Nijmegen*) e o Afeganistão (*Rangina Kargar, Representante da Província de Faryab, Assembleia Nacional do Afeganistão*), locais onde as mulheres estão reivindicando seu espaço na sociedade e buscando aumentar seu poder de barganha em negociações cotidianas. Em seguida, são fornecidas evidências do progresso nos meios de subsistência das mulheres, em termos da felicidade feminina como expressão de seu bem-estar subjetivo (*Marcelo Neri, Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos e Presidente do Ipea, Brasil*).

A edição explora a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (*Dra. Rebecca Reichmann Tavares, Representante, Escritório Multipaíses da ONU Mulheres na Índia e Subhalakshmi Nandi, Escritório Multipaíses da ONU Mulheres na Índia*), que tem promovido grandes avanços na proteção social para mulheres trabalhadoras rurais na Índia. Segue-se um olhar sobre a dinâmica existente para as mais de 43,6 milhões de trabalhadoras domésticas no mundo todo (*Malte Luebker, Escritório Regional da OIT para a Ásia e o Pacífico*) e é feita uma análise específica em relação ao caso do Brasil (*Edson Domingues e Kênia de Souza, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*). Expõe-se ainda o papel crucial desempenhado pelo crescimento inclusivo, em termos de gênero, na promoção do desenvolvimento socioeconômico em geral.

Também é apresentada uma visão ampla das iniciativas globais dedicadas à capacitação das mulheres mediante transferências sociais (*Maxine Molyneux, diretora do Instituto das Américas, e Nicola Jones, Overseas Development Institute*). O Bolsa Família no Brasil (*Ana Maria Hermeto Camilo de Oliveira, Universidade Federal de Minas Gerais, Brasil*) e grupos de autoajuda na Índia (*Ashleigh Kate Slingsby, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do PNUD*) servem como exemplos detalhados de programas de proteção social que facilitam a capacitação das mulheres por seus próprios meios.

Vários compromissos internacionais provenientes de cúpulas e conferências internacionais reconhecem a igualdade de gênero. Assim, conclui-se a publicação com uma análise das negociações de Pequim +20 e seu potencial impacto sobre os direitos das mulheres e as políticas de gênero (*Nadine Gasman, Representante Residente, ONU Mulheres, Brasil*).

As mulheres estão sub-representadas e marginalizadas das posições de liderança, fazendo com que mulheres protagonistas sejam contribuintes importantes para o crescimento inclusivo. As mulheres enfrentam grandes desafios estruturais, que exigem mudanças para garantir maior acesso a recursos que possibilitam melhores condições de vida. Espera-se que esta edição exponha tais desafios e demonstre exemplos de progresso, revelando as conquistas e as ambições das Mulheres Protagonistas.

# Feminicídio e Violência contra as Mulheres

pelos Instituto Maria da Penha<sup>1</sup> e ONU Mulheres Brasil<sup>2</sup>

## **Maria da Penha Maia Fernandes**

é uma sobrevivente. Diferentemente das quase 50 mil mulheres mortas na última década por violência de gênero no Brasil, ela sobreviveu a duas tentativas de assassinato, praticadas pelo seu ex-marido. Na manhã de 29 de maio de 1983, aos 38 anos, ela acordou com um forte estampido. Tinha levado um tiro nas costas, que a deixou paraplégica. O agressor, o professor colombiano Marco Antonio Heredia Viveros, com o pijama rasgado e uma corda no pescoço, alegou terem sido vítimas de um assalto.

Maria da Penha ficou quatro meses em recuperação em hospitais de Fortaleza, sua cidade natal, e de Brasília. Ao voltar para casa, em uma cadeira de rodas, foi mantida em cárcere privado por 15 dias. Nesse período, o marido tentou eletrocutá-la no chuveiro.

Pai de suas três filhas, que, à época dos crimes, tinham seis, cinco e dois anos de idade, Marco Antonio era extremamente violento, gritava muito, e as explosões de fúria e agressões eram constantes. Já havia batido nas filhas, mas Maria da Penha se defendia e evitava situações de confronto. Pedia o divórcio, mas Marco Antonio se recusava a aceitá-lo. Tinha medo de deixar o marido porque sempre via casos de mulheres que eram assassinadas por homens que diziam amá-las demais para aceitar o fim dos relacionamentos. Em março de 2009, Maria da Penha deu uma entrevista à *Revista TPM* contando sobre as suas experiências e opiniões relacionadas à violência doméstica. Sempre dizia que “a violência doméstica obedece a um ciclo com as seguintes etapas: violência, pedido de perdão do agressor, nova lua-de-mel e nova agressão, que aumenta a cada ciclo” (2009).

Naquela época, não havia no Brasil qualquer dispositivo legal que amparasse as mulheres vítimas de violência. Maria da Penha teve que recorrer à polícia e à justiça comum. Aos poucos, reuniu provas para incriminar o ex-marido e conseguiu uma autorização judicial para deixar sua casa sem que isso configurasse abandono de lar, o que poderia representar uma ameaça à guarda das filhas.

Em 1991, Maria da Penha enfrentou, pela primeira vez, o ex-marido perante a justiça. Marco Antonio foi julgado e condenado a 15 anos de reclusão, mas saiu do Fórum em liberdade em razão de recursos. Um ano depois, a defesa recorreu da decisão e conseguiu a anulação do julgamento. Três anos mais tarde, decepcionada com a leniência da justiça, Maria da Penha lançou o livro *Sobrevivi... Posso contar*, no qual narra toda a sua história. O livro acabou no escritório de duas ONGs, o Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e o Comitê Latino-Americano de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), que começaram a acompanhar o caso.

Em 1996, Marco Antonio foi levado novamente aos tribunais e recebeu uma condenação de 10 anos, mas, por meio de recursos jurídicos que impediam ou retardavam a execução da pena, não foi preso. Mais de 15 anos após o crime e apesar de duas condenações pelo Tribunal do Júri do Ceará, em 1998 o processo ainda não havia sido encerrado definitivamente e o agressor permanecia livre. Foi quando o CEJIL, o CLADEM e Maria da Penha formalizaram uma denúncia contra o Brasil à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA).

As irregularidades no processo e a demora injustificada configuraram a violação, pelo Estado brasileiro, das normas internacionais de direitos humanos, em especial da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) e da Convenção de Belém do Pará. Foi possível comprovar que o caso não era um fato isolado, mas que seguia um padrão sistemático de negação de acesso à Justiça para mulheres vítimas de violência de gênero e de aparente impunidade dos agressores ao cometer crimes abusivos. Em 2001, a CIDH declarou o Estado brasileiro responsável por omissão e negligência, somadas à tolerância em relação à violência doméstica contra mulheres.

No ano seguinte, foram necessárias novas intervenções dessa Comissão para que o processo criminal fosse concluído no

âmbito nacional e o agressor, finalmente, preso, faltando apenas seis meses para o crime prescrever. Apesar de condenado pela Justiça, ele dava aulas na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, cumpriu o restante de sua pena em regime fechado por dois anos e agora está livre novamente.

O que Maria da Penha suportou ajudou a influenciar mudanças na legislação brasileira. A Lei No. 11.340, conhecida como Lei Maria da Penha, de 7 de agosto de 2006, alterou o Código Penal Brasileiro e possibilitou que agressores de mulheres sejam presos em flagrante ou tenham sua prisão preventiva decretada. Essa lei também impôs punições mais rigorosas e estabeleceu medidas de proteção às vítimas.

Até esta mudança na legislação, em relação aos casos de violência, aplicava-se à Lei No. 9099/95, sob Juizados Especiais Criminais, em que só se julgavam crimes de “menor potencial ofensivo”, cuja pena máxima era de dois anos de reclusão. Outra alternativa legal à época era a aplicação de penas pecuniárias, como a aplicação de multas. A legislação não previa a emissão, pelo Juiz, de mandato de prisão, ou determinação de prisão preventiva do agressor. A Lei Maria da Penha prevê ainda circunstâncias agravantes da pena e estabelece medidas protetivas das vítimas e de recuperação do agressor. Assim, o Estado Brasileiro deu um passo à frente ao reconhecer, pela primeira vez, a violência de gênero como crime tipificado e qualificado.

De acordo com a Unifem (2008), a Lei Maria da Penha é considerada uma das três melhores leis do mundo quando se trata de combater a violência contra as mulheres, juntamente com a Lei de Violência Doméstica da Mongólia (2004) e a Lei sobre Proteção contra a Violência da Espanha (2004).

## **A Efetividade da Lei**

Em agosto de 2013, sete anos após a lei ser promulgada, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) realizou a VII Jornada da Lei Maria da Penha. Na ocasião, a Ministra da Secretaria de Políticas

para Mulheres, Eleonora Menicucci, destacou a importância da denúncia para a efetividade da lei e a punição aos agressores que cometem violência contra as mulheres. Segundo uma pesquisa de opinião realizada pelo Data Popular e pelo Instituto Patrícia Galvão, publicada em julho de 2013, 86 por cento das pessoas entrevistadas acreditavam que as mulheres passaram a denunciar mais os casos de violência doméstica após a Lei Maria da Penha. No mesmo evento, o representante do CNJ, Ney José de Freitas, destacou que “Toda e qualquer medida que possa ser aplicada de forma efetiva no combate a esse tipo de violência deve ser disseminada porque, lamentavelmente, nós ainda estamos vivendo um clima de aplicação da lei; a lei precisa ser aplicada, ela ainda não tem a efetividade que deveria ter” (2013).

A sensação de que a violência contra as mulheres aumentou depois da lei surge como uma consequência natural da capacidade de denunciar. Em muitos casos, as mulheres vítimas de violência já não se sentem obrigadas a guardar silêncio, pois sabem que existe proteção legal e se sentem encorajadas a denunciar. Assim, a visibilidade da violência e a possibilidade de torná-la pública e encontrar uma solução vêm aumentando consideravelmente.

Além disso, a Lei Maria da Penha é muito popular: segundo a mesma pesquisa, apenas dois por cento da população nunca ouviu falar dela. No entanto, muitas pessoas sabem que a lei existe, mas desconhecem seu conteúdo.

Entretanto, o sistema de justiça brasileiro não acompanhou o progresso do legislativo. Apesar de ter reiterado a constitucionalidade da lei, após recusas de alguns juizes em aplicá-la, o setor jurídico brasileiro reconhece, de forma irregular, a gravidade da violência doméstica e familiar.

### O Femicídio no Brasil

De acordo com o Mapa da Violência 2012, o Brasil ocupa a 7ª posição de maior número de assassinatos de mulheres no mundo, em uma classificação com 84 países.

Foram mais de 92 mil mulheres assassinadas desde 1980, metade delas na última década. No ápice da violência, o femicídio – o assassinato de mulheres pelo fato de serem mulheres – alcança o alarmante índice

## BOX 1

### Violência Contra as Mulheres no Brasil

- De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), em 2011, 40 por cento das mulheres brasileiras já sofreram com violência doméstica em algum momento da vida.
- Além disso, em julho de 2013, a pesquisa de opinião Percepção da Sociedade sobre Violência e Assassinatos de Mulheres, realizada pelo Data Popular em parceria com o Instituto Patrícia Galvão (IPC), registrou que 54 por cento das pessoas entrevistadas afirmaram conhecer uma mulher que já foi agredida pelo parceiro e 56 por cento afirmaram conhecer um homem que já agrediu a parceira.
- Além disso, o Relatório Anual de 2013 do Fórum Brasileiro de Segurança Pública revelou que mais de 50 mil mulheres foram estupradas em 2012 – um aumento de 20 por cento em relação ao ano anterior.

Fonte: DIEESE, 2011.

de uma mulher morta a cada duas horas no Brasil, ocorrendo principalmente no ambiente doméstico (WAISELFISZ, 2011). De acordo com a Central de Atendimento à Mulher (2013), em 84 por cento dos casos, o agressor é o companheiro, cônjuge, namorado ou ex-parceiro sentimental da vítima. Entretanto, como não há estatísticas unificadas, esses números podem ser ainda maiores. As estimativas contabilizam 5 mil mulheres assassinadas anualmente em território nacional (IPEA, 2013), e os números, em outros países da América Latina, também são preocupantes. No México, o femicídio produz uma média de 2,5 mil vítimas por ano (CESFCD; ONU MULHERES, 2012). Na Colômbia, 1.146 mulheres foram assassinadas em 2012 (INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES Y ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER, 2013). Em Honduras, 606 mulheres foram mortas, em um aumento de 246,3 por cento nos últimos oito anos (ONVPH, 2013).

Foi em razão dos altos índices de feminicídios em todo o mundo que o Secretário Geral da ONU lançou, em 2008, a campanha “UNA-SE pelo Fim da Violência contra as Mulheres”. A campanha é um esforço para prevenir e eliminar a violência contra as mulheres e meninas. A iniciativa convoca os governos, a sociedade civil, as organizações de mulheres, os jovens, o setor privado, a mídia, todo o sistema ONU e, especialmente, os homens, a unir forças para erradicar o fenômeno global da violência de gênero.

O tema do feminicídio é central no trabalho da Campanha UNA-SE porque as taxas mais altas de feminicídio estão na América Latina. São crimes que podem ser evitados. Países, como Bolívia, Chile, Costa

Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicarágua e Peru, já contam com a tipificação do crime de feminicídio (ou femicídio), em suas leis ou códigos penais. No Brasil, está em tramitação, no Senado, um projeto de lei que cria a figura do crime de feminicídio na legislação. O fato de transformar o assassinato de mulheres por razão de gênero em um tipo específico de homicídio fortalecerá o combate à violência contra as mulheres e ajudará na diminuição da impunidade.

É necessário reconhecer que a violência contra mulheres e meninas é a expressão de um fenômeno social e cultural de poder e submissão entre homens e mulheres, que resulta em múltiplas violações dos direitos humanos e que não é natural, aceitável ou tolerável de forma alguma. Um sistema de justiça eficiente resulta em condenações mais eficazes e severas e tem um efeito não só reparador, mas também de prevenção, ao enviar uma mensagem inequívoca de que a violência contra a mulher não é admissível sob nenhuma circunstância. Assim, por meio de um trabalho diário, sem descanso, pode-se construir um futuro diferente, que garanta às mulheres e meninas viver suas vidas livres de qualquer tipo de violência. ■

CENTRAL DE ATENDIMENTO À MULHER. *Balanco semestral*, 1o semestre de 2013. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, 2013.

COMISIÓN ESPECIAL PARA EL SEGUIMIENTO DE LOS FEMINICIDIOS, CÁMARA DE DIPUTADOS (CESFCD); ONU MULHERES. *Violencia feminicida en México*. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010. México: ONU Mulheres, 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES Y ALTA CONSEJERÍA PRESIDENCIAL PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER. Colômbia, 2013.

INSTITUTO PATRÍCIA GALVÃO E DATA POPULAR. *Percepção da sociedade sobre violência e assassinatos de mulheres*. 2013. Disponível em: <[http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2013/livro\\_pesquisa\\_violencia.pdf](http://www.spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2013/livro_pesquisa_violencia.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Violência contra a mulher: feminicídios no Brasil*. Brasília: Ipea, 2013.

WAISELFSZ, J. J. *Mapa da violência 2012*. Os novos padrões da violência homicida no Brasil. São Paulo: Instituto Sangari, 2011.

LA POLICIA DE HONDURAS. Observatorio Nacional de la Violencia de la Policía de Honduras. Honduras, 2013.

ONU MULHERES E CFEMEA. *Progress of the World's Women 2011-2012 – In Pursuit of Justice*. New York: UN Women, 2011.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT FUND FOR WOMEN (UNIFEM). *Progresso das Mulheres no Mundo 2008/2009*. Unifem, 2008.

1. O Instituto dedica-se à expansão e à criação de mecanismos para coibir e prevenir a violência doméstica e familiar contra a mulher,

de acordo com a Lei Maria da Penha. É uma organização não governamental que trabalha em prol do fortalecimento de sua identidade e objetivos por meio da educação, do trabalho das mulheres e do desenvolvimento sustentável.

2. A ONU Mulheres Brasil dedica-se ao rápido progresso das mulheres na sociedade. Ela opera com as premissas fundamentais de que as mulheres e meninas de todo o mundo têm o direito a uma vida livre de discriminação, violência e pobreza, e de que a igualdade de gênero é um requisito preponderante para alcançar-se o desenvolvimento.

# As Mulheres Lutam para Garantir os Direitos à Terra na África<sup>1</sup>

por Mary Kimani, *Africa Renewal*

**As mulheres na África** contribuem com 60 a 80 por cento do trabalho e da produção de alimentos e 80 a 100 por cento do processamento de alimentos, armazenamento e transporte (FAO). No entanto, muitas delas nunca recuperam o acesso ou o direito à terra matrimonial, perdido após o divórcio ou a morte do cônjuge. Na África, as mulheres muitas vezes não têm direito à terra, o qual tende a ser de homens ou grupos de parentesco controlados por homens. O acesso das mulheres ocorre, principalmente, por meio de um parente do sexo masculino – geralmente o pai ou marido. Mesmo assim, as mulheres são rotineiramente obrigadas a entregar a renda das vendas de produtos agrícolas a um homem, tendo pouca influência sobre como ela é gasta. Além disso, esse acesso, além de limitado, é muito tênue e pode desaparecer muito rapidamente. Uma pesquisa mostrou que, na Zâmbia, mais de um terço das viúvas perdeu o acesso à terra da família após as mortes de seus maridos (CHAPOTO, 2007). É esta dependência dos homens que deixa muitas mulheres africanas vulneráveis.

A propagação do HIV/AIDS e o estigma associado à doença tornaram os direitos das mulheres à terra ainda mais precário. As viúvas de homens que morrem dessa doença são, frequentemente, acusadas de trazer a doença à família, possivelmente levando à perda de suas terras e outros bens.

Em resposta, os ativistas lutam para introduzir ou reforçar leis que garantam

às mulheres um acesso mais seguro à terra e também combatem as normas e as práticas sociais que surgem como empecilhos à sua busca. Apesar dos muitos obstáculos, está havendo algum progresso.

## Legado histórico

Pesquisadores do Instituto Internacional de Pesquisa em Políticas Alimentares (International Food Policy Research Institute – IFPRI) ressaltam que a natureza marginal dos direitos da mulher à terra constitui um problema histórico na África. Antes do domínio colonial, o acesso e a posse da terra aconteciam de diversas formas, em grande parte por meio de linhagens, famílias e clãs controlados diariamente por líderes do sexo masculino. Membros de determinada linhagem ou clã buscariam o direito de uso da terra junto a líderes comunitários ou familiares.

Exceto em algumas comunidades onde a herança passa pela mãe, somente os homens herdavam o direito à terra. As mulheres raramente possuem esse direito de forma plena, pois eram vistas como beneficiárias secundárias, beneficiadas por intermédio de parentes do sexo masculino. Historicamente, as mulheres gozavam de proteções tradicionais que garantiam o acesso contínuo, mesmo após a separação, divórcio ou viuvez. Havia também meios tradicionais de arbitragem aos quais as mulheres poderiam recorrer caso o acesso fosse contestado.

O domínio colonial introduziu os sistemas ocidentais de posse da terra. No leste e sul da África, o número elevado de colonizadores brancos incentivou a privatização e a subdivisão de terras, por meio de títulos individuais de propriedade. Na África ocidental, muitas terras tornaram-se propriedades comunitárias, geridas pelos líderes habituais.

Com a independência, alguns governos novos, como os da Tanzânia, Moçambique e Benin, proclamaram que todas as terras passariam a ser de propriedade do Estado. No Quênia e na África do Sul, a propriedade privada existia paralelamente às propriedades pertencentes a linhagens ou clãs. Na Nigéria, a propriedade por parte de clãs e linhagens coexistiu com as propriedades privada e estatal, especialmente em áreas urbanas.

## Legado ambiental

Ao longo dos anos, o crescimento rápido da população vem contribuindo para o uso excessivo da terra e o esgotamento dos solos. Isso aumentou o valor e acirrou a concorrência por terra fértil. Tais pressões, bem como as mudanças nas estruturas familiares e nas relações entre os clãs, desgastaram as salvaguardas sociais tradicionais que garantiam o acesso das mulheres à terra. Assim, embora muitas disputas de terra na África ainda sejam formalmente regidas pelo direito consuetudinário, essas proteções não existem no domínio do

direito moderno. Nos dias de hoje, há muitas situações – como a de coabitação sem casamento – às quais as normas tradicionais não são aplicáveis. Consequentemente, muitas mulheres perderam o acesso à terra.

Atualmente, muitos países africanos reconhecem tanto as regras “tradicionais” de propriedade da terra quanto as leis estatutárias no estilo ocidental. Na Nigéria, o Estado assumiu a propriedade de todas as terras após a independência, em 1960. Embora esse fato tenha enfraquecido a posse da terra habitual, as leis tradicionais ainda eram reconhecidas pelo governo em áreas com históricos de posse por clãs e linhagens. O reconhecimento da lei islâmica em estados do norte da Nigéria complicou ainda mais a situação.

### **Titulação de terras**

Uma solução inicialmente promovida por especialistas em desenvolvimento do ocidente e que visava superar as deficiências do direito consuetudinário foi a concessão de títulos de terra a indivíduos. Esther Mwangi, uma pesquisadora dos direitos à terra, observou que os governos da África oriental e austral seguiram o caminho da titulação de terras, em uma tentativa de garantir que os indivíduos detenham os títulos legais de suas terras. Esperava-se que esta política ajudasse as mulheres a garantir os direitos legais sobre propriedades que possuíam ou herdaram.

A pesquisa de Mwangi comprova que o processo de privatização, na realidade, desproveu as mulheres de seu acesso à terra. Durante os procedimentos de titulação, os devidos documentos foram emitidos, principalmente, em nome dos homens, por serem eles considerados os chefes das famílias. As viúvas que tiveram a sorte de receber terras ficaram com os menores lotes.

Os ativistas de direitos à terra sugerem que uma maneira de dar às mulheres o acesso garantido à terra é separar a propriedade formal da terra da capacidade de usá-la. Dessa forma, embora a terra tenha sido registrada em nome de um homem, ele ficaria impedido de vendê-la sem o consentimento de sua esposa (ou esposas) ou de outros herdeiros. Como resultado, Gana agora tem uma “lei de responsabilidade do chefe da família”, que visa garantir que a propriedade da

família não possa ser vendida sem que outros sejam informados, possam dar consentimento ou se beneficiar da renda.

### **Resistência à reforma**

Porém, essas ideias são mais fáceis de serem propostas que implementadas. Os ativistas dos direitos das mulheres à terra tentaram a aprovação de tais leis em diversos países, com resultados mistos. Em Uganda, onde havia um lobbying muito ativo por parte da Aliança pela Terra da Uganda (Uganda Land Alliance) para que tanto homens quanto mulheres figurassem como coproprietários em títulos de propriedade, diversos projetos de lei foram contemplados pelo parlamento em várias ocasiões, mas nenhum jamais foi aprovado.

Mesmo nos locais em que foram aprovadas leis progressistas, a situação nem sempre ficava mais fácil. Em Moçambique, grupos da sociedade civil têm pressionado e ajudado a influenciar a formulação de uma lei, em 1997, que dá às mulheres o direito ao acesso seguro à terra e à propriedade. No entanto, a implementação da lei foi difícil porque os tribunais tradicionais aos quais recorre a maioria das mulheres rurais ainda consideram o homem o chefe da família e, portanto, aquele que detém autoridade legítima sobre a terra.

Em Gana, a Lei de Sucessão Intestada de 1985 e a Lei de Responsabilidade do Chefe da Família foram concebidas com a intenção de dar maior segurança às viúvas e aos filhos. Se um homem morre sem testamento, a lei de sucessão decreta que sua propriedade será igualmente dividida e distribuída entre a viúva, os filhos e outros membros da família extensa.

No entanto, um estudo realizado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) na Região de Volta, em Gana, concluiu que poucas mulheres sabem da lei e que as práticas habituais continuam regendo as heranças, deixando a maioria delas sem acesso à terra após a morte de seus parceiros.

### **Mudanças institucionais**

O que as mulheres precisam é que seus direitos básicos sejam arraigados nas constituições e que a igualdade nos direitos de propriedade seja claramente estipulada em lei. Nos locais onde isto já foi feito, é necessário que todas as leis

de herança e de direito à terra sejam condizentes com a Constituição, para que não haja qualquer fundamento para interpretações contraditórias.

Além disso, as instituições jurídicas responsáveis pela aplicação das leis de direito à terra precisam operar de forma equitativa, ser amigáveis e acessíveis pelas mulheres e estender seu alcance às zonas rurais. Ainda há várias questões sobre a melhor forma de se fazer isso.

### **Combate às normas negativas**

Uma mudança cultural mais ampla também é vital. A alocação de terras particulares segue um entendimento cultural específico em relação ao papel das mulheres. As observações de Mwangi sobre a cultura da propriedade da terra indicam que os homens são resistentes à ideia de mulheres proprietárias e tomadoras de decisões sobre a terra.

Esta é uma questão importante, visto que as mulheres são as principais responsáveis pela produtividade da terra. Portanto, para que o impacto seja tangível, as relações desiguais de poder também devem ser abordadas no seio das famílias.

### **Desdobramentos positivos**

No entanto, já foram conseguidos alguns resultados positivos. Na Suazilândia, por exemplo, as mulheres não podem possuir terras porque são consideradas menores perante a lei. No entanto, algumas viúvas soropositivas, que perderam o acesso à terra depois da morte de seus maridos, conseguiram negociar com chefes do sexo feminino para que convencessem outros chefes a dar-lhes terras para garantir seu sustento.

No Quênia, vêm acontecendo intervenções por parte de organizações comunitárias de fiscalização e outros grupos que prestam cuidados domiciliares a pessoas que vivem com HIV/Aids. Quando se deparam com casos de apropriação de terra, eles negociam – principalmente com os membros da família do sexo masculino – para que as mulheres e meninas mantenham seu acesso à terra e à propriedade.

Em Ruanda, o governo aprovou uma lei, em 1999, concedendo às mulheres direitos sucessórios iguais aos dos homens, anulando as normas tradicionais que regiam que apenas crianças do sexo masculino poderiam herdar propriedade.

Essa lei permitiu que as viúvas e órfãos do genocídio de 1994 tivessem garantido o seu acesso à terra.

Atualmente, agências da ONU como a FAO, a ONU Mulheres e o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas vêm trabalhando com organizações não governamentais para conscientizar as mulheres de seus direitos e apoiar os esforços para arraigar a igualdade de acesso à terra nas leis nacionais.

O Programa da ONU Mulheres para as mulheres rurais da África possui vários pilares por meio dos quais o papel das mulheres na transformação agrícola pode ser aprimorado. Ele considera que a alocação equitativa da terra é fundamental para esta transformação.

Uma de suas estratégias é “fortalecer as capacidades dos ministérios da agricultura de priorizar o apoio às mulheres que participam dos sistemas de produção de alimentos em seus mecanismos de planejamento e de

alocação de recursos.” (BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO, 2011).

Uma das mensagens principais da ONU Mulheres é que as mulheres rurais têm um papel fundamental na produção de alimentos e na segurança alimentar na África. Esta agência da ONU incentiva os governos, parceiros de desenvolvimento e o setor privado a aprimorar os direitos das mulheres à terra, argumentando que “se beneficiar as mulheres rurais, você pode chamar de desenvolvimento.” ■

BANCO ASIÁTICO DE DESENVOLVIMENTO. *Food For All: Investing in food security in Asia and the Pacific, Issues, Innovations and Practices*. Manila, 2011.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANISATION (FAO). *Towards sustainable food security Women and Sustainable Food Security*. Women in Development Service (SDWW). FAO Women and Population Division, 1996.

Alliance for a Green Revolution in Africa Disponível em: <[www.agra.org](http://www.agra.org)>. Acesso em: 2012.

CHAPOTO, A.; JAYNE, T. S.; MASON, N. Policy Synthesis Food Security Research Project

Zambia. *Security of Widows' Access to Land in the Era of HIV/AIDS: Panel Survey Evidence from Zambia*. Michigan State University/Lusaka Zambia: Ministry of Agriculture & Cooperatives, Agricultural Consultative Forum, 2007.

COUSINS, B. Potential and pitfalls of “communal” land tenure reform: experience in Africa and implications for South Africa. *Paper for World Bank Conference on “Land Governance in support of the MDGs: Responding to new challenges”*. University of the Western Cape: Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies (PLAAS), 2009.

DUNCAN, B. A.; BRANTS, C. Access to and Control Over Land from a Gender Perspective: A study conducted in the Volta Region of Ghana. Com o apoio da: Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas, Escritório Regional para a África, Organização Holandesa de Desenvolvimento SNV, Women in Law and Development in Africa (Gana), 2004.

1. Esta é uma versão resumida do artigo publicado na Edição Especial sobre as Mulheres da África Renewal (2012, p. 37). Disponível em: <<http://www.un.org/africarenewal/magazine/special-edition-women-2012/women-struggle-secure-land-rights>>.

# A Responsabilidade na Prestação de Serviços de Saúde de Qualidade para as Mulheres: Alyne da Silva Pimentel

por Mónica Arango Olaya e Valentina Montoya Robledo, Centro de Direitos Reprodutivos

## O caso de Alyne da Silva

### Pimentel vs. o governo brasileiro

(o Caso Alyne), decidido pelo Comitê das Nações Unidas sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (Comitê CEDAW), em agosto de 2011, constitui um marco na proteção dos direitos reprodutivos no âmbito dos direitos humanos internacionais.

Além de ser a primeira decisão de direito internacional do sistema universal que aborda a mortalidade materna a partir da perspectiva dos direitos humanos, ela levanta a questão da responsabilidade acerca da obrigação de garantir serviços de saúde de qualidade e essenciais para as mulheres grávidas, sem discriminação.

A abordagem da mortalidade materna pela ótica dos direitos humanos

estabelecidos nessa decisão e no âmbito da lei internacional dos direitos humanos torna-se nula se não houver mecanismos de responsabilização para assegurar o acompanhamento, as responsabilidades e as reparações. Este artigo aborda a questão da responsabilidade pelos direitos reprodutivos e a obrigação, no Caso Alyne, de que sejam prestados serviços de saúde de qualidade.

### Alyne: uma de muitas no Brasil

A taxa de mortalidade materna caiu expressivamente na última década no Brasil. O Objetivo de Desenvolvimento do Milênio número 5 diz que a mortalidade materna deve diminuir em 75 por cento até 2015. O Brasil reduziu-a em 51 por cento (COOK, 2013), de 103,43 mortes por cada 100.000 nascidos vivos em 1998 para 56 mortes por 100.000 nascidos vivos em 2010 (OMS;

UNFPA, 2012). No entanto, a prestação de serviços de qualidade e sem discriminação ainda enfrenta desafios (OMS, 2007). As taxas de mortalidade materna são mais elevadas nas regiões Norte e Nordeste do Brasil, que contêm uma parcela mais expressiva de pobreza e populações rurais maiores que o resto do país.

De acordo com o Ministério da Saúde (MS) do Brasil, as mulheres afro-brasileiras têm uma probabilidade 50 por cento mais alta de morrer de causas obstétricas que as mulheres brancas (2006a). Outros estudos chegam a sugerir que a taxa de mortalidade materna de mulheres afrodescendentes é três vezes maior que a de mulheres brancas (SEELKE, 2008). As mulheres indígenas e de baixa renda também exibem taxas elevadas de mortalidade materna, principalmente



adolescentes e mulheres de áreas rurais (MS/BRASIL, 2006a). O Brasil já reconheceu que “a pobreza está concentrada nas mulheres negras ou afrodescendentes” (COMITÊ CEDAW, 2002) e que existe racismo nos serviços públicos de saúde prestados às pacientes afrodescendentes (AMNB, 2007).

As causas de mortalidade materna no Brasil são as disparidades raciais, socioeconômicas e de gênero existentes no acesso aos cuidados de saúde (MS/BRASIL, 2006b).

O Caso Alyne é emblemático, pois demonstra a discriminação estrutural enfrentada diariamente pelas mulheres na busca por acesso a cuidados de saúde de qualidade. Alyne foi uma mulher afro-brasileira de 28 anos que, em 2002, teve uma gravidez de alto risco e a quem foi negado atendimento oportuno pelos serviços de saúde públicos e privados. Ela morreu após o parto de um natimorto, deixando uma filha de cinco anos de idade. Se tivesse recebido cuidados básicos de saúde obstétrica, Alyne teria sobrevivido.

O caso foi apresentado aos tribunais nacionais e, em 2007, cinco anos após o tratamento ineficaz, foi levado ao Comitê da CEDAW, com a argumentação de que, essencialmente, o Estado brasileiro violara os direitos de Alyne a cuidados de saúde sem discriminação. O Comitê CEDAW determinou a responsabilidade do Brasil, estabelecendo que o país havia falhado em prestar os cuidados necessários a Alyne, por não ter realizado os testes adequados, ter atrasado os serviços de forma desproporcional, sem equipamento adequado, retardando a transferência para outra unidade de saúde e sem fornecer os devidos registros médicos quando a transferência ocorreu.

O Estado argumentou que uma instituição privada – e não o Estado – havia sido responsável pelo serviço inadequado. No entanto, a Comissão estabeleceu a responsabilidade direta do Estado pelas ações de instituições privadas, bem como seu dever de monitorá-las e regulá-las.

Esta conclusão reiterou o entendimento do Tribunal Interamericano de Direitos Humanos no caso de Ximenes Lopes vs. o governo brasileiro, de que quando os Estados terceirizam a prestação de serviços públicos, eles continuam responsáveis pela fiscalização de seu desempenho, a fim de garantir a proteção efetiva

dos direitos humanos dos indivíduos sob sua jurisdição e a prestação de tais serviços para a população com base na não-discriminação e da forma mais eficaz possível (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2006).

O Comitê recomendou que o Brasil compensasse a mãe e a filha de Alyne e implementasse medidas gerais para evitar incidentes similares e melhorar a qualidade da atenção à saúde materna, sem discriminação. Três das recomendações gerais referiam-se à responsabilidade:

- i. remediação eficaz em casos de violação dos direitos reprodutivos;
- ii. responsabilidade do Estado por instituições privadas que prestam serviços públicos; e
- iii. sanções adequadas para médicos que violem os direitos reprodutivos.

#### **Responsabilidade de garantir serviços de saúde reprodutiva de qualidade**

O Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR) descreveu quatro elementos essenciais e inter-relacionados do direito à saúde: custo acessível, acessibilidade, aceitabilidade e qualidade (CESCR, 2000). A qualidade refere-se a bens e serviços apropriados do ponto de vista científico e clínico, exigindo “equipe médica qualificada, equipamentos hospitalares e remédios aprovados cientificamente e dentro do prazo de validade, água potável segura e saneamento adequado” (*Ibid*).

A orientação técnica sobre o uso de uma abordagem com base em direitos humanos na implementação de políticas e programas para reduzir a mortalidade e a morbidade materna evitável (Conselho de Direitos Humanos, 2012) vincula a qualidade dos serviços de saúde à responsabilização. A orientação técnica detalha o conteúdo de serviços de saúde de qualidade relacionados à maternidade segura e promove a “responsabilização de acordo com as normas dos direitos humanos” (*Ibid*) e considera que a responsabilização é fundamental para cada etapa do processo – incluindo a identificação de lacunas de responsabilidade em uma análise situacional, a garantia de remediações e mecanismos de monitoramento adequados em plano nacional, a alocação de recursos para esses mecanismos e

recursos e a garantia de que o feedback vindo das bases seja implementado na prática (*Ibid*). A orientação técnica tem três componentes básicos:

- monitoramento;
- revisão; e
- imposição de remediações.

O monitoramento depende da disponibilidade de indicadores qualitativos e quantitativos eficazes e de sistemas de informação em pleno funcionamento. A revisão ocorre nos níveis administrativo, social, político, nacional e internacional, envolvendo atores públicos e privados (*Ibid*). O componente de remediação se refere a mecanismos que tornam os direitos efetivos (*Ibid*).

Considerando a descrição dos três componentes básicos da responsabilização contidos na orientação técnica, o Caso Alyne expôs um problema estrutural: o fracasso do Estado brasileiro em adotar mecanismos – ou implementar mecanismos existentes – para monitorar e revisar a prestação de serviços de saúde de qualidade por instituições públicas e privadas terceirizadas, bem como fornecer recursos adequados para remediar, investigar e punir violações dos direitos reprodutivos.

#### **Algumas considerações finais**

O Caso Alyne refere-se à questão da prestação de serviços de saúde de baixa qualidade a uma mulher afro-brasileira grávida e pobre, o que se refletiu na falta de exames médicos essenciais, equipamentos e instalações inadequadas, encaminhamento ineficiente e falta de informação médica, tanto em instituições de saúde públicas quanto privadas. Concluiu-se que tais deficiências constituíram uma falta de conformidade com as normas de direitos humanos. Infelizmente, tais problemas não foram superados na última década.

Apesar das recomendações do Comitê CEDAW e da decisão da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação ao Caso Ximenes Lopes – sobre a obrigação do Estado brasileiro de monitorar e revisar a prestação de serviços de saúde de qualidade – o acesso de mulheres vulneráveis, como Alyne, a serviços de saúde reprodutiva de qualidade ainda é limitado. As violações dos direitos reprodutivos continuam sem ser processadas ou punidas de forma eficiente.

O Caso Alyne aborda a questão da responsabilização como requisito fundamental para garantir a qualidade na prestação de serviços de saúde. A responsabilização passa a ser fundamental para garantir uma maternidade segura em um contexto mais amplo de proteção dos direitos humanos.

Ela eleva o acesso à maternidade segura a um novo plano, reconhecendo-o não só como um direito humano, mas garantindo sua eficácia por meio da imposição de remediações e sanções em casos de serviços de saúde de baixa qualidade e de violações dos direitos reprodutivos.

Este julgamento é um ímpeto para que Brasil e o mundo repensem suas políticas públicas sobre mortalidade materna e se comprometam com a igualdade de gênero e a não discriminação.

A decisão foi um marco, reconhecendo a maternidade segura como um direito reprodutivo, especificamente, e como direito humano em geral e também exigindo que os direitos reprodutivos das mulheres sejam efetivamente implementados e monitorados, para

resolver adequadamente a prestação de serviços de saúde de qualidade. ■

ARTICULACIÓN DE ORGANIZACIONES DE MUJERES NEGRAS BRASILEÑAS (AMNB). *Dossier Regarding the Situation of Black Women in Brazil*. Porto Alegre: AMNB, 2007. p. 25.

COMITÉ DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS (CESCR). *Substantive Issues Arising In The Implementation Of The International Covenant On Economic, Social And Cultural Rights. The right to the highest attainable standard of health – article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/2000/4*. Geneva: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 2000.

COMMITTEE ON THE ELIMINATION OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. Brazil: Consideration of reports submitted by States parties under Article 18 of the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, 29<sup>th</sup> Session. Geneva: CEDAW/C/BRA/1-5, 2002. Disponível em: <[http://www.bayefsky.com/reports/brazil\\_cedaw\\_c\\_bra\\_1\\_5\\_2002.pdf](http://www.bayefsky.com/reports/brazil_cedaw_c_bra_1_5_2002.pdf)> Acesso em: 15 jan. 2014.

COOK, R. "Human Rights and Maternal Health: Exploring the Effectiveness of the Alyne Decision. *Global Health and the Law*", *Journal of Law, Medicine and Ethics*, v. 41, Issue 1: 103-123, 2013. p. 104.

GALLI BEVILACQUA, B. G. *Letter from the National Rapporteur for Sexual and Reproductive Rights to Dr. Procurador Geral Federal*, on file with author. 2013.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS. *Technical guidance on the application of a human rights based approach to the implementation of policies and programmes to reduce preventable maternal morbidity and mortality, A/HRC/21/22*. Geneva, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2012.

INTER-AMERICAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Case of Ximenes-Lopes v. Brazil*. San José, Costa Rica, Inter-American Court of Human Rights. 2006. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_149\\_ing.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_149_ing.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL (MS/BRASIL). *Brazil Health 2006: An Analysis of Inequality in Health*. Brasília, Ministério da Saúde, 2006a.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DO BRASIL (MS/BRASIL). *Painel de Indicadores do SUS*. Brasília, Ministério da Saúde 2006b. Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/redeblh/media/indicadus1.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2014.

SEELKE, C. R. *Afro-Latinos in Latin America and Considerations for U.S. Policy (RL32713)*. Washington/DC: Congressional Research Service, 2008. <[http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key\\_workplace/486](http://digitalcommons.ilr.cornell.edu/key_workplace/486)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

OMS. *Maternal Mortality in 2005: Estimates Developed by WHO, UNICEF, UNFPA 23-27*. Geneva, World Health Organization, 2007. p.1-40.

OMS; UNFPA. *Trends in maternal mortality: 1990 to 2010*. Geneva, World Health Organization: 32. Disponível em: <[http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241503631\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241503631_eng.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2014.

## Mulheres Públicas: Gênero e Espaço Urbano no Cairo<sup>1</sup>

por Anouk de Koning, da Universidade Radboud

**As mulheres que reivindicam o pleno acesso** ao espaço público têm incitado grandes debates por todo o mundo (por exemplo, Wilson, 2001; Secor, 2002; Phadke, 2007). Na Europa e nos EUA, as ativistas conseguiram colocar o direito das mulheres ao espaço público na agenda por meio de ações como passeatas de "retomada da noite". Em muitas cidades do Sul global, os riscos para uma mulher de estar em público têm sido igualmente elevados. Não obstante os argumentos comuns em tais contestações, as definições do espaço social influenciadas por gênero diferem acentuadamente de uma zona urbana para outra. Este artigo aborda algumas das negociações cotidianas de espaço público, classe e gênero no Cairo

atualmente. As negociações cairotas do espaço público ilustram a natureza profundamente influenciada por gênero e classe das paisagens urbanas do Egito e além.

No início de 2011, uma revolta de 18 dias no Egito derrubou o regime de Mubarak. A revolta transformou temporariamente a Praça Tahrir, no centro de Cairo, em uma contrarrepública quase ideal. O senso de comunidade que resultou de uma busca tão pessoal pela justiça criou um espaço no qual as linhas de fratura e as tensões sociais habituais não tinham vez. Cristãos protegiam muçulmanos durante suas orações, pobres e ricos cantavam e dormiam lado a lado. A natureza excepcional dos protestos

em massa parecia estar sublinhada pela forte presença das mulheres na praça. Visto que tanto o espaço público quanto a política são, geralmente, construídos como domínios masculinos, a presença de mulheres demonstrava a ampla base de apoio e indicava o nível de urgência dos protestos. Além disso, a ausência de perseguições que, em outra ocasião, teriam marcado as experiências das mulheres nos espaços públicos do Cairo ilustrou, para muitas pessoas, tanto a natureza utópica do que se poderia chamar de República Tahrir quanto as promessas da revolução.

Assim que Mubarak deixou o poder, grande parte dessa promessa utópica se dissipou e muitas linhas de fratura sociais

habituais ressurgiram, entre outras, o assédio sexual voltou.

Este artigo remonta há alguns anos antes do levante de 2011, para explorar o significado da presença das mulheres em público, examinando questões de gênero e espaço público e concentrando-se nas formas como jovens mulheres profissionais navegaram a arquitetura da cidade do Cairo. O que as suas trajetórias urbanas nos dizem sobre a constituição de gênero (e classe) das paisagens urbanas?

### Uma classe cosmopolita

Em 2002, via-se uma série de mulheres altamente empoderadas e de classe média alta, na casa dos 20 e 30 anos. Estas jovens profissionais figuravam entre os expoentes mais visíveis da nova era liberal do Egito: mulheres jovens, sofisticadas, relativamente fluentes em inglês, empregadas no segmento internacional da economia do Cairo e com conhecimento das tendências globais e modas cosmopolitas (DE KONING, 2009b).

A presença dessas mulheres de classe média alta tanto na esfera profissional quanto na esfera pública e social tornou-se algo normal, até mesmo crítico aos estilos de vida da classe média alta, marcados pelo caráter de gênero misto dos contatos e dos locais. Suas negociações de espaço e seu desempenho público faziam parte de um projeto da classe de elite que, por conta de suas referências contínuas a *barra* – o “ocidente” ou o “Primeiro Mundo” – podem ser classificadas como visivelmente cosmopolitas.

### O espaço seguro do café

Na primavera de 2004, era possível encontrar mulheres sentadas à mesa com outras amigas. Eram mulheres profissionais, com seus 30 e poucos anos de idade, de famílias afluentes e empregadas no segmento de orientação internacional da economia urbana. Como a maioria das mulheres no Retro Café, trajavam camisetas e calças jeans justas. O pequeno café, com sua arte, tons de terra e mobiliário moderno em madeira foi concebido para passar uma sensação contemporânea de conforto e acolhimento.

Os cafés conseguiam atrair mulheres de suas casas e do clube. Antes, elas não tinham lugares em que pudessem passar o tempo depois do trabalho. A presença esmagadora de mulheres na maioria

dos cafés representava, de fato, uma das características marcantes da vida social em cafés. Nesses cafés requintados, mulheres veladas e não veladas constituíram, muitas vezes, mais da metade da clientela. Muitas mulheres profissionais e solteiras passavam muito tempo em cafés, como o Retro Café.

Desde sua introdução, em meados dos anos 1990, esses cafés visivelmente cosmopolitas se tornaram emblemáticos de uma presença jovem de classe média alta na paisagem urbana do Cairo. Os cafés de estilo americano acabaram sendo a fórmula ideal para o contexto caiota, uma vez que fazem parte dos fluxos globais de um consumo cultural distinto e não são associados a espaços “imorais” com álcool e sexualidade subterrânea, como no caso de bares ou discotecas. Esses cafés requintados trouxeram novas oportunidades para profissionais de classe média alta socializarem, encontrarem parceiros e realizarem outros tipos de *networking* e autoapresentação.

Os cafés oferecem ambientes sociais de gênero misto que não estão associados à imoralidade e aos comportamentos sexuais levianos que permeiam espaços de gênero misto menos exclusivos e localizados fora da esfera redentora da família, oferecendo às jovens profissionais a oportunidade de levarem uma vida pública respeitável.

O contexto bastante exclusivo do café ajudou a moldar a aparência e o comportamento de classe média alta das mulheres e, assim, garantiu que sua presença naquele espaço fosse vista como parte de um estilo de vida respeitável. No entanto, nas ruas – nas quais as normas de requinte não são hegemônicas – tais representações poderiam ser facilmente derrubadas. O mesmo corte estiloso (*top* sem mangas) pareceria fora de contexto e também poderia ser visto como um sinal de má reputação e moralidade vacilante – um verdadeiro convite a comentários e até mesmo ao assédio.

### Na selva urbana

Em contraste aos cafés fechados, as ruas do Cairo são amplamente caracterizadas pelo domínio masculino. A rua era um espaço a ser preenchido por homens, um local onde passavam o tempo, observavam e interagiam com transeuntes, comentavam e paqueravam. Mulheres jovens e desacompanhadas, por

“

Os cafés oferecem ambientes sociais de gênero misto que não estão associados à imoralidade e aos comportamentos sexuais levianos que permeiam espaços de gênero misto menos exclusivos e localizados fora da esfera redentora da família, oferecendo às jovens profissionais a oportunidade de levarem uma vida pública respeitável.

Em contraste aos cafés fechados, as ruas do Cairo são amplamente caracterizadas pelo domínio masculino.

A rua era um espaço a ser preenchido por homens, um local onde passavam o tempo, observavam e interagiam com transeuntes, comentavam e paqueravam.

Mulheres jovens e desacompanhadas, por outro lado, tinham o status limitado e ambíguo de transeuntes marginalizadas e, potencialmente, ilegítimas e de baixa reputação.

outro lado, tinham o status limitado e ambíguo de transeuntes marginalizadas e, potencialmente, ilegítimas e de baixa reputação (ver também Ghannam, 2002). Esperava-se que elas seguissem seu rumo para algum lugar, tivessem um destino claro e não permanecessem muito tempo na rua. Sua permanência nas ruas, especialmente sozinhas, era tida como um convite para os homens fazerem contato.

Principalmente as mulheres mais jovens eram sujeitas a constantes observações e juízos de valor, que se fundamentavam na aparência, em marcas de classe e em sinais de modéstia, como véus ou roupas folgadas. No entanto, cada um desses estilos tinha que ser negociado em diversos espaços, com diferentes interpretações da presença da mulher. A forma como seriam interpretados o *top* e a calça jeans justa – embora não muito reveladora – ou o véu estiloso e os vestidos folgados dependeria inteiramente do contexto socioespacial.

A pureza e a mácula eram temas centrais às trajetórias urbanas das mulheres jovens de classe média alta. As preocupações com os movimentos das mulheres se focavam em garantir sua passagem incólume pelo espaço público e invocavam os vários perigos de assédio e mácula que acompanhavam tal presença em espaços públicos. Tratavam-se, invariavelmente, de perigos sexualizados e que ameaçavam a pureza sexual e a respeitabilidade da mulher.

O evitamento e a interrupção de olhares indesejáveis e de contato injustificado

eram características centrais das estratégias da classe média alta em relação ao transporte. Dois meios comuns de transporte tinham passado a simbolizar os dois extremos da experiência em público: os ônibus significavam a proximidade forçada e um possível assédio, enquanto o carro representava controle, proteção e liberdade absoluta de movimento.

### **Temores de gênero e a fragilidade da classe**

As trajetórias urbanas dessas mulheres caiotas nos revelam uma cidade cortada por interseções de barreiras de gênero, classe, idade e estilo de vida. Elas navegavam pela cidade, norteadas por mapas experimentais, que incluíam espaços de conforto e pertencimento, onde esperavam que sua presença fosse vista como respeitável e que o público geral seguisse esses mesmos padrões de respeitabilidade. Seus mapas também continham espaços abertos e menos específicos em termos de classe, como as ruas, onde elas sabiam que não poderiam controlar as identificações sociais e temiam ser identificadas erroneamente.

A presença em público destas jovens profissionais urbanas tornou-se um dos marcos mais significativos da cultura jovem de classe média alta desenvolvida nos novos espaços de lazer do Cairo na década de 1990. No entanto, esta presença pública era frágil e trazia grandes ansiedades sobre possíveis danos às mulheres de classe média alta nos espaços públicos da cidade.

Os perigos que a presença em público representava para as mulheres de classe média alta eram, simultaneamente, simbólicos e físicos. A reputação das mulheres de classe média alta podia ser facilmente danificada ou arruinada e sua integridade física podia ser prejudicada e maculada. Dessa forma, a sensação de privilégio que emanava desta presença feminina em público – como manifestação de um projeto de classe visivelmente cosmopolita – era acompanhada por um forte sentimento de fragilidade e ameaça.

DE KONING, A. "Gender, Public Space and Social Segregation in Cairo: of Taxi Drivers, Prostitutes and Professional Women", *Antipode*, v. 41, n. 3, p. 533-556, 2009a.

\_\_\_\_\_. *Global Dreams: Class, Gender, and Public Space in Cosmopolitan Cairo*. Cairo: American University in Cairo Press, 2009b.

GHANNAM, F. *Remaking the Modern: Space, Relocation, and the Politics of Identity in a Global Cairo*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2002.

SECOR, A. "The Veil and Urban Space in Istanbul: Women's Dress, Mobility and Islamic Knowledge", *Gender, Place & Culture*, v.9, n.1, p. 5-22, 2002.

PHADKE, S. "Dangerous liaisons: Women and men: Risk and reputation in Mumbai", *Economic and Political Weekly*, 28 April, p.1.510-1.518, 2007.

WILSON, E. *The Contradictions of Culture: Cities, Culture, Women*. Londres: SAGE, 2001.

1. Este artigo é uma versão revista e resumida de De Koning (2009a).

## A Longa Luta pelos Direitos das Mulheres no Afeganistão

por Rangina Kargar, Assembleia Nacional do Afeganistão, Representante – Província de Faryab

**As mulheres afegãs** há muito vêm sendo marginalizadas e delegadas a uma posição subalterna em suas famílias e na sociedade. Sua posição foi moldada por muitos fatores que refletem as fortes raízes culturais e históricas da discriminação de gênero no Afeganistão. O Afeganistão é uma sociedade multiétnica e tradicional governada por linhagens tribais. Além disso, anos de secas severas, mais de duas

décadas de guerra civil e devastação e cinco anos sob o regime Talibã fizeram do país um dos mais pobres do mundo.

O Afeganistão tem uma das mais altas taxas de mortalidade materna e infantil no mundo. A situação já era assim antes do Talibã chegar ao poder. Os índices de alfabetização entre as mulheres eram extremamente baixos. No entanto, antes do regime Talibã, as mulheres participavam

economicamente, socialmente e politicamente da sociedade. As mulheres ajudaram a elaborar a Constituição de 1964. Na década de 1970, havia pelo menos três mulheres legisladoras no Parlamento e até o início dos anos 1990, as mulheres atuavam como professoras, servidoras públicas e médicas. Elas trabalharam como professoras, advogadas, juízas, jornalistas, escritoras e poetas.



Foto: Alunas de uma escola de parteiras em Nili, no Afeganistão. UN Photo/Eric Kanalstein.

“

O Afeganistão já trilhou um caminho longo. Contudo, essas conquistas devem ser protegidas. Os direitos das mulheres continuam ameaçados [...]

Existem preocupações quanto a uma possível regressão nos direitos duramente alcançados.

Apesar de haver um quadro jurídico forte por trás dos direitos das mulheres, as afegãs continuam sofrendo com práticas culturais generalizadas e discriminatórias [...]

Após a ascensão do Talibã ao poder, as mulheres e as meninas passaram a ser sistematicamente discriminadas e marginalizadas e tiveram seus direitos humanos violados. Isso resultou na deterioração das condições econômicas e sociais para mulheres e meninas em todas as áreas do país, especialmente aquelas sob controle Talibã. Mulheres e meninas continuaram enfrentando severas restrições a seu acesso à educação, serviços de saúde e emprego. Más condições de saúde e a desnutrição tornaram a gravidez e o parto excepcionalmente perigosos para as mulheres afegãs.

Em 2001, o governo do Talibã foi derrubado e se restabeleceu como um movimento de insurgência. As mulheres afegãs começaram a ampliar seus esforços para alcançar uma posição mais igualitária na sociedade. Durante os anos, houve inúmeros eventos realizados por organizações de mulheres afegãs, dentro e fora do país, incluindo painéis de discussão, conferências e reuniões internacionais, para garantir que as experiências e necessidades das mulheres afegãs fossem reconhecidas e levadas em conta no Afeganistão pós-Talibã.

Hoje, existem novas oportunidades para as mulheres reivindicarem seus direitos como participantes ativas da governança, na reabilitação e na reconstrução do Afeganistão.

As escolas para meninas estão sendo reabertas e as mulheres jovens estão se

matriculando em universidades. As mulheres estão buscando retornar a seus antigos postos de trabalho, como professoras, médicas e servidoras públicas. As transmissões de rádio e televisão em Cabul e outras províncias voltaram a ter comentaristas do sexo feminino. Apesar de todos esses desenvolvimentos em prol das mulheres, vários problemas ainda persistem nas esferas política, social e cultural das vidas das mulheres afegãs.

#### **Educação**

É amplamente sabido que a educação, especialmente para as meninas, constitui um requisito básico para se chegar a um padrão de vida mais alto em qualquer sociedade. No entanto, aproximadamente 85 por cento das mulheres e meninas afegãs são analfabetas. Esse fato pode ser atribuído à discriminação generalizada nas práticas habituais da sociedade, à pobreza das famílias, aos desafios de segurança e à falta de escolas para meninas.

#### **Saúde**

O acesso aos serviços de saúde é um direito humano fundamental, mas, infelizmente, a maioria dos afegãos – especialmente as mulheres – é privada desse direito. A falta de médicos, enfermeiros, hospitais e centros de saúde é uma questão crítica. A pobreza e baixa renda familiar agravam ainda mais o problema, resultando em taxas excepcionalmente elevadas de mortalidade materna e infantil.

Estudos recentes sobre a falta de acesso aos serviços de saúde para as mulheres

atribuem a falta de acesso a diversos fatores, incluindo tradições culturais, a precariedade ou inexistência de centros de saúde, a economia pobre, a falta de autossuficiência e independência, bem como a falta de atenção das famílias aos problemas de saúde das mulheres. Isto é agravado por taxas de analfabetismo extremamente altas entre as mulheres. Esta situação existe apesar das leis nacionais e internacionais que declaram que o acesso a serviços de saúde é um direito da mulher.

#### **Violência contra as mulheres**

Além dos problemas que as mulheres enfrentam na saúde e educação, existem outros graves e complexos, como os casamentos forçados, a violência familiar, os estupros e a exclusão das mulheres das atividades sociais e políticas que afetam suas vidas. A maioria das mulheres em áreas rurais e urbanas enfrenta violência familiar.

A violência doméstica contra as mulheres não causa apenas sérias consequências físicas e mentais, também provoca outros problemas graves na sociedade afegã, incluindo automutilação, suicídio, fuga de casa, trabalho sexual forçado e vício. Apesar da seriedade dessa questão, não foram tomadas medidas significativas para combater a violência contra as mulheres.

#### **Casamentos forçados**

Os casamentos forçados, realizados de diferentes formas, constituem outro problema sério para as mulheres no Afeganistão. Esse tipo de casamento pode

ser usado como método de resolução de disputas (badal), como ameaça, em prol do pagamento de um dote volumoso, como forma de casamento com menores de idade e em caso de gravidez indesejável.

As viúvas são consideradas patrimônio e, em muitas regiões, não têm permissão para se casarem com outros homens por livre e espontânea vontade, o que as deixa vulneráveis ao casamento forçado ou à alienação pela sociedade. Estudos sobre o casamento forçado atribuem tais práticas à tradição cultural, aos costumes e à falta de consciência da família, em razão da pobreza e do analfabetismo. O estupro é outro problema enfrentado pelas mulheres no Afeganistão. Os estupros por homens armados vêm sendo cometidos no Afeganistão com maior frequência e notoriedade nos últimos anos.

Apesar dos vários desafios que o Afeganistão ainda enfrenta, houve um progresso notável nos direitos das mulheres ao longo da última década. Desde a queda do regime Talibã, em 2001, o Afeganistão tem dado passos importantes na promoção dos direitos das mulheres, na proteção das mulheres e meninas e na participação das mulheres nos processos de tomada de decisão.

A igualdade entre homens e mulheres é obrigatória, segundo Constituição

do país. Medidas especiais resultaram em um Parlamento com 28 por cento de representação feminina, bem como 2,7 milhões de meninas retornando à escola. Essas são conquistas incríveis, considerando que, há apenas 13 anos, o Afeganistão era um país muito diferente para mulheres e meninas.

O Afeganistão já trilhou um caminho longo. Contudo, tais conquistas devem ser protegidas. Os direitos das mulheres continuam sendo violados. Autoridades do sexo feminino são alvejadas e mortas, e sua proteção legal permanece ameaçada.

É impreterível que os direitos e o empoderamento das mulheres sejam priorizados no próximo período de transição. Apesar dessas grandes conquistas, as mulheres continuam sendo um dos segmentos mais marginalizados da população afegã.

Existem preocupações quanto a uma possível regressão nos direitos duramente alcançados. Apesar de um marco jurídico sólido em relação aos direitos das mulheres, as mulheres afegãs ainda sofrem com práticas culturais discriminatórias e generalizadas, tais como o casamento infantil e o acesso limitado à vida pública, especialmente no exercício de seu direito à educação e à participação na força de trabalho formal e na esfera política.

Casos recentes de assassinatos seletivos e de intimidação de funcionárias de alto escalão do governo e de ativistas femininas também suscitam temores sobre o futuro das mulheres afegãs. A subnotificação de tais incidentes ainda persiste, em sua maioria, em decorrência do estigma associado a eles. A insegurança prevalente e fragilidade do Estado de Direito têm dificultado ainda mais o acesso das mulheres à justiça.

No Afeganistão, os ataques contra as mulheres e meninas têm aumentado em um ritmo assustador. Em 2012, o número de mulheres mortas aumentou em 20 por cento, apesar da diminuição da violência em geral. Em 2013, o aumento foi de 61 por cento (ver obras de Phumzile Mlambo-Ngcuka, Diretor Executivo da ONU Mulheres, 2013). Ataques contra meninas que frequentam a escola ou contra mulheres líderes em ministérios ou no Parlamento ameaçam o direito de todas as mulheres à vida pública, bem como seu potencial de ocupar cargos de liderança.

Assim terá que ser desenvolvida uma solução política com base na Constituição afegã e na promoção dos direitos humanos – especialmente os direitos das mulheres. O caminho para um futuro próspero não poderá ser trilhado se as mulheres não forem reconhecidas e integradas na sociedade. ■

## Bem-Estar Subjetivo: A Felicidade Feminina Futura

por Marcelo Neri, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

**Nos últimos anos**, as mulheres têm realizado uma das maiores, senão a maior, transformação de costumes da história recente da humanidade. Esta revolução cultural e econômica relacionada ao empoderamento feminino já afetou uma porção considerável dos países do mundo. No caso brasileiro, tem-se, pela primeira vez, uma mulher Presidente da República e um número cada vez maior de mulheres em posições-chave nas diferentes áreas da esfera federal. Essas conquistas estabeleceram modelos

de comportamento (*role models*) para as gerações mais novas de mulheres.

As Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) da última década mostram marcada redução de desigualdade de renda *per capita* no Brasil. O conceito de pobreza é menos afetado pela maior equalização de renda feminina, visto que a pobreza é medida pela renda familiar *per capita*. No entanto, a redução da diferença salarial entre homens e mulheres sinaliza um grande progresso conquistado pelas mulheres no mercado

de trabalho e seu efeito sobre seus rendimentos auferidos.

### **Tendências e o que elas significam para o futuro das mulheres**

Do ponto de vista de geração de renda individual, são observados avanços na renda de grupos tradicionalmente excluídos, como negros e pardos, nordestinos, moradores de favelas e do campo e mulheres. A renda individual das mulheres aumentou 38 por cento, contra 16 por cento no caso dos homens. Apesar desses resultados auspiciosos para as

## TABLE 1

### Índice de Felicidade Futura (IFF) e Gênero

País	Mulheres		Homens		Diferença	
	IFF	Classificação	IFF	Classificação	IFF	Classificação
Mundo	6,74	-	6,69	-	0,05	-
Américas	7,22	-	7,1	-	0,12	-
Brasil	8,98	1	8,56	1	0,42	0
Dinamarca	8,51	3	8,52	2	-0,01	1
Irlanda	8,42	4	8,23	5	0,19	-1
Suíça	7,96	18	7,67	24	0,29	-6
Reino Unido	7,89	22	7,68	23	0,21	-1
Argentina	7,82	23	7,5	29	0,32	-6
Costa Rica	7,78	24	7,86	17	-0,08	7
Áustria	7,76	25	7,63	25	0,13	0
França	7,73	26	7,72	21	0,01	5
Países Baixos	7,76	29	7,44	34	0,23	-5
Egito	7,32	43	6,71	69	0,61	-26
Espanha	7,28	45	7,43	36	-0,15	9
Itália	7,28	44	6,94	54	0,34	-10
Marrocos	7,27	46	6,95	53	0,32	-7
Senegal	7,21	47	7,01	50	0,2	-3
Honduras	7,17	51	7,25	43	-0,08	8
Mali	7,13	52	7,46	31	-0,33	21
Uruguai	7,12	53	7,08	48	0,04	5
África do Sul	6,87	61	6,8	63	0,07	-2
Grécia	6,81	62	6,2	92	0,61	-30
Índia	6,76	64	6,87	57	-0,11	7
Alemanha	6,67	71	6,91	56	-0,24	15
Peru	6,62	75	6,68	71	-0,06	4
China	6,61	76	6,44	85	0,16	-9
Indonésia	6,57	79	6,23	91	0,34	-12

Fonte: Centro de Políticas Sociais (CPS)/FGV, com base em microdados do Gallup World Poll (2006).

mulheres, um relatório sobre a desigualdade realizado por mais de uma década no Brasil (2011) mostra que a diferença de renda controlada (por educação, estado, entre outras) por gênero não caiu, embora tenha caído para todos os grupos excluídos citados em relação aos seus respectivos grupos de referência mais incluídos.

Se forem tomados os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) para o período de 2009 a 2011, não se observam mudanças similares de renda individual do trabalho. As rendas das mulheres aumentaram 18,2 por cento nesse íterim,

pari passu, enquanto a renda dos homens aumentou 18,4%. Se forem acumuladas as mudanças observadas entre 2001 e 2011 pela PNAD e PME, chega-se a ganhos de renda individual de 63,1 por cento para elas contra 37,4 por cento para eles.

Em suma, como descrever as mudanças do mundo da mulher? Em primeiro lugar, as mulheres fizeram uma revolução na educação. Em 1996, a educação das mulheres ultrapassou a dos homens na faixa acima de 25 anos de idade.

O Brasil fez uma opção preferencial pelas mulheres em sua política social, tratando-

as preferencialmente como beneficiárias no lugar dos homens. No caso do Bolsa Família, em 91 por cento dos casos, o dinheiro é transferido para as mulheres, para aumentar a probabilidade de que o dinheiro chegue até os filhos.

A renda das mulheres que não vem do trabalho, ou seja, a renda do Bolsa Família, de aposentadorias e pensões – essencialmente, tudo o que não abrange o trabalho – ultrapassou a dos homens em 2006.

#### Felicidade

Até que ponto essas mudanças afetam as perspectivas de melhoria de vida das mulheres? A literatura sobre a felicidade aborda essa questão por meio de indicadores subjetivos, por meio de perguntas diretas. Microdados do *Gallup World Poll* (2006), que aplicou o mesmo questionário em 132 países, podem ser usados para tais fins.

Uma das vantagens desses indicadores, ao contrário dos conceitos de renda *per capita* analisados, é captar as mudanças individuais delas por elas mesmas. Outro aspecto interessante dos dados produzidos por essa pesquisa é que ela situa as mulheres de cada país no contexto das mulheres de todo o mundo.

Mais especificamente, podem-se abordar questões como: Em uma escala de satisfação com a vida de 0 a 10, quem espera ser mais feliz, os homens ou as mulheres? Quais são os países mais otimistas em relação ao futuro?

Quanto aos países, uma escala de felicidade futura por gênero e as diferenças entre homens e mulheres são apresentadas na Tabela 1. O Índice de Felicidade Futura (IFF) por sexo apresenta os pontos extremos da escala de felicidade futura e também serve como uma plataforma comparativa para avaliar a felicidade nos Estados membros do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e países que atualmente enfrentam desafios econômicos na Europa, incorporados em uma amostra de países que alcançaram posições múltiplas de cinco no *ranking* da felicidade da população geral.

#### Quem são mais felizes, os brasileiros ou as brasileiras?

No Brasil, as mulheres parecem ser mais felizes do que os homens, em termos de felicidade futura (8,98 para as mulheres

“

As mudanças na vida das mulheres brasileiras foram fruto do foco na educação e no trabalho e da opção preferencial por elas nas políticas sociais.

Os homens e as mulheres brasileiras têm os níveis mais altos de felicidade futura.

e 8,56 para os homens) e felicidade presente (6,73 para as mulheres e 6,54 para os homens), mas não em relação à felicidade passada (5,43 para as mulheres e 5,86 para os homens). Isto sugere uma inversão das posições relativas, à medida que avançamos no tempo. Observe que os homens e as mulheres brasileiras têm os níveis mais altos de felicidade futura em suas respectivas categorias, em comparação aos outros 132 países pesquisados. No entanto, é preciso cuidado ao observar em que medida as diferenças são estatisticamente diferentes de zero.

#### Gênero e geografia

A idade e a composição demográfica afetam os níveis de satisfação com a vida, em particular a felicidade futura. Como tal, a geografia – ou as diferenças regionais – são variáveis que devem ser controladas, assim como o tamanho da cidade (cidades grandes, médias ou pequenas e áreas rurais).

A fim de verificar como a diferença entre homens e mulheres muda de país para país, utilizou-se uma variante com as variáveis interativas de país e gênero.

Esse modelo de diferença em diferença permite medir a razão dos sexos por país.

Em suma, os brasileiros não são apenas considerados as pessoas mais felizes do mundo em termos de felicidade futura dos homens e mulheres, mas também no que diz respeito às diferenças de gênero favoráveis às mulheres. Além disso, apesar do controle das características observáveis, nenhum país possui níveis mais altos de felicidade futura do sexo feminino que o Brasil.

As mudanças na vida das mulheres brasileiras foram fruto do foco na educação e no trabalho e da opção preferencial por elas nas políticas sociais.

Além disso, a distância relativa favorável às mulheres cresce à medida que os dados são analisados em ordem cronológica, o que pode sugerir o empoderamento contínuo das mulheres e de seu status na sociedade brasileira nos anos vindouros. ■

NERI, M. C. *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide*. São Paulo: Editora Saraiva, 2011. 312 p.

## Tornando a NREGA mais Responsiva à Questão do Gênero: Reflexões de Campo

por Subhalakshmi Nandi e Rebecca Reichmann Tavares, Escritório Multipaíses da ONU Mulheres na Índia<sup>1</sup>

**A Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (NREGA)** foi promulgada pelo Parlamento da Índia em 2005. A aprovação dessa lei foi tão expressiva como os movimentos que tão veementemente a apoiaram. Esta foi a primeira legislação desse tipo no mundo, garantindo emprego remunerado às pessoas mais vulneráveis. Ela foi promulgada em um momento em que havia uma forte vontade política advinda de um governo recém-eleito para seu primeiro mandato, a United Progressive Alliance (UPA), e em um momento em que movimentos de trabalhadores e agricultores de todo o país clamavam por tal legislação. A NREGA foi vista, por alguns, como uma medida corretiva tomada oportunamente pelo Estado indiano. O governo, apesar de seu longo legado de compromisso com o desenvolvimento

econômico com justiça social, havia adotado um modelo de crescimento econômico que continuou a marginalizar e ignorar aqueles em pior situação econômica, aumentando as desigualdades ao longo das últimas duas décadas.

O direito ao trabalho está consagrado na Constituição indiana (pós-1950) de várias formas. O estado de Maharashtra vem tendo uma experiência enriquecedora na execução de um “sistema de garantia de emprego” (Employment Guarantee Scheme – EGS), resultante de uma luta pela proteção contra a pobreza e o desemprego iniciada durante a grande seca de 1970-1973. A Lei de Garantia de Emprego de Maharashtra (1979) oferecia emprego garantido a todos os adultos durante o ano inteiro, em obras públicas que necessitavam de

trabalho manual não qualificado e com os salários pagos em dia, incentivando a criação de ativos produtivos. Visto que o emprego garantido e a universalidade compunham os fundamentos básicos dessa Lei, ela sobreviveu aos governos e conseguiu tratar da questão da pobreza extrema. A Lei conseguiu isso ao possibilitar a sobrevivência e a segurança alimentar, promover a inclusão social, garantir a responsabilidade institucional e aumentar o “poder de barganha” das pessoas pobres, especialmente dos mais vulneráveis, como as mulheres pertencentes às comunidades de Scheduled Castes (SC) e Scheduled Tribes (ST) (Direito à Alimentação, sem data).

A NREGA foi promulgada quase 30 anos depois, mais uma vez em razão da pressão dos movimentos populares.



Em um país como a Índia – no qual 93 por cento da força de trabalho está empregada informalmente –, 79 por cento das mulheres trabalhadoras em áreas rurais laboram na agricultura e ganham cerca de 50 a 75 por cento dos salários recebidos pelos homens (SAXENA, 2012). Nesse grupo, aproximadamente, 81 por cento pertencem às comunidades marginalizadas (OIT, 2010) – era de se esperar que o direito à garantia de emprego tivesse (e, de fato, tem) implicações enormes.

Também se tratou de um contexto em que um grande número de trabalhadores sem terra se viram obrigados a sobreviver com um salário diário de menos de USD 0,80. A NREGA, mais tarde rebatizada de Mahatma Gandhi NREGA, ou MGNREGA, veio com a promessa de garantir 100 dias de emprego às famílias, dentro de um raio de 5 km a partir de sua residência, com base na procura – verbal ou por escrito – por trabalho. A MGNREGA criou uma base legal e institucional para o direito ao trabalho, os direitos trabalhistas, o direito à paridade salarial e o salário-mínimo, apoiados por fortes mecanismos de responsabilização.

A Lei também está começando a inspirar uma visão de longo prazo de reviver o setor agrícola, por meio da construção de ativos para as comunidades rurais e do apoio a seus meios de subsistência. Ela trata da pobreza, da privação e da vulnerabilidade proporcionando empregos assalariados, criando ativos, fortalecendo Panchayats<sup>2</sup> e ativando mecanismos locais de auditoria social, agindo simultaneamente como fomentadora e protetora.

A MGNREGA também possibilita uma “saída” para os diaristas assalariados das estruturas feudais tradicionais,

que oferecem salários fragmentados e também estão intrinsecamente ligadas à discriminação por castas e classes. Muitas vezes, são modalidades de trabalho “em cativeiro”.

A lei é particularmente importante para as mulheres trabalhadoras que pertencem a comunidades marginalizadas e que, de outra forma, não teriam acesso a oportunidades justas de emprego.

A MGNREGA concede aos trabalhadores a oportunidade de participarem de estruturas de governança – na implementação, no monitoramento, na garantia de transparência administrativa e na prestação de contas, por meio da realização de auditorias sociais e da prática de nomear supervisores do local de trabalho (“mates”).

No entanto, houve alguns relatos de desalinhamento entre a MGNREGA e a Lei Maharashtra. A legislação nacional representou um desvio em relação ao direito universal ao emprego garantido, visto que o número de dias foi limitado a 100. Essencialmente, trata-se de um direito individual de todos os adultos que foi reduzido a um benefício para as famílias, tornando-se, por natureza, uma barreira à participação das mulheres. O uso do indivíduo – ao invés da família – como a unidade receptora desse direito é uma questão que não foi tratada pelos formuladores de políticas ou pelos movimentos trabalhistas e não foi debatida suficientemente até mesmo entre as feministas (NANDI, 2011). No entanto, a MGNREGA continua sendo o principal programa do governo no cumprimento do direito ao trabalho.

É a maior Lei dessa natureza no mundo, cobrindo um número sem precedentes de pessoas pobres nas áreas rurais.

“

A NREGA conseguiu tratar da questão da pobreza ao possibilitar a sobrevivência e a segurança alimentar, promover a inclusão social, garantir a responsabilidade institucional e aumentar o “poder de barganha” das pessoas pobres, especialmente dos mais vulneráveis, como as mulheres pertencentes às comunidades de Scheduled Castes (SC) e Scheduled Tribes (ST).

## TABELA 1

### Disposições Favoráveis às Mulheres na MGNREGA

Um terço da força de trabalho deve ser composto por mulheres

Salários iguais para trabalhos de igual valor

Existência de creches

Trabalho oferecido dentro de um raio de 5 km de casa

“

A MGNREGA concede aos trabalhadores a oportunidade de participarem de estruturas de governança – na implementação, no monitoramento, na garantia de transparência administrativa e na prestação de contas, por meio da realização de auditorias sociais e da prática de nomear supervisores do local de trabalho (“mates”).

### O acesso e a participação das mulheres na MGNREGA

A escala e a importância do fenômeno MGNREGA são enormes. Em 2012-2013, um total de mais de 48 milhões de famílias se beneficiaram de empregos sob a égide da MGNREGA, das quais 52 por cento eram mulheres, 22 por cento eram Dalits<sup>3</sup> e 17 por cento eram tribais. Embora existam várias pesquisas que examinam a implementação dos benefícios da MGNREGA, há poucos trabalhos que buscam compreender seus resultados em termos de gênero e de questões estruturais. Talvez esse fato explique as disparidades regionais. Embora a participação das mulheres no estado de Kerala chegue a 94 por cento, ela cai para apenas 19 por cento no estado de Uttar Pradesh (GOVERNO DA ÍNDIA, 2010).

A diferença entre os estados do norte e do sul pode ser explicada, até certo ponto, pela base institucional histórica das mulheres, na forma de grupos de mulheres, que têm permitido a elas se valerem da força e do poder de barganha possibilitados pela coletividade ao negociar oportunidades decentes de trabalho. Além disso, o apoio e as iniciativas estaduais, como o programa Kudumbashree de Kerala, que possui

fortes ligações com as Instituições Raj Panchayati (Panchayati Raj Institutions – PRI), também têm sido fundamentais (MURALEEDHARAN, 2012).

A experiência demonstra que em estados como Uttar Pradesh as mulheres não têm as mesmas oportunidades de acesso à MGNREGA que os homens. Isto se deve, em parte, ao fato de o benefício estipulado na MGNREGA ser concedido por família. Portanto, o trabalho via MGNREGA, assim como a distribuição intradomiciliar de nutrição, educação, ativos e renda, é voltado, prioritariamente, para o principal responsável pelo sustento da família – ou seja, o homem.

Outro fator limitante da participação das mulheres é o fato de faltarem serviços como creches na maioria dos estados, se não em todos. Esses são os impactos de gênero que afetam o acesso e a participação das mulheres na MGNREGA.

Além disso, as mulheres não são um grupo homogêneo. As mulheres marginalizadas enfrentam obstáculos triplos de gênero, classe e casta ao buscar trabalho via MGNREGA. Por exemplo, mulheres solteiras e idosas são marginalizadas porque o trabalho é alocado a casais ou famílias, principalmente, por meio de um sistema

## TABELA 2

### Resultados da DWLAI (2010-2012)

	Linha de Base (2010)				Linha Final (2012)			
Percentual de mulheres que acessam a MGNREGA (%)	61,7				97			
Número de dias (%)	<25 87	26-50 8	51-75 2	>75 3	<25 5,9	26-50 24,3	51-75 51,3	>75 12,5
Instalações no local de trabalho (creche) (%)	1,1				2,6			
Mulheres supervisoras do local de trabalho (“mates”) (%)	1,2				20,74			
Contas bancárias individuais (%)	30				70			
Salários não MGNREGA: trabalho agrícola (em USD)	Mulher 0,8		Homem 1,2		Mulher 1,3		Homem 1,45	
Salários não MGNREGA: trabalho não agrícola (em USD)	Mulher 0,9		Homem 1,6		Mulher 1,6		Homem 1,9	

## BOX 1

### Lições e Reflexões

#### As estratégias que ajudaram a alcançar esses resultados foram as seguintes:

- Organização das mulheres para a ação, por meio da aprendizagem entre pares, da coletivização para dar voz e força a seus anseios, do aumento de seu poder de barganha e do desenvolvimento da solidariedade. Isto proporcionou uma plataforma forte para as mulheres em espaços públicos e aumentou seu poder de negociação em relação à família, à comunidade, aos proprietários de terras, aos bancos, às PRIs e ao governo.
- A capacitação e conscientização de todas as mulheres na área do projeto sobre abordagens com base em direitos, sobre a lei e seus dispositivos e sobre o processo e o ciclo da MGNREGA, desde o desenvolvimento de planos de trabalho em Gram Sabhas até o pagamento dos salários. Nesse projeto, a capacitação incluiu também a formação em habilidades técnicas para as mulheres, para ajudá-las a serem nomeadas formalmente como “mates”. A combinação única de treinamento com base na perspectiva de gênero, na casta e pobreza, no acompanhado de uma formação técnica e jurídica foi uma das principais estratégias que separam esse projeto de outros esforços de capacitação.
- A criação de parcerias e alianças foi uma característica fundamental desse projeto, nas comunidades locais, nas quatro organizações parceiras, nas alianças com os principais líderes da comunidade, nas PRIs, no governo e mesmo entre colegas ativistas.
- Campanhas e esforços de promoção foram outra característica fundamental que resultou no sucesso desses programas em nível local e, em última análise, contribuiu para o reconhecimento em âmbito estadual e nacional, reunindo uma mistura de mulheres ativistas de base, organizações não governamentais, acadêmicos, profissionais, doadores e o governo.

de grupo. A natureza física do trabalho oferecido pela MGNREGA também discrimina contra as mães lactantes, as mulheres idosas e as portadoras de deficiências. Subgrupos de mulheres Dalits – como as mulheres muçulmanas ou Musahar,<sup>4</sup> que estão entre as mais pobres –, muitas vezes ficam completamente fora da cobertura da MGNREGA.

A falta de conhecimento da lei, de sua história, visão e disposições, às vezes, faz a MGNREGA parecer uma “esmola”, ao invés de um direito.

#### **Iniciativa de Responsabilização pelo Sustento das Mulheres Dalit (DWLAI)**

Para preencher algumas dessas lacunas, o Fundo da ONU Mulheres para a Igualdade de Gênero (Fund for Gender Equality – FGE) apoiou a Iniciativa pelo Sustento das Mulheres Dalit (Dalit Women’s Livelihood Accountability Initiative – DWLAI), um projeto realizado com mulheres Dalit de Andhra Pradesh e Uttar Pradesh, entre 2010 e 2012, para agregar suas perspectivas aos mecanismos de responsabilização social, como parte da implementação da MGNREGA.

O projeto foi implementado pelo Gender at Work, com organizações as parceiras de base em oito distritos de Andhra Pradesh e Uttar Pradesh. Este artigo fundamenta-se nas lições extraídas da experiência da Gender at Work em Uttar Pradesh, em 69 Panchayats de cinco distritos, posta em prática por quatro organizações locais: Lok Samiti, Parmarth Sewa Sansthan, Sahajani Shiksha Kendra (SSK) e Vanangana.

O projeto visava aumentar a participação das mulheres Dalit na MGNREGA, empregando a estratégia tripla de aumentar o acesso e a participação e aprimorar a transparência e a responsabilização. Este projeto ajudou a demonstrar que, pela facilitação, as mulheres acessam e participam ativamente da MGNREGA, ao mesmo tempo em que são empoderadas social, econômica e politicamente (OJHA, 2012).

Em Uttar Pradesh, a participação das mulheres na MGNREGA permanece abaixo das expectativas. As áreas geográficas de intervenção do projeto e o contexto estadual são caracterizados como retrógrados, com altos níveis

de pobreza e marginalização, baixos indicadores sociais e econômicos e um clima (e terreno) seco, árido e áspero. A participação das mulheres, especialmente das mulheres Dalit, é acometida pelos mesmos problemas estruturais de casta, classe e gênero. Além disso, o envolvimento das mulheres com as PRIs – as principais instituições formalmente encarregadas da implementação da MGNREGA, especialmente do planejamento e de outros processos de tomada de decisão – foi insignificante. Assim, o projeto buscou preencher a lacuna que existia entre as garantias legislativas e implementação na prática. Uma síntese dos resultados alcançados pelo projeto é exibida na Tabela 2.

Algumas iniciativas foram pilotadas para promover a participação e a liderança das mulheres da MGNREGA, como trabalhadoras, “mates” (supervisoras dos locais de trabalho) e como líderes comunitárias, trabalhando em estreita colaboração com as PRIs. Por exemplo, o projeto da Lok Samiti visava permitir o acesso à MGNREGA das mulheres muçulmanas e Musahar, dando às mulheres dessas comunidades Carteiras de Trabalho e Emprego pela primeira vez, desde a implantação da Lei, e possibilitando sua participação em sindicatos de trabalhadores tradicionais.

Esta iniciativa também buscou desfazer as barreiras e os estereótipos de gênero e da comunidade (por exemplo, a percepção de que as mulheres muçulmanas não têm interesse ou permissão para realizar trabalhos manuais). A Sahajani Shiksha Kendra treinou mulheres Dalit para se tornarem “mates”. Para tal, a organização desenvolveu um módulo de treinamento especificamente para as mulheres semialfabetizadas.

O módulo combinou novas perspectivas com o desenvolvimento de habilidades e vem sendo usado para defender intervenções em nível de política, para trazer mais mulheres para essas posições. Este modelo desafiou os estereótipos relacionados à capacidade das mulheres de realizar trabalhos “técnicos”.

A Vanangana implantou um canteiro de obras, composto exclusivamente por trabalhadoras do sexo feminino, para construção de um grande lago.

“

A MGNREGA também possibilita uma ‘saída’ para os diaristas assalariados das estruturas feudais tradicionais, que oferecem salários fragmentados e também estão intrinsecamente ligadas à discriminação por castas e classes; muitas vezes, são modalidades de trabalho “em cativeiro”.



Foto: *World Trade in Commodities: Search for Stability*. UN Photo/John Isaac.

As mulheres Dalit participaram de todas as fases de planejamento e implementação do trabalho.

Este modelo ajudou a reduzir as barreiras relacionadas ao acesso das mulheres às Panchayats e aos órgãos do governo, ao mesmo tempo que promoveu as mulheres como gestoras competentes e tomadoras de decisão em um grande canteiro de obras.

A primeira conquista do projeto foi o aumento da renda e dos empregos destinados às mulheres, por meio do acesso aos empregos oferecidos pela MGNREGA e do aumento do número de dias trabalhados.

Como pode ser visto na Tabela 2, 13 por cento das mulheres conseguiram garantir trabalho MGNREGA por mais de 75 dias, em comparação aos 3 por cento da linha de base. Quase 77 por cento das mulheres entrevistadas sentiram que houve uma melhoria em sua condição econômica, visto que tinham garantido mais dias de trabalho.

Muitas dessas mulheres afirmaram que agora usam esse dinheiro para não passar fome, quitar pequenas dívidas e pagar pela educação dos filhos.

A segunda conquista foi o maior acesso e controle dos recursos financeiros pelas mulheres. Setenta por cento das mulheres conseguiram abrir uma conta bancária em seu nome, em comparação a 30 por cento na linha de base. Ainda mais importante, 72,4 por cento dessas mulheres operam

suas contas bancárias por conta própria, em comparação aos 53 por cento da linha de base. O acesso a recursos econômicos também teve um impacto positivo na participação das mulheres na tomada de decisões sobre o lar. Quase todas as mulheres (98 por cento) reportaram tomar mais decisões sobre o que fazer com esse dinheiro.

Este projeto também ajudou as mulheres a superar os estereótipos de gênero, uma vez que tiveram a oportunidade de realizar trabalhos qualificados e semiquilificados no âmbito do projeto.

Durante a vigência do projeto, cerca de 150 mulheres de todos os canteiros de obras do projeto foram treinadas como supervisoras do local de trabalho (“mates”).

O número de mulheres trabalhando como “mates” aumentou de 1,2 por cento para 21 por cento durante o período do projeto; as mulheres também ganharam confiança ao realizar este trabalho. Elas aprenderam a realizar tarefas técnicas, como trabalho de medição, preenchendo listas de presença, etc. – tarefas tradicionalmente realizadas por homens poderosos. Logicamente, essas mudanças aumentaram os salários nas áreas rurais.

Os dados do projeto (ver Tabela 2) mostram que houve um aumento nos salários de trabalhos não MGNREGA, tanto na agricultura quanto em setores não agrícolas. Vemos também um

declínio da disparidade salarial entre os gêneros. Todas essas alterações sinalizam mudanças na vida das mulheres e são indicativas de suas “jornadas de empoderamento”, em que desafiam as estruturas de poder dominantes de gênero, casta e classe (PATEL; NANDI; KHAN, 2012).

Uma consulta conjunta de advocacia feita pela ONU Mulheres e a Gender at Work, apresentando e destacando as lições aprendidas com esse projeto, contribuiu para a adoção de recomendações de políticas, tais como a nomeação de mulheres para ocupar 50 por cento das vagas de “mates” em todos os locais de trabalho, a identificação de mulheres solteiras para a emissão de Carteiras de Trabalho individuais e a realização de estudos de tempo e movimento para ajustar os salários para que levem em conta as questões de gênero, idade e deficiência.

Nesse sentido, o Ministro da União para o Desenvolvimento Rural enviou uma carta para todos os Ministros-Chefes, para que levem adiante essas recomendações de políticas levantadas na consulta.

Não há dúvida de que a MGNREGA seja uma medida de proteção social bem-sucedida para as pessoas mais marginalizadas e excluídas da sociedade.

Dentro da economia política existente, a própria aprovação da lei foi uma grande batalha – o mesmo vale para sua aplicação no dia a dia. No entanto, da

perspectiva de sua capacidade de responder à questão do gênero, as lições da DWLAI sugerem que a mera promulgação de uma lei não é suficiente. No entanto, um paradigma de baixo para cima, com abordagens baseadas em direitos e processos intrínsecos de empoderamento, pode vir a ter os resultados desejados em termos de igualdade de gênero.

Um elemento importante da perspectiva de gênero em uma estrutura de direitos humanos é a centralidade dos processos de “empoderamento”.

Na literatura dos últimos anos, vem ocorrendo uma acareação entre as “abordagens com base em direitos” e as “abordagens de empoderamento”.

Parte da razão é que a interpretação dessas estruturas tem sido apropriada por outros atores, além dos que criaram o discurso (CORNWALL, 2007).

Ainda assim, para os defensores da igualdade de gênero, o “empoderamento” permanece um marco crítico em cujo centro existe uma análise de poder (BATLIWALA, 1993). Da perspectiva de gênero, portanto, os direitos e o empoderamento se complementam.

Embora os direitos sejam “o quadro de valores que orienta a intervenção”, o empoderamento oferece as “ferramentas para a organização das comunidades, particularmente as com mulheres pobres, em torno destes valores e ideias” (KAPUR; DUVVURY, 2005).

A experiência DWLAI nos mostra que, além de uma abordagem de “proteção” e “prevenção”, um quadro de “promoção” e “transformação” (JONES, 2012) pode voltar a fazer parte do discurso, organizando e tecendo estratégias em prol da proteção social na Índia.

BATLIWALA, Srilatha. *Women's Empowerment in South Asia: Concepts and Practices*, 1993.

CORNWALL, Andrea. “Buzzwords and Fuzzwords: Deconstructing Development Discourse”. In: *Development in Practice*, v. 17, n. 4-5, 2007. Disponível em: <[http://my.ewb.ca/site\\_media/static/attachments/threadedcomments\\_](http://my.ewb.ca/site_media/static/attachments/threadedcomments_)

[threadedcomment/56066/25901768.pdf](http://threadedcomment/56066/25901768.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2013.

GOVERNMENT OF INDIA. *MGNREGA National Reports 2006-10*. Ministry of Rural Development (MoRD). Disponível em: <<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>>. Acesso em: 30 abr. 2013.

JONES, Nicola. “Women's Empowerment – The Role of Social Protection”, Paper presented at an Expert Group Meeting on Social Protection in South East Asia, 2012.

KAPUR, Aanchal; NATA, Duvvury. *A Rights-based Approach to Realising the Economic and Social Rights of Poor and Marginalised Women: A Synthesis of Lessons Learned*. ICRW, 2005. Disponível em: <<http://www.icrw.org/files/publications/A-Rights-Based-Approach-to-Realizing-the-Economic-and-Social-Rights-of-Poor-and-Marginalized-Women.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2013.

MURALEEDHARAN, Sarada. *MGNREGS and Kerala – The Untold Story*. 2012. Disponível em: <<ftp://ftp.solutionexchange.net.in/public/gen/cr/res22031301.pdf>>. Acesso em: 1º maio 2013.

NANDI, Subhalakshmi. “Feminist Engagement with the ‘Body’ and ‘Labour’ within ‘Mainstream’ Development Discourse”. Paper presented at XIII Indian Association for Women's Studies Conference at Wardha, 2011.

NATIONAL HUMAN RIGHTS COMMISSION (NHRC). *Know Your Rights: The Right to Work*. 2011 Disponível em: <<http://www.nhrc.nic.in/Documents/Publications/KYR%20Work%20English.pdf>>. Acesso em: 22 de jan. 2014.

OIT. *Women Workers in Agriculture: Expanding Responsibilities and Shrinking Opportunities*, 2010.

OJHA, Gana Pati. Evaluation of UN Women Fund for Gender Equality Economic and Political Empowerment Catalytic Grant Programme *Dalit Women's Livelihoods Accountability Initiative*. India, 2012. Disponível em: <<http://www.unwomen.org/wp-content/uploads/2012/05/FGE-Programme-Evaluation-Gender-at-Work-DSS-India-2012-EN.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2013.

PATEL, Leena; NANDI, Subhalakshmi; KHAN, Suhela. “Women's Labour Rights in a Globalising World – Insights from the Field”. Paper presented at the 54<sup>th</sup> Annual Conference of the Indian Society of Labour Economics (ISLE), 2012.

RIGHT TO FOOD CAMPAIGN. *A Brief on the Right to Work*. Disponível em: <[http://www.righttofoodindia.org/rtowork/rtw\\_briefing.pdf](http://www.righttofoodindia.org/rtowork/rtw_briefing.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2014.

SAXENA, N. C. *Women, Land and Agriculture in Rural India*. UN Women, 2012. Disponível em: <[http://www.unwomensouthasia.org/assets/UN\\_Women\\_Land\\_Agriculture\\_in\\_Rural\\_India.pdf](http://www.unwomensouthasia.org/assets/UN_Women_Land_Agriculture_in_Rural_India.pdf)>. Acesso em: 16 jun. 2013.

“ Ainda assim, para os defensores da igualdade de gênero, o “empoderamento” permanece um marco crítico em cujo centro existe uma análise de poder (BATLIWALA, 1993). Da perspectiva de gênero, portanto, os direitos e o empoderamento se complementam.

1. A Dra. Rebecca Reichmann Tavares é a Representante do Escritório Multipaís da ONU Mulheres na Índia e Subhalakshmi Nandi é Especialista de Programa, Empoderamento Econômico das Mulheres, Escritório Multipaís da ONU Mulheres na Índia.

As autoras agradecem o apoio de pesquisa prestado por Leena Patel e Suhela Khan nesse trabalho. Este artigo suplementa as reflexões e os aprendizados coletivos na jornada de implementação da Iniciativa de Responsabilização pelo Sustento das Mulheres Dalit (2010-2012) com a Gender at Work, organização parceira da ONU Mulheres. As autoras também reconhecem o trabalho das organizações locais em Uttar Pradesh – Lok Samiti, Parmarth Samaj Sewi Sansthan, Sahajani Shiksha Kendra (Nirantar) e Vanangana – em cujo estudo se baseia esse artigo.

2. Órgão eleito constitucionalmente, que é a unidade do sistema de três níveis de autogovernança local da Índia.

3. O termo usado para a comunidade de Scheduled Caste.

4. Uma das comunidades *Scheduled Caste* mais marginalizadas do norte da Índia.

# Trabalho Doméstico: Trabalho das Mulheres, Trabalho Decente?

por Malte Luebker, Escritório Regional para a Ásia e o Pacífico da Organização Internacional do Trabalho (OIT)

**Eles muitas vezes passam despercebidos,** mas seus números são enormes: no mundo inteiro, mais de 52,5 milhões de mulheres e homens trabalham como empregados domésticos, de acordo com um relatório recente da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2013a). Isso é mais do que o número total de pessoas empregadas em alguns países grandes, como Vietnã, México, Nigéria e Alemanha. Este valor é uma estimativa conservadora, com base em estatísticas oficiais. Há, provavelmente, muitas outras pessoas que não foram contabilizadas. Embora alguns homens trabalhem com afazeres domésticos, muitas vezes como motoristas, jardineiros ou guardas, eles são superados pelos 43,6 milhões de mulheres trabalhadoras domésticas.

O trabalho doméstico é, portanto, uma ocupação quase que totalmente dominada pelas mulheres e, para muitas, é a principal – ou única – porta de entrada para o mercado de trabalho. Globalmente, o número de mulheres trabalhadoras domésticas cresceu em 14,8 milhões desde 1995 (OIT, 2013a). Atualmente, na América Latina, uma em cada quatro mulheres com emprego assalariado é trabalhadora doméstica. No Oriente Médio, uma a cada três mulheres assalariadas é trabalhadora doméstica. Mundialmente, uma a cada 13 mulheres que recebem salário o fazem trabalhando em outra casa. Para essas mulheres, o emprego assalariado significa cuidar da casa ou dos filhos da família empregadora (OIT, 2013a).

Receber um salário é um passo em direção à independência econômica e ao empoderamento. No entanto, isso só ocorre quando esses empregos, além de remunerados, são decentes. Para os trabalhadores domésticos, o trabalho decente ainda é, muitas vezes, uma raridade. Para muitos deles, as condições de trabalho, na maioria das vezes, são ruins, os salários são baixos, o horário de trabalho é longo e o trabalho em si,

precário. Muitos empregadores ainda veem as pessoas que trabalham para eles não como trabalhadores, mas como meros “ajudantes” e consideram sua contratação um ato de caridade. Da mesma forma, muitos governos excluem os trabalhadores domésticos das leis trabalhistas que protegem os outros trabalhadores.

Isso deixa muitos trabalhadores domésticos desprovidos dos direitos básicos que a maioria de nós toma como certos, como o direito a um dia de descanso semanal, que não se aplica a 44,9 por cento dos trabalhadores domésticos no mundo todo (ver Figura 1). Da mesma forma, embora quase todos os governos estabeleçam um limite para as horas de trabalho semanal normal em suas leis trabalhistas, 56,6 por cento de todos os trabalhadores domésticos não podem contar com essa proteção, muitas vezes trabalhando sem descanso, principalmente quando vivem com o empregador.

Eles normalmente trabalham por salários excepcionalmente baixos e, para piorar, a situação, em 42,6 por cento dos casos, sequer tinham direito ao salário mínimo. Tendo em conta que a maioria dos trabalhadores domésticos são mulheres, a proteção à maternidade é outra preocupação crucial. Sob as leis nacionais, pouco menos de dois terços de todas as trabalhadoras domésticas têm direito à licença de maternidade, embora nem todas recebam benefícios pecuniários relativos à maternidade.

Muitos trabalhadores domésticos (não há números precisos disponíveis no momento) são trabalhadores migrantes, que deixaram seus países de origem em busca da promessa de um emprego melhor em outro lugar. Como trabalhadores estrangeiros, às vezes em situação jurídica irregular, eles enfrentam ainda mais vulnerabilidades. Em muitos países, sua autorização para trabalhar é vinculada a um empregador específico,

o que significa que os trabalhadores são vulneráveis a – ou podem tornar-se dependentes de – situações de exploração, especialmente se assumirem dívidas para pagar a taxa de recrutamento. Mesmo em casos em que blocos regionais, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), promovam o livre fluxo de trabalho, o foco geralmente recai sobre um conjunto restrito de profissionais altamente qualificados. Isto acaba excluindo os trabalhadores domésticos, ainda que esse grupo seja responsável por uma parcela muito maior da migração laboral.

As proteções variam muito entre as regiões do mundo. Os 21,5 milhões de trabalhadores domésticos na Ásia e os mais de 2,1 milhões de trabalhadores domésticos no Oriente Médio são, geralmente, os menos protegidos. Em 2010, apenas três por cento dos trabalhadores domésticos da Ásia podiam recorrer às leis trabalhistas para reivindicar um dia de descanso semanal; e apenas um por cento podia contar com um limite legal sobre as horas de trabalho. O salário-mínimo garantido se aplica apenas aos trabalhadores domésticos de Hong Kong, das Filipinas e de alguns estados indianos. Além de não desfrutarem de benefícios de maternidade, as trabalhadoras domésticas estrangeiras em Cingapura podem ser deportadas se ficarem grávidas.

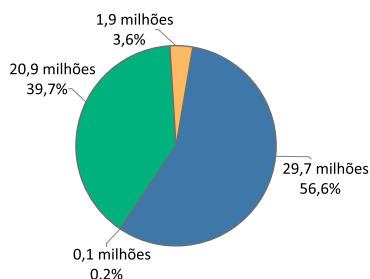
Em todo o Oriente Médio, a proteção trabalhista básica para os trabalhadores domésticos era quase inexistente nas leis trabalhistas nacionais em 2010. Esta é uma lacuna de proteção que afeta, principalmente, os trabalhadores domésticos migrantes, que têm de contar com as garantias mais tênues oferecidas pelos contratos de trabalho comuns na região.

Outras regiões – como a América Latina, com seus 19,6 milhões de trabalhadores domésticos – demonstram que é viável

# FIGURA 1

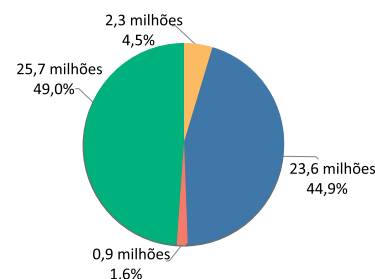
## Cobertura de Trabalhadores Domésticos por Leis de Condições Básicas de Trabalho, 2010

(A) Limitação da duração normal do trabalho semanal



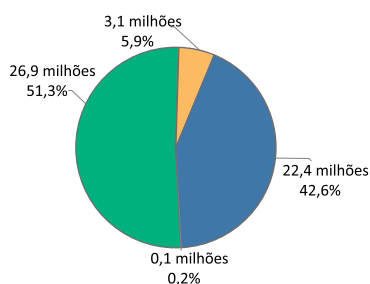
- Limitação do horário semanal normal igual ou menor do que dos outros trabalhadores
- Limitação do horário semanal normal maior do que dos outros trabalhadores
- Sem limite de horas semanais normais para trabalhadores domésticos
- Informações não disponíveis/países federativos com dispositivos que diferem entre os estados

(B) Direito ao descanso semanal\*



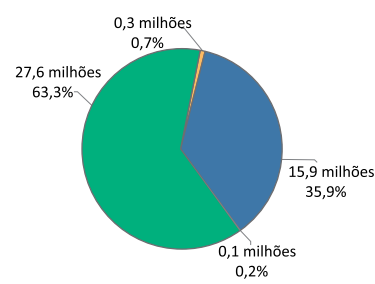
- O direito ao descanso semanal é o mesmo ou mais favorável do que dos outros trabalhadores
- O direito ao descanso semanal de menor duração do que dos outros trabalhadores
- Sem direito a descanso semanal para os trabalhadores domésticos
- Informações não disponíveis/países federativos com dispositivos que diferem entre os estados  
\*Pelo menos 24 horas consecutivas

(C) Cobertura do salário-mínimo



- O salário-mínimo nacional para os trabalhadores domésticos é o mesmo ou maior do que dos outros trabalhadores
- O salário-mínimo nacional para os trabalhadores domésticos é menor do que dos outros trabalhadores
- Sem salário mínimo legal aplicável aos trabalhadores domésticos
- Informação não disponível/países federativos com dispositivos que diferem entre os estados

(D) Direito à licença maternidade\*



- O direito à licença maternidade é o mesmo ou mais favorável do que dos outros trabalhadores
- O direito à licença maternidade é menos favorável do que dos outros trabalhadores
- Sem direito à licença maternidade para trabalhadoras domésticas
- Informação não disponível/países federativos com dispositivos que diferem entre os estados  
\*Refere-se a trabalhadoras domésticas do sexo feminino

“

Para os trabalhadores domésticos, o trabalho decente ainda é, muitas vezes, uma raridade. Para muitos deles, as condições de trabalho, na maioria das vezes, são ruins, os salários são baixos, o horário de trabalho é longo e o trabalho em si, precário.

Muitos empregadores ainda veem as pessoas que trabalham para eles não como trabalhadores, mas como meros “ajudantes” e consideram sua contratação um ato de caridade.

Fonte: ILO (2013a).

estabelecer uma proteção jurídica melhor. Com pouquíssimas exceções, todos os trabalhadores domésticos da região são, pelo menos em parte, cobertos pelas leis trabalhistas e têm, portanto, direito a férias anuais, a um salário-mínimo e um dia de descanso semanal. Três quartos são protegidos por um limite de horas semanais de trabalho que, em alguns casos, exige mais horas de trabalho que no caso de outros trabalhadores. Nove em cada 10 trabalhadoras domésticas na América Latina

têm direito às prestações de maternidade, pelo menos em teoria. Os trabalhadores domésticos na África, no Leste da Europa, na Comunidade de Estados Independentes e nos países desenvolvidos são, no mínimo, parcialmente cobertos pelas proteções básicas.

Será que tais direitos são importantes para a realidade do trabalho das mulheres, ou será que são “letra morta”, conforme alguns críticos argumentam? Fica claro que o

cumprimento é, muitas vezes, deficiente, e que a aplicação precisa ser reforçada. Apenas um terço dos trabalhadores domésticos no Brasil está inscrito no regime de Seguridade Social.

Porém, trata-se de uma grande melhoria em relação aos meados dos anos 1990 e é uma situação muito melhor do que a exclusão generalizada vista em muitos outros países. Os salários dos trabalhadores domésticos no Brasil dobraram em termos reais, no mesmo período, em grande parte em razão de aumentos expressivos no salário-mínimo que, ao contrário da maioria dos países asiáticos, também vale para os trabalhadores domésticos.

Estes direitos trabalhistas básicos não só estabelecem direitos como também proporcionam um senso de dignidade e uma mudança na percepção do público. Quando a África do Sul introduziu o salário-mínimo para os trabalhadores domésticos, em 2002, os economistas trabalhistas se perguntaram por que as famílias passaram a pagar salários mais altos, apesar da ausência de qualquer mecanismo credível que garantisse a aplicação da lei.

Descobriu-se que os novos regulamentos haviam, por conta própria, alterado as percepções e mudado o equilíbrio do poder de barganha em favor dos trabalhadores domésticos, incentivando as famílias a aumentar os salários e assinar contratos de emprego (DINKELMAN; RANCHHOD, 2010). Nos estados indianos que recentemente estenderam a cobertura do salário-mínimo aos trabalhadores domésticos, os empregadores e empregados muitas vezes não sabiam qual valor deveria ser usado.

No entanto, o que realmente importa é que o estado de repente reconheceu que os trabalhadores domésticos tinham direitos, algo que não havia ocorrido antes.

Desde sua adoção, em junho de 2011, a Convenção No. 189 da OIT sobre Trabalhadoras e Trabalhadores Domésticos vem promovendo este processo de reflexão em escala global. A Convenção parte do princípio de que “o trabalho doméstico

continua sendo desvalorizado e invisível, realizado principalmente por mulheres e meninas” e estabelece um novo padrão global para as proteções mínimas e direitos de que os trabalhadores domésticos devem gozar. Até agora, 12 países<sup>2</sup> já ratificaram a Convenção. Portanto, esses países passam a ter a obrigação, no âmbito do direito internacional, de implementar essas normas mínimas. O processo de ratificação já está em andamento em muitos outros países.

Negar aos trabalhadores domésticos os direitos trabalhistas básicos já não é mais algo aceitável. Os países começaram a agir, com alguns deles dando passos pequenos e outros, com passos maiores na direção certa. Por exemplo, a Tailândia estipulou que os empregadores devem dar folga a seus trabalhadores domésticos nos feriados; a Cingapura agora garante a esses trabalhadores um dia de descanso semanal; e a Namíbia está estipulando um salário-mínimo para os trabalhadores domésticos.

No Bahrain, o novo Código Trabalhista inclui os trabalhadores domésticos em várias de suas disposições. Os Estados Unidos estendeu o salário-mínimo e as proteções referentes às horas-extras contidas no do Fair Labor Standards Act aos quase 2 milhões de trabalhadores que cuidam de pessoas idosas ou deficientes em suas casas.<sup>2</sup>

Nas Filipinas, a nova Lei de Trabalhadores Domésticos, ou “Batas Kasambahay,” estabelece regras e proteções detalhadas para os trabalhadores domésticos.

Porém, embora os direitos trabalhistas estejam sendo reforçados para muitos trabalhadores domésticos, existem alguns sinais preocupantes na outra extremidade do espectro. Muitas mulheres e, de fato, meninas ainda trabalham em formas inaceitáveis de trabalho doméstico, como o trabalho forçado e o trabalho infantil.

O trabalho infantil já foi condenado no mundo inteiro. As estatísticas globais exibem uma tendência de queda constante desde a virada do século. Mas, contrariamente a este desdobramento, as estimativas mais recentes da OIT mostram que o número de crianças envolvidas em trabalho doméstico cresceu, de cerca de

10,6 para 11,5 milhões entre 2008 e 2012 – dois terços dessas crianças são meninas (OIT, 2013b). Quando o serviço doméstico acontece em idade precoce, as meninas e os meninos são privados da educação e da chance de se conseguir um emprego melhor mais tarde na vida.

Pela própria natureza, o trabalho forçado é ainda mais difícil de ser medido do que o trabalho doméstico e o trabalho infantil. No entanto, acredita-se que haja entre 19,5 milhões e 22,3 milhões de vítimas de trabalho forçado no mundo, a maioria mulheres. Embora o trabalho forçado imposto pelo Estado (10 por cento) e a exploração sexual forçada (22 por cento) tenham uma representação importante, mais de dois terços de todas as vítimas da exploração via trabalho forçado estão no setor privado, com o trabalho doméstico, apontado como um dos principais setores responsáveis por essa mazela (OIT, 2012). Relatos terríveis de violações graves dos direitos humanos dos trabalhadores domésticos mostram que ainda há muito a ser feito até que o trabalho doméstico seja um trabalho decente para todas as mulheres que trabalham nesse setor.

DINKELMAN, T.; RANCHHOD, V. “Evidence on the impact of minimum wage laws in an informal sector: Domestic workers in South Africa”. *SALDRU Working Paper Series*, n. 44. Cape Town, University of Cape Town, 2010.

OIT. *ILO global estimate of forced labour: results and methodology*. Geneva: International Labour Organization, 2012.

\_\_\_\_\_. *Domestic workers across the world: global and regional statistics and the extent of legal protection*. Geneva: International Labour Organization, 2013a.

\_\_\_\_\_. *Marking progress against child labour – Global estimates and trends 2000-2012*. Geneva: International Labour Organization, 2013b.

1. As opiniões expressas nesse artigo são de responsabilidade do autor e não refletem, necessariamente, as opiniões da OIT.

2. São eles: Bolívia, Costa Rica, Equador, Alemanha, Guiana, Itália, Ilhas Maurício, Nicarágua, Paraguai, Filipinas, África do Sul e Uruguai.

3. Disponível em: <<http://www.dol.gov/opa/media/press/whd/WHD20131922.htm>>.



# Uma Avaliação de Impacto: a Formalização do Trabalho Doméstico no Brasil

por Edson Domingues e Kênia de Souza, Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)/ONU Mulheres Brasil

**Os trabalhadores domésticos**, um grupo composto em sua maioria por mulheres, têm se beneficiado significativamente dos aumentos reais de renda no Brasil. Embora os salários do trabalho doméstico tenham aumentado mais do que os das outras categorias de trabalho, o salário médio ainda fica muito distante dos salários de outras ocupações. É necessário entender as particularidades do trabalho doméstico no Brasil para podermos formular políticas públicas específicas e destinadas à promoção do bem-estar desta parcela da população.

À luz disto, Domingues e Souza (2012) procuraram estimar os impactos do aumento dos salários pagos aos trabalhadores domésticos por meio de simulações com um modelo de equilíbrio geral computável (Computable General Equilibrium – CGE). Os resultados das variáveis macroeconômicas e setoriais foram extraídos de dois efeitos diretos: o aumento do preço do trabalho doméstico e os ganhos de renda dos trabalhadores domésticos.

Foi utilizado um modelo de equilíbrio geral computado com dinâmica recursiva, incluindo detalhes de 117 produtos de consumo, 60 setores e 10 famílias representativas, distribuídos por decil de renda. O modelo foi desenvolvido pelo Cedeplar, um centro de planejamento e desenvolvimento regional do Estado de Minas Gerais (Domingues et al., 2011). Ele foi adaptado para incorporar dados específicos sobre o consumo de serviços domésticos, permitindo o mapeamento da distribuição desses serviços por tipo de domicílio e da proporção de trabalhadores domésticos em cada decil de renda.<sup>1</sup>

Esse fato permitiu a extração da localização dos efeitos do aumento de renda dos trabalhadores domésticos em domicílios sob diferentes condições econômicas. Isto demonstrou que, embora a renda por trabalhador fosse maior nos decis mais elevados, a importância da renda derivada do trabalho doméstico

diminuiu proporcionalmente, chegando a 9,8 por cento da receita total no primeiro decil e apenas a 0,19 por cento no décimo decil (Figura 1). Portanto, entende-se que qualquer aumento na renda do trabalho doméstico tenha efeitos redistributivos progressistas, pois transfere renda dos decis mais altos para os mais baixos.

De acordo com o arcabouço de modelos de equilíbrio geral e com base no cenário macroeconômico observado entre 2005 e 2011, foi realizada uma simulação composta por três componentes, onde:

- o número de trabalhadores domésticos permaneceu fixo;
- o preço do trabalho doméstico cresce 10,95 por cento ao ano; e
- a renda dos trabalhadores domésticos aumenta 10,95 por cento, distribuído de acordo com a participação desses trabalhadores em cada decil de renda.<sup>2</sup>

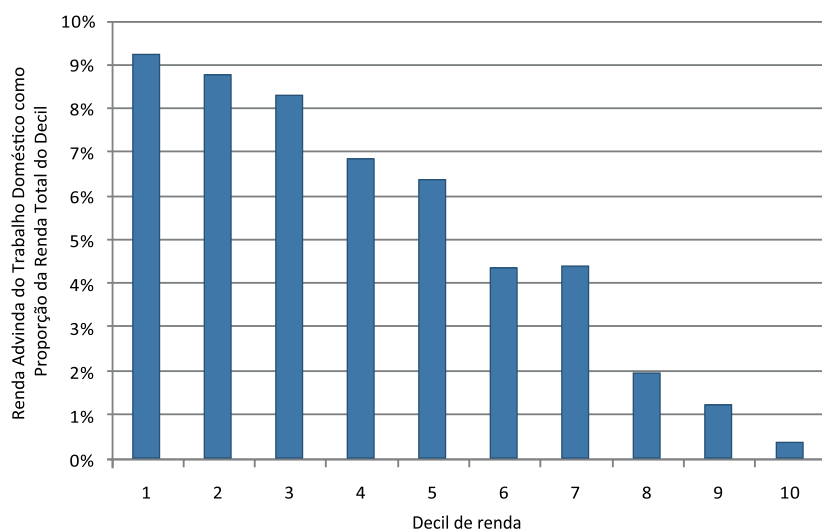
As simulações permitiram o cálculo dos efeitos que essas mudanças nos serviços

domésticos tiveram sobre a produção, o emprego, os salários e o consumo na economia brasileira. Desta forma, os resultados obtidos mostram que 0,58 por cento do crescimento acumulado do PIB entre 2006 e 2011 (cenário de linha de base) – ou cerca de R\$ 19 bilhões, em preços de 2011 – poderia ser atribuído à renda crescente de trabalhadores domésticos, apesar do aumento dos custos desses serviços. O resultado sobre o emprego agregado foi um crescimento de 0,77 por cento, ou cerca de 630 empregos.

O aumento da renda dos trabalhadores domésticos e os aumentos reais da renda na economia se refletiram no aumento de 1,90 por cento no consumo das famílias, beneficiando principalmente os decis de renda mais baixa, uma vez que foram eles que receberam a maior parte dos rendimentos atribuídos ao trabalho doméstico. Entre 2006 e 2011, 6,61 por cento do crescimento do consumo real no primeiro decil podem ser atribuídos

**FIGURA 1**

Proporção da Renda Advinda do Trabalho Doméstico em cada Decil de Renda



Fonte: Elaboração do autor com base nas informações da POF 2002/2003 (IBGE, 2012a).

“

O impacto econômico do aumento da renda entre os trabalhadores domésticos – uma classe profissional constituída predominantemente por mulheres – sugere o caminho a ser seguido pelas políticas públicas.

## TABELA 1

### Ganhos de com a Assistência Monetária por Domicílio, Resultantes de Mudanças na Renda de Trabalhadoras Domésticas

Decil	Renda média por domicílio, em R\$	Ganhos médios em bem-estar por domicílio, de 2006 a 2011, em R\$	Proporção entre a renda média e o ganho em bem-estar
	1	2	2/1
1	210,71	469,71	2,23
2	379,11	550,86	1,45
3	523,51	641,49	1,22
4	674,80	630,84	0,93
5	859,31	704,21	0,82
6	1.103,00	556,86	0,50
7	1.431,09	714,14	0,50
8	1.954,89	375,88	0,19
9	3.000,83	325,53	0,11
10	8.000,76	169,53	0,02

Fonte: Elaboração do autor.

aos efeitos desencadeados pelo aumento de renda para no trabalho doméstico, apesar do preço mais elevado desses serviços. Este valor diminui à medida que passamos pelos decis, atingindo 0,13 por cento no decil mais rico.

Portanto, como resultado do aumento da renda e do consumo, bem como de seus efeitos multiplicadores sobre a economia, houve um aumento na produção - principalmente de serviços e bens de consumo duráveis, como eletrodomésticos e serviços de saúde. Ganhos de bem-estar monetário totalizaram R\$ 25 bilhões entre 2006 e 2011, distribuídos progressivamente pelos decis de renda. De acordo com a Tabela 1, no primeiro decil, as transferências de renda de programas sociais eram mais do que duas vezes a renda mensal auferida por essas famílias.

Do lado da produção, os setores se ajustaram aos choques de renda e de preços, alterando o total da produção e o uso dos fatores de produção (trabalho). Em última análise, o aumento da renda familiar deslocou parte dos fatores de produção para os setores associados ao consumo das famílias, aumentando a produção e o uso de mão de obra.

O efeito do aumento dos preços foi negativo em todas as atividades. No entanto, ele

foi compensado pelo aumento da renda, resultando em um impacto positivo em setores como o de “bens de consumo”, com um aumento de 0,86 na produção e de 2.31 nos empregos do setor.

Os setores mais beneficiados incluíam a “indústria de alimentos”, “serviços”, “bens de consumo duráveis” e “agricultura e pecuária”, enquanto outros, como o “setor extrativista”, o “setor de bens intermediários” e o “setor de bens de capital” sofreram uma evolução negativa em termos de produção e emprego. Essas mudanças foram esclarecidas pela composição do consumo domiciliar – especificamente, pela estrutura de consumo dos decis mais baixos, onde o consumo de bens de subsistência era alto.

Assim, o impacto econômico do aumento da renda entre os trabalhadores domésticos – uma classe profissional constituída predominantemente por mulheres – sugere o caminho a ser seguido pelas políticas públicas.

O valor agregado às categorias de trabalho tradicionalmente relegadas às margens da economia brasileira melhora as condições de vida não só da população de baixa renda mas da economia como um todo, contribuindo para a melhoria da distribuição de renda. ■

DOMINGUES, E. P.; SOUZA, K. B. “Avaliação do impacto da formalização do trabalho doméstico”, *IPC-IG Working Paper*, n. 96. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo, 2012.

DOMINGUES, E. P.; CARDOSO, D.F.; SOUZA, K. B.; MOTTA, G. P.; CARVALHO, T. C.; SANTIAGO, F. S.; MAGALHÃES, A. S.; BETARELLI JUNIOR, A. A. “Crescimento, emprego e produção setorial: efeitos da desoneração de tributos sobre a folha de salários no Brasil”, *Texto para discussão*, n. 456. Belo Horizonte: Cedeplar, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de orçamento familiar. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=25](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=25)>. Acesso em: 16 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Pesquisa mensal do emprego. Rio de Janeiro: IBGE, 2012b. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=38](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=38)>. Acesso em: 16 dez. 2013.

1. Nos domicílios, 1,74 por cento do consumo familiar refere-se a serviços domésticos. A maior parte desse montante é consumida pelas famílias nos decis de renda mais altos, como era de se esperar: o nono e décimo decis concentram cerca de 80 por cento do consumo.

2. As figuras usadas foram criadas a partir de informações observadas na *Pesquisa Mensal do Emprego* de 2005 a 2011 (IBGE, 2012b).

# Transferências Sociais: O Fortalecimento do Potencial das Meninas e Mulheres como Protagonistas no Processo de Desenvolvimento

por Nicola Jones, Overseas Development Institute<sup>1</sup> e Maxine Molyneux, University College London<sup>2</sup>

**As transferências sociais** – transferências de pequenos montantes de dinheiro ou bens às famílias pobres<sup>3</sup> – são promovidas como uma das grandes histórias de sucesso do desenvolvimento internacional. Hoje em dia, vários programas cobrem mais de 750 milhões de pessoas em países de baixa e média renda. Eles são reconhecidos pelo apoio fundamental que dão às famílias para atender às necessidades básicas de consumo e melhorar o acesso aos principais serviços (BANCO MUNDIAL, 2009; DFID, 2011; UNICEF, 2012).

Mais controversa, no entanto, é a questão de até que ponto eles capacitam, de fato, as meninas e as mulheres, de modo a permitir que elas assumam novos papéis em suas famílias e comunidades.

## **A focalização de meninas e mulheres faz sentido do ponto de vista econômico**

Os programas de transferência de renda pioneiros na América Latina (como o Oportunidades, no México, e o Bolsa Família, no Brasil) têm atraído uma considerável atenção, até porque fazem as transferências diretamente às mãos das mulheres, com base em fortes evidências que demonstram que as mulheres são mais propensas do que os homens a investir a renda adicional no bem-estar da família (por exemplo, Hodinott e Haddad, 1995; Quisumbing e Maluccio, 2000).

Embora esses programas se preocupem, principalmente, com o melhoramento da frequência escolar e da saúde das crianças, as mulheres relataram que o acesso ao dinheiro ou aos ativos transferidos diretamente para seu próprio nome traz um apoio muito bem-vindo ao seu papel como cuidadoras, mas também tem o potencial de fortalecer seu poder de barganha e sua posição dentro da família (HOSSAIN; BLACKIE, 2011; HOLMES; JONES, 2013).

Pesquisas realizadas no programa piloto de transferências condicionais de renda (PTCs) do Egito, voltado para as mães e famílias chefiadas por mulheres, constataram que as mulheres aumentaram a sua capacidade de “mandar em suas próprias vidas” (PATHWAYS OF WOMEN'S EMPOWERMENT, 2010, p. 2), ao passo que as mulheres que participaram de um estudo de percepção dos beneficiários nos territórios palestinos ocupados ressaltaram que o programa lhes havia libertado da vigilância constante de seus parentes do sexo masculino – não apenas os maridos, mas também dos irmãos e cunhados (JONES et al., 2013).

Nos últimos anos, a atenção tem se voltado para os programas de transferência social como forma de integrar as características concebidas e melhorar o empoderamento e os resultados independentes de gênero obtidos pelas mulheres, bem como apoiar seu papel como mães. Os principais objetivos são:

## **Reduzir as disparidades de gênero na educação**

A importância da educação na rota vital do empoderamento (pessoal, social, econômico) é bem estabelecida e é reconhecida como “fundamental para todas as outras metas de desenvolvimento”<sup>4</sup>

Em reconhecimento desse fato, vários PTCs vêm buscando abordar as disparidades de gênero na educação.<sup>5</sup> O Oportunidades, do México, e o Projeto de Mitigação do Risco Social, da Turquia (ambos CCTs), transferiram benefícios maiores às meninas, para fazer face à posição desvantajosa delas no índice de matrículas (FISZBEIN; SCHADY, 2009).

O experimento de transferência de renda Zomba, do Malawi, também focou a redução do índice de abandono escolar e os comportamentos de risco das adolescentes. Nesse programa, as taxas

de abandono na linha de base caíram de 11 para seis por cento no primeiro ano, com aumentos expressivos nas taxas de matrícula de abandonos anteriores.

Também houve efeitos positivos sobre as decisões sexuais e conjugais das beneficiárias, incluindo o declínio das taxas de casamento precoce e de gravidez na adolescência (BAIRD et al., 2009).

## **Apoiar o acesso das mulheres a serviços de saúde reprodutiva**

A saúde reprodutiva é uma área na qual o progresso com as meninas e mulheres tem sido bem mais limitado, com graves consequências para seu bem-estar e suas oportunidades futuras, conforme destacado no 2013 *State of the World's Population Report: Motherhood in Childhood* (RELATÓRIO SOBRE O ESTADO DA POPULAÇÃO MUNDIAL: Maternidade na Infância, de 2013).

Embora programas anteriores de transferência de renda tenham focado, predominantemente, a saúde das crianças, os PTCs também estão oferecendo, cada vez mais, consultas médicas e conselhos nutricionais e de saúde reprodutiva às mulheres grávidas e mães com filhos pequenos.<sup>6</sup>

No Estado de Haryana, na Índia, o programa Apni Beti Apna Dhan oferece incentivos financeiros por nascimentos do sexo feminino, para conter o desequilíbrio na proporção entre os sexos e para postergar o casamento das meninas até que completem 18 anos de idade (ICRW de 2011).

## **Facilitar o acesso a serviços complementares**

Embora os objetivos dos programas de proteção social estejam se ampliando, também há um reconhecimento claro de que os programas precisam fortalecer os vínculos com serviços e programas complementares (HOLMES; JONES, 2013).

No Brasil, Chile e Colômbia, há um compromisso de cooperação intersetorial por meio de PTCs (SOARES; SILVA, 2010). Um cadastro único apoia a integração das famílias em programas relacionados à segurança alimentar, habitação, crédito e serviços bancários e judiciais.

Em Bangladesh, os programas de transferência de ativos promovem as contas de poupança das mulheres e buscam vincular a elas as fontes de crédito, após sua saída do programa.

Vínculos semelhantes a regimes de crédito também estão sendo ampliados no programa de transferência de renda da Palestina. Em outros contextos, os *designers* do programa também têm procurado abordar vulnerabilidades sociais fundamentais que minam as aspirações das mulheres, incluindo o acesso a serviços de proteção e prevenção da violência doméstica e sexual (Colômbia e Chile).

### **Oferecer capacitação, conhecimentos e conscientização sobre os direitos**

Os programas que tratam a pobreza e a vulnerabilidade como questões multidimensionais também têm procurado ir além da gestão de risco, por meio do apoio à renda e do desenvolvimento das habilidades e conhecimentos das mulheres, por capacitação e conscientização.

Os programas de transferência de ativos em Bangladesh e PTCs no Egito, Gana, Peru e nas Filipinas promovem interações frequentes entre assistentes sociais e beneficiários, para aumentar o conhecimento das mulheres sobre seus direitos legais, saúde, nutrição e competências e responsabilidades como mãe.

Os esclarecidos incluem os homens em algumas das sessões educativas, reconhecendo que o enfrentamento às desigualdades de gênero também tem que envolver os homens.

### **Promover a participação das mulheres na comunidade**

Embora o foco das transferências sociais tenha sido, em grande parte, a família em si, há um crescente interesse nos efeitos colaterais que afetam a comunidade. Pesquisas qualitativas indicam que, com uma renda maior, as mulheres são mais propensas a participar de eventos familiares e comunitários (passam a ter recursos suficientes para adquirir roupas

novas ou presentes, essenciais à inclusão) e também conseguem mais crédito de amigos e colegas (JONES et al., 2013). Mais formalmente, a inclusão social das mulheres pela aquisição de direitos de cidadania tem sido abordada por vários programas de transferência de renda (por exemplo, no Brasil, Gana, Peru) que condicionam a participação à emissão de uma carteira de identificação, necessária para ter acesso a direitos políticos e outros serviços sociais.

Esses e outros programas na África subsaariana, incluindo Gana, Quênia e Moçambique, incentivam as mulheres a desempenharem papéis de liderança, seja como facilitadoras na comunidade ou em comitês de beneficiários. Grupos compostos integralmente por mulheres, como os Clubes de Mães, também poderiam proporcionar espaços seguros para que as mulheres se reúnam e discutam questões de seu interesse.

### **Ainda existem grandes desafios**

Embora não haja evidências de que os programas de transferência social tenham fortalecido os interesses das mulheres em certos contextos, muitos ainda não consideram adequadamente as relações de gênero, as necessidades das mulheres e seus papéis duplos, como cuidadoras e geradoras de renda (MOLYNEUX, 2006; WARING et al, 2013; BRADSHAW com QUIRÓS VÍQUEZ, 2008; CHANT, 2006). Além disso, a incapacidade de reconhecer, muito menos promover, a capacidade produtiva das mulheres e de suas famílias reduz as oportunidades dos beneficiários saírem do programa e da pobreza (JENSON, 2009; MOLYNEUX, 2007).

No que diz respeito à defesa dos interesses das mulheres, os programas muitas vezes são criticados por sua abordagem paternalista da redução da pobreza, em que os participantes, especialmente as mulheres, são tratados como beneficiárias passivas e não como detentoras de direitos e cidadãs ativas.

Há, no entanto, um movimento incipiente no âmbito dos programas de transferência social, para integrar mecanismos de responsabilidade social – incluindo mecanismos de reclamação, diálogos participativos e auditorias sociais – às estruturas de governança dos programas (por exemplo, Ringold et al., 2012).

Quando as mulheres forem tratadas como cidadãs e tiverem a oportunidade de expressar seus pontos de vista durante todo o ciclo do programa de transferência social, elas serão mais capazes de tomar as rédeas do desenvolvimento e promover uma programação mais alinhada às suas necessidades (CORNWALL; GAVENTA, 2001).

BAIRD, S. et al. "The Short-Term Impacts of a Schooling Conditional Cash Transfer Program on the Sexual Behavior of Young Women", *Policy Research Working Paper*, n. 5089. Washington, D.C.: Banco Mundial, 2009.

BRADSHAW, S with QUIRÓS Viquez, A. "Women Beneficiaries or Women Bearing the Cost? A gendered analysis of the Red de Protección Social in Nicaragua", *Development and Change*, v. 39, n. 5, p. 82.344.

CHANT, S. "The Feminisation of Poverty' and 'the Feminisation of Anti-poverty' Programmes: Quarto para Revisão", *Journal of Development Studies* 44,2?, p. 16.597, 2006.

CORNWALL, A.; GAVENTA, J. *From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy*. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre, 2001.

DFID. "Cash Transfers", Evidence Paper. London: Policy Division, Department for International Development, 2011.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Conditional cash transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington, D. C.: Banco Mundial, 2009.

HODDINOTT, J.; HADDAD, L. "Does Female Income Share Influence Household Expenditures? Evidence from Côte d'Ivoire", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, v. 57, n.1, p. 77-96, 1995.

HOLMES, R.; JONES, N. *Gender and Social Protection in the Developing World Beyond Mothers and Safety Nets*. London: Zed Books, 2013.

HOSSAIN, A.; BLACKIE, R. *Summary of CLP Output Targets and Expected Gender Access*. Bangladesh: Chars Livelihoods Programme, IML, 2011.

INTERNATIONAL CENTER FOR RESEARCH ON WOMEN. Commentary by Gillian Gaynair, 05/26/11. 2011. Cash Incentive Program Aims to Delay When Indian Girls Marry. Disponível em: <<http://www.icrw.org/media/news/motivation-prevent-child-marriage>>.

JENSON, J. "Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality", *Social Politics*, v. 16, n. 4, p. 446-483, 2009.

JONES, N. et al. "Beneficiary and community perspectives on the Palestinian National Cash Transfer Programme", *Country Briefing*. London: Overseas Development Institute, 2013.

MOLYNEUX, M. "Mothers at the Service of the New Poverty Agenda: Progreso/Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Program", *Social Policy and Administration*, v. 40, n. 4, p. 425-49, 2006.

\_\_\_\_\_. "Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the

Service of the State?" *Gender and Development Programme Paper*, n. 1. Geneva: UNRISD, 2007.

PATHWAYS OF WOMEN'S EMPOWERMENT. "What Would a Feminist CCT Programme Look Like?", *Pathways Middle East Case Study*. Brighton: Institute of Development Studies, 2010.

QUISUMBING, A.; MALUCCIO, J. "Intrahousehold Allocation and Gender Relations: New Empirical Evidence from Four Developing Countries", *Discussion Paper*, n. 84. Washington, D. C.: Food Consumption and Nutrition Division, International Food Policy Research Institute, 2000.

RINGOLD, D.; HOLLA, A.; KOZIOL, M.; SRINIVASAN, S. *Citizens and Service Delivery: Assessing the use of social accountability approaches in human development*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank, 2012.

SOARES, F. V.; SILVA, E. *Conditional Cash Transfers Programmes and Gender Vulnerabilities? Case studies for Brazil, Chile and Colombia Conditional Cash Transfer programmes*. Brasília: International Policy Centre for Inclusive Growth and London, Overseas Development Institute, 2010.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Integrated social protection systems: enhancing equity for children*. New York: UNICEF, 2012. Disponível em: <[www.unicef.org/socialprotection/framework/files/UNICEF\\_SPSFramework\\_whole\\_doc.pdf](http://www.unicef.org/socialprotection/framework/files/UNICEF_SPSFramework_whole_doc.pdf)>. Acesso em: 16 dez. 2013.

WARING, M.; MUKHERJEE, A.; REID, E.; SHIVDAS, M. *Anticipatory Social Protection: Claiming Dignity and Rights*. London: Commonwealth Secretariat, 2013.

WORLD BANK. *Agriculture and Rural Development, Gender in Agriculture: Source book*. Washington, D. C.: World Bank, 2009.

1. Pesquisador Sênior do Programa de Desenvolvimento Social do Overseas Development Institute e Pesquisador-Chefe qualitativo do Projeto Transforming Cash Transfers ([transformingcashtransfers.org](http://transformingcashtransfers.org)), financiado pelo DFID.
2. Diretor do Instituto das Américas, Universidade College London, e Diretor de Pesquisa do Projeto Transforming Cash Transfers.
3. O DFID (2011) inclui transferências de renda, programas de obras públicas e transferências de ativos, sob a categoria "guarda-chuva" dos programas de transferência social.
4. Disponível em: <<http://www.unicef.org/mdg/gender.html>>.
5. Em reconhecimento da dinâmica mutante da paridade de gênero na educação, em que os meninos têm menos probabilidade de frequentar a escola, Bangladesh, Camboja e Jamaica têm transferências de renda que promovem explicitamente a matrícula escolar (FISZBEIN; SCHADY, 2009).
6. Estes incluem o Bolsa Família do Brasil, o Bono Juana Azurduy da Bolívia, o Ain El-Sira do Egito, o Programa Keluarga Harapan da Indonésia, o Juntos do Peru, o Programa Pantawid Pamilyang Pilipino das Filipinas e o Livelihood Empowerment Against Poverty (LEAP) de Gana.

“

Embora não haja evidências de que os programas de transferência social tenham fortalecido os interesses das mulheres em certos contextos, muitos ainda não consideram adequadamente as relações de gênero, as necessidades das mulheres e seus papéis duplos, como cuidadoras e geradoras de renda. Embora o foco das transferências sociais tenha sido, em grande parte, a família em si, há um crescente interesse nos efeitos colaterais que afetam a comunidade.

## Avaliação do Programa Bolsa Família: uma Perspectiva de Gênero e Raça

por Ana Hermeto, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

**O objetivo deste artigo** é identificar e analisar a importância do Programa Bolsa Família (PBF) no empoderamento das mulheres e na redução das diferenças sociais e econômicas existentes entre os grupos raciais no Brasil.

O conhecimento sobre esses impactos é escasso, porque o programa não foi concebido especificamente para reduzir tais disparidades e porque há poucos bancos de dados representativos disponíveis.

As mulheres são as destinatárias das transferências de renda do PBF e, nesse contexto, são consideradas responsáveis por suas famílias, para todos os fins. Alguns dos possíveis resultados dessa prática são

impactos diretos ou indiretos (positivos ou negativos) sobre o poder de barganha das mulheres, que é entendido como o seu papel no processo de tomada de decisões da família. Resultados favoráveis ou desfavoráveis causados por sua participação no PBF podem ser analisados à luz do grupo racial a que as mulheres pertencem, levando em consideração que o impacto sobre o empoderamento está diretamente ligado ao modelo de implementação do programa e a seus efeitos sobre a família e sobre as mulheres, uma vez alterado seu poder de barganha.

Quando se trata de indicadores que medem a oferta de emprego para os adultos dessas famílias, o objetivo é determinar se o

PBF cria incentivos de trabalho negativos relacionados a gênero ou raça, reduzindo a participação desses homens e mulheres no mercado de trabalho.

Por outro lado, se o nível de participação aumenta, o que levaria à procura por trabalho e, conseqüentemente, ao emprego dos membros adultos da família. A conclusão é que o principal impacto do PBF sobre o emprego adulto, na realidade, representa um efeito de renda, segundo o qual um aumento na renda obtida com as transferências de renda aumentaria também a demanda por bens normais, inclusive de consumo e entretenimento, e diminuiria a necessidade econômica de trabalhar, reduzindo as horas de trabalho.

Nesse sentido, o PBF acabaria reduzindo o nível de emprego.

No entanto, se a oferta de trabalho da família for levada em consideração, pode-se concluir que as decisões relativas à alocação do tempo de diferentes membros da família são afetadas pelo valor que atribuem ao próprio tempo, visto que os benefícios do PBF costumam ser concedidos a famílias com crianças – que precisam frequentar a escola – o valor do tempo de uma criança no mercado de trabalho é expressivamente reduzido.

Portanto, uma vez que há menos disponibilidade de trabalho no lar, porque os filhos trabalham menos, o nível de emprego dos outros membros da família deve aumentar, tanto em termos de horas de trabalho quanto de atividades domésticas. As mulheres podem ser sujeitas a impactos adicionais porque devem cumprir as condicionalidades do programa – algo que pode gastar mais de seu tempo e, conseqüentemente, pode reduzir o tempo que dedicam ao trabalho ou lazer.

Para termos uma indicação dos potenciais impactos do PBF em termos de gênero e raça, foram estimadas regressões ponderadas por escores de propensão para os resultados individuais, de acordo

## TABELA 1

### Diferenças (Razões de Risco) entre os Grupos de Comparação

	Ocupação	Buscando Emprego	Em transição ocupacional (deixou o trabalho no último ano)
Mulheres	1.2743	1.8982 ***	0.9924
Homens	1.8461 ***	1.1822	0.5559 *
Indivíduos negros	1.3878 *	1.3115	0.6762
Indivíduos brancos	2.0330 ***	1.5662	0.6254
Mulheres negras	1.0946	1.4002	1.0770
Mulheres brancas	1.5609 *	2.9740 ***	0.8332
Homens negros	1.6703 **	1.2167	0.4960 **
Homens brancos	2.4787 ***	1.1082	0.6188

Fonte: Cedeplar, 2005.

Obs.: Nível significante: \*0.10; \*\*0.05; \*\*\*0.01.

com os critérios de raça e gênero e, usando um grupo de tratamento (beneficiários do PBF) e um grupo de controle (pessoas que não recebem benefícios de qualquer tipo de programa de transferência de renda) e os dados foram cruzados com a elegibilidade das famílias de acordo com a renda *per capita*.

A amostra foi limitada a adultos com idades entre 24 e 59 anos. As variáveis relacionadas ao trabalho

que foram analisadas são: ocupação, procura por emprego, transição para o desemprego e uso do tempo (tempo alocado ao trabalho e a atividades domésticas em uma semana típica).

A Tabela 1 mostra a taxa de probabilidade do coeficiente da variável tratada em cada uma das regressões estimadas. No que diz respeito aos resultados de ocupação, as diferenças positivas do grupo de tratamento são bastante

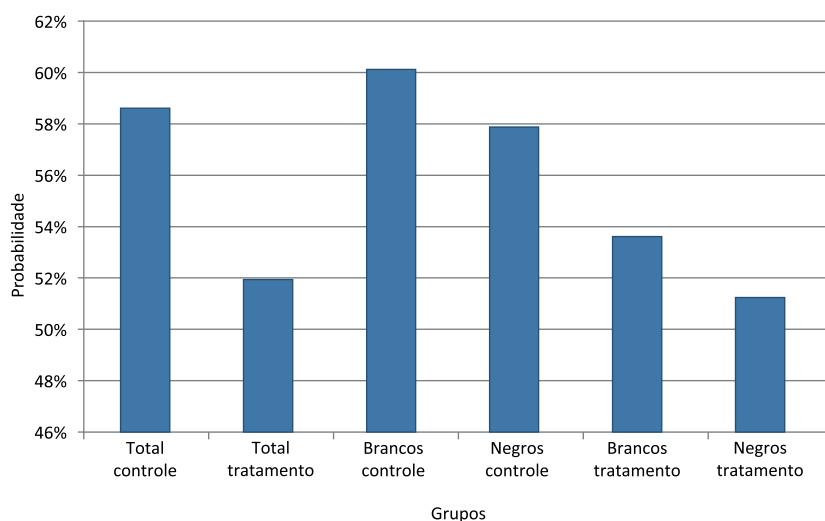
“

[...] a hipótese de que as transferências de renda desmotivam as pessoas a procurar trabalho não foi confirmada por nenhum dos grupos deste estudo.

O Programa Bolsa Família aumenta o nível de emprego das mulheres.

## FIGURA 1

### Probabilidade das Mulheres não Tomarem Decisões em qualquer Dimensão, por Grupo de Comparação e Raça, Brasil (2005)



Fonte: Cedeplar, 2005.

## TABELA 2

### Diferenças na Alocação Média Diária do Tempo para os Negros e Brancos, Mulheres e Homens



O PBF tem resultados extremamente positivos de curto prazo, que são mensurados quando estes benefícios são concedidos à população pobre brasileira em geral.

#### Chefe da família

	Mulheres negras	Mulheres brancas	Homens negros	Homens brancos
Atividade remunerada externa	25.92***	39.86***	15.11***	16.14 **
Atividade remunerada em casa	6.81	-12.54 *	2.91	2.33
Domicílio e família	-4.69	-4.67	21.54***	14.42
Cuidar dos filhos	1.81	-14.21	-0.98	-6.77

Fonte: Cedeplar, 2005.

Obs.: Nível significante: \*0.10; \*\*0.05; \*\*\*0.01.

significativas, especialmente para os homens e pessoas de cor branca. Quando combinamos os grupos, os resultados favoráveis ficam concentrados principalmente nos homens brancos, mas também podem ser vistos entre os homens negros e as mulheres brancas. Isto leva à conclusão de que, quando se trata da ocupação, as mulheres negras ficam um pouco excluídas desses efeitos. No entanto, a hipótese de que as transferências de renda desmotivam as pessoas a procurar trabalho não foi confirmada por nenhum dos grupos desse estudo, que é algo bastante positivo. Se, por um lado, a diferença entre os grupos não é significativa no que se refere às mulheres, por outro lado, parece haver um aumento no indicador que expressa a procura de emprego.

Isto é extremamente importante para as mulheres. No entanto, quando estas estimativas são avaliadas em diferentes grupos raciais, pode inferir-se que o efeito da procura por emprego está concentrado no grupo racial de

mulheres brancas. Quanto às transições ocupacionais, que testam a hipótese de que as pessoas saem de seus empregos quando começam a receber os benefícios, constatamos que existe um efeito significativo. Os números apontam na direção oposta somente no caso dos homens negros.

Também foram analisadas as diferenças no uso do tempo entre as mulheres adultas. Ao selecionar variáveis referentes ao tempo alocado a atividades remuneradas, tanto dentro quanto fora de casa, bem como tarefas domésticas e familiares, especialmente cuidar dos filhos, as perspectivas de gênero e raça foram incluídas usando as características das pessoas responsáveis por estas atividades na família.

A Tabela 2 apresenta os resultados dos testes de diferença, que confirmam, com detalhes, que o PBF aumenta o nível de emprego das mulheres. De qualquer das perspectivas utilizadas para analisar o gênero e a raça da pessoa responsável pela família, é possível

## TABELA 3

### Valores de Referência para o Uso Médio Diário do Tempo por Negros e Brancos, Mulheres e Homens

#### Chefe da família

	Mulheres negras	Mulheres brancas	Homens negros	Homens brancos
Atividade remunerada externa	119.29	115.42	59.75	56.49
Atividade remunerada em casa	31.90	30.21	27.89	57.63
Domicílio e família	301.48	304.24	332.80	356.11
Cuidar dos filhos	219.31	219.42	226.80	237.93

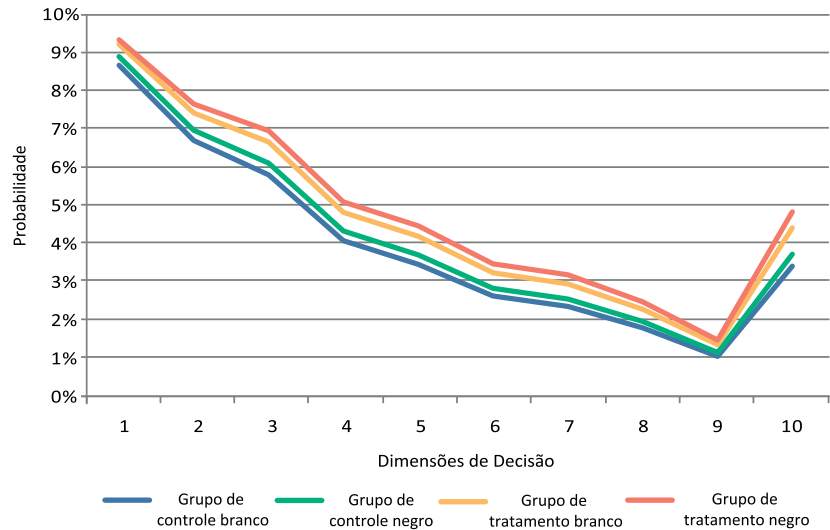
Fonte: Cedeplar, 2005.

“

Levando em consideração também os indicadores indiretos de empoderamento, maior participação social e do nível de emprego, podemos concluir que o PBF tem resultados extremamente positivos de curto prazo, que são mensurados quando estes benefícios são concedidos à população pobre brasileira em geral.

**FIGURA 2**

Probabilidade das Mulheres Tomarem Decisões, por Grupo de Comparação e Raça, Brasil (2005)



Fonte: Cedeplar, 2005.

concluir que existe uma diferença expressiva no tempo em que as mulheres alocam as atividades externas remuneradas.

Como esperado, em famílias nas quais a mulher é a chefe, essa diferença é ainda maior, especialmente no caso das mulheres brancas.

Nos casos em que o homem é o chefe da família e a mulher é considerada a cônjuge, a diferença entre os grupos de tratamento e controle permanece significativa.

Considerando-se os valores de referência da alocação de tempo do grupo de tratamento, conforme ilustrado na Tabela 3, pode-se inferir que as diferenças relatadas na Tabela 2 representam cerca de 20 por cento para as mulheres em domicílios chefiados por mulheres negras, homens brancos e homens negros, e mais de 40 por cento nos casos em que o chefe de família é uma mulher branca.

Portanto, é reforçada a hipótese de que o PBF aumenta o nível de emprego das mulheres, em termos de horas de trabalho remunerado e não, necessariamente, atividades domésticas.

A pesquisa do Cedeplar (2005) também ofereceu uma nova possibilidade

de análise, em que um indicador de poder de barganha é estimado para as mulheres – mulheres brancas e negras na família – para quantificar o papel do PBF na capacitação dessas pessoas nas suas próprias famílias.

Esta análise considera o poder decisório das mulheres em suas casas, com base nas despesas domésticas, educação dos filhos, emprego do cônjuge e uso de métodos contraceptivos.

Foi concebida uma variável para quantificar essas dimensões, e regressões logísticas ordenadas foram utilizadas para estimar as diferenças entre os grupos de tratamento e de controle.

A Figura 1 mostra que a maioria das mulheres não tem poder de decisão em suas famílias, independentemente do grupo – racial ou de tratamento – utilizado como referência. As diferenças entre o grupo de comparação e de raça, no entanto, são bastante significativas.

Nas duas primeiras colunas do gráfico, é possível observar que há uma probabilidade de 58 por cento de que as mulheres do grupo de comparação não estejam envolvidas na tomada de decisões, contra uma probabilidade de 52 por cento das mulheres em famílias beneficiárias do PBF. Quando o grupo racial dessas



mulheres é levado em conta, pode-se concluir que, em ambos os grupos de comparação, as mulheres negras têm mais poder de decisão, o que se torna evidente, visto que há menor probabilidade de não tomarem decisões familiares.

Para ilustrar esta questão, a última coluna mostra que as mulheres negras do grupo de tratamento têm a menor probabilidade de não tomar qualquer decisão em nome de suas famílias.

Ao incluir a tomada de decisão em nossa análise, em um intervalo de 1 a 10 dimensões, a Figura 2 mostra que as mulheres negras beneficiárias do PBF têm maior probabilidade de tomar decisões em todos os níveis analisados, principalmente no nível intermediário.

Isso reforça a conclusão de que este grupo específico de mulheres ("grupo de tratamento de mulheres negras" no gráfico) detém maior poder de decisão.

As diferenças entre as mulheres nos grupos de tratamento e de controle podem vistas em todos os níveis.

Além disso, é importante ressaltar que o poder de decisão das mulheres diminui à medida que as dimensões aumentam, aumentando novamente no nível máximo (que considera a tomada de decisões em todas as dimensões analisadas).

Este indicador direto do poder de barganha na família denota o empoderamento das mulheres negras nesse ambiente, quando se trata de decisões relativas ao papel tradicional das mulheres na família, bem como seu papel no mercado, fora de uma análise exclusivamente familiar.

Levando em consideração também os indicadores indiretos de empoderamento, maior participação social e do nível de emprego, conclui-se que o PBF tem resultados extremamente positivos de curto prazo, que são mensurados quando estes benefícios são concedidos à população pobre brasileira em geral.

#### Considerações finais

Este trabalho demonstra a relevância das diferenças de gênero e raça, em termos de

participação no mercado de trabalho, bem como no uso de tempo pelas mulheres e seu poder de decisão na família, que são dimensões essenciais para a compreensão do processo de capacitação das mulheres e negros no Brasil.

Dessa forma, existe bastante espaço para pesquisas sobre os impactos dos programas de transferência de renda e como eles se referem às questões de gênero e raça. É muito importante comparar os impactos de curto e longo prazo gerados após a implementação do programa, com especial destaque para as dimensões muitas vezes esquecidas desses impactos.

Isto nos permitirá compreender melhor o processo de empoderamento das mulheres, que é mediado pelo grupo racial a que pertencem.

■  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL (CEDEPLAR). Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família. Belo Horizonte: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional/Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

## Grupos de Autoajuda: O Empoderamento das Mulheres na Índia

por Ashleigh Kate Slingsby, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

### Na Índia, os grupos de autoajuda

(GAAs) surgiram como um modelo preferido de facilitar a capacitação econômica das comunidades rurais pobres, por meio da concessão de empréstimos de microcrédito. A Índia tem cerca de 8 milhões de GAAs, com a participação de mais de 95 milhões de famílias (NABARD, 2013). O impacto dos GAAs sobre o empoderamento das mulheres na Índia é amplamente reconhecido, com mais de 80 por cento dos GAAs bancários dedicados exclusivamente às mulheres. Nesse contexto, o empoderamento é entendido como o acesso e o controle de suas finanças (BURRA et al., 2005).

### O que são GAAs?

Os GAAs são grupos informais de 10 a 20 homens ou mulheres, geralmente

em áreas rurais, que participam na acumulação de capital coletivo para obter um empréstimo de microcrédito de uma instituição bancária formal. O GAA serve como intermediário entre seus membros e a instituição bancária, com a ajuda do governo, de uma organização não governamental (ONG) ou de uma instituição de microfinanciamento (IMF). Somente os membros do grupo ou comunidade têm acesso ao fundo. O fundo do grupo serve como mecanismo para alcançar o autoemprego, garantindo que o crédito seja bem utilizado e que a dívida seja paga.

A adesão ao GAA fica a critério do próprio grupo. Laços comunitários preexistentes costumam reger a associação, visto que tais grupos são um componente

tradicional da sociedade rural indiana. Os critérios de adesão incluem:

- proximidade geográfica;
- ter um histórico econômico semelhante (geralmente, de pobreza);
- compromisso de pagar o empréstimo;
- relação social com membros estabelecidos (amigo/familiar/casta/colega);
- boa reputação pessoal; e
- disposição para participar das reuniões do grupo (REDDY; REDDY, 2012, p. 14).

Os GAAs têm presença em todos os estados da Índia. No entanto, a implementação do modelo varia (CENTRE FOR MICRO FINANCE, 2010). O modelo dos GAAs é fundamentado no princípio da solidariedade, por

meio da garantia em grupo – um fator que os distingue, fundamentalmente, dos regimes de microfinanciamento destinados a indivíduos. Ao organizar empréstimos grupais, os custos de transação, burocracia, tempo e viagens são reduzidos, tornando os empréstimos acessíveis a pessoas pobres em áreas rurais. A garantia em grupo e o envolvimento de instituições intermediárias incentivam simultaneamente a participação dos bancos – que, não fosse por isso, não iriam querer participar em razão do alto risco de inadimplência nos empréstimos a pessoas de origem pobre, com pouco conhecimento financeiro.

### Por que a Índia?

Os GAAs existem há mais de 20 anos na Índia. O Banco Nacional da Agricultura e o Desenvolvimento Rural (NATIONAL BANK FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT – NABARD), iniciado pelo governo indiano em 1981, é o principal provedor de crédito. O governo indiano tem priorizado a concessão de crédito para o desenvolvimento agrícola e rural e tem se dedicado exclusivamente ao financiamento de GAAs de mulheres (GAAMs). Isso incluiu a criação de um Fundo de Desenvolvimento GAAM (o WSHG Development Fund), destinado a melhorar o acesso ao crédito bancário por meio de taxas de juro baixas. O NABARD assumiu a liderança e formou parcerias com ONGs e o governo para promover e apoiar GAAs em áreas rurais. Isto garante visibilidade, treinamento, assistência financeira e 100 por cento de refinanciamento para empréstimos bancários incorridos pelos GAAs.

Tradicionalmente, as mulheres indianas rurais não possuem bens de família ou contas bancárias em seu nome. Portanto, os GAAMs capacitam as mulheres para que atinjam um nível de independência econômica que não lhes costumava ser disponível. Notavelmente, constatou-se que os GAAMs melhoram a saúde, a nutrição e a educação dos filhos das mulheres participantes, uma vez que as mulheres são mais propensas a investir sua renda maior no bem-estar de suas famílias (PUHAZHENDHI, 2013, p. 21). Constatou-se, ainda, que as mulheres são participantes mais diligentes nos GAAs, fazendo dos GAAs de mulheres uma ferramenta produtiva não só de

empoderamento das mulheres, mas de redução da pobreza em geral. A grande maioria dos membros de GAAs é casada e dependente de subsídios alimentares do governo. Portanto, os empréstimos de microcrédito ajudam as famílias a passar por choques econômicos, ajudando a afastar o risco de se aprofundarem ainda mais na pobreza. Consequentemente, os GAAs desenvolvem a economia local das comunidades rurais, ampliando os benefícios para além dos beneficiários participantes.

A capacidade dos GAAs de capacitar as mulheres e a demanda das mulheres de participar em GAAs, especialmente como alternativa a iniciativas empresariais, têm reforçado o papel organizações que focam as mulheres e facilitam o trabalho dos GAAMs. A Friends of Women's World Banking (FWWB) e o sindicato, a Self Employed Women's Association (Associação de Mulheres Autônomas – SEWA) ocupam lugares de destaque nesse sentido na Índia. O empreendedorismo é compromisso fundamental de muitos GAAMs. Um exemplo é o Programa Kudumbashree no estado de Kerala, no sul, que se dedica à redução da pobreza nas comunidades. As circunstâncias sócio-históricas únicas da Índia fazem com que os GAAMs sejam de imensa valia no empoderamento das mulheres marginalizadas, como mulheres tribais e de castas/varnas mais desfavorecidas (Shudras e dalits ou intocáveis).

A maioria das pessoas pobres da Índia vive em áreas rurais. O trabalho, agricultura e serviços básicos são as ocupações predominantes das mulheres rurais indianas. Assim, o acesso ao crédito permite que as mulheres busquem ocupações com maior potencial de remuneração financeira. Além disso, os GAAMs têm um impacto positivo sobre a confiança e empoderamento político das mulheres. Estudos (TANKHA, 2012) em Punjab e Bengala Ocidental revelaram que os GAAMs aumentam a consciência financeira das mulheres, melhorando a sua tomada de decisão e poupança financeira. Portanto, os GAAMs ajudam a esbater as linhas de gênero, aumentando o poder de barganha das mulheres e, consequentemente, elevando sua posição dentro de casa e na comunidade em geral.

### Desafios e críticas

Entre 70 e 80 por cento dos GAAs indianos ficam em estados do sul da Índia. O sul também tem o maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da Índia. A correlação entre a contribuição dos GAAs e o Desenvolvimento Humano é incerta. É difícil isolar qual programa mais empoderou as mulheres, visto que muitas mulheres participam, ao mesmo tempo, de GAAs, de programas de microfinanciamento independente e de vários programas do governo. Mesmo assim, os dados disponíveis não indicam que a maioria dos GAAs tenha tido um impacto positivo sobre a renda familiar, o conhecimento financeiro ou a confiança. Além do sucesso que já foi alcançado, ainda há muitos desafios.

Em termos de cobertura, o sucesso dos GAAs varia muito de um estado para o outro. Além disso, como reconhecido no Relatório sobre o Estado do Setor (PUHAZHENDHI, 2013), o calote em empréstimos bancários (SHG, 2012) continua a ser um desafio considerável para a manutenção de iniciativas. A má criação de capacidades representa um obstáculo fundamental a esse respeito. A baixa capacitação também é responsável por muitos grupos que não recebem seus empréstimos. Da mesma forma, o desenvolvimento de capacidades é crucial para reduzir a dependência dos membros em consultores financeiros externos, embora os membros tenham relatado que o risco de dependência é superado pelo potencial benefício de um empréstimo de microcrédito.

A grande crítica aos GAAs é que os dados disponíveis superestimam o impacto positivo das iniciativas em decorrência à autosseleção, ou seja, a participação de mulheres que já estão economicamente empoderadas. No entanto, um estudo (REDDY; REDDY, 2012) de 1942 GAAs, realizado em dezembro de 2012, constatou que 43 por cento dos membros de GAAs (homens e mulheres) eram sem-terra e 75 por cento viviam abaixo da linha da pobreza. Isto demonstra que, de modo geral, os beneficiários previstos estão, sim, participando dos GAAs. Mesmo assim, pode-se dizer que as mulheres representam os mais pobres dos pobres, muitas vezes negligenciadas pelos GAAs devido à alienação social e falta de acesso à informação. Os GAAs

precisam melhorar ativamente sua focalização, para aumentar a participação das mulheres mais pobres, como no caso de Bandhan, em West Bengal, que implementou a Focalização dos Pobres Extremos (Targeting Hardcore Poor) (PUHAZHENDHI, 2013). Além disso, o histórico dos membros – em termos de educação, gênero e classe social – bem como o grau de pobreza precisam ser levados em conta pelos GAAs. Já foi dito que eles devem se adaptar às necessidades específicas e fornecer serviços mais especializados a seus membros.

Deve-se reconhecer que os estudos realizados sobre o impacto dos GAAs costumam ser esporádicos, de âmbito limitado e criticados por sua metodologia. Muitas vezes, os impactos dos empréstimos não são contabilizados em âmbito individual ou mesmo familiar. No entanto, alguns GAAs nomeiam escriturários, o que reflete o seu bom funcionamento. A qualidade e o alcance da coleta de dados devem ser ampliados, provavelmente com maior intervenção do NABARD, para que haja uma boa prestação de contas e avaliação de impacto.

### **Olhando para o futuro**

Em termos de empoderamento das mulheres, o sucesso dos GAAs tem sido largamente dependente da intervenção intencional, por parte das entidades intermediárias, no direcionamento de questões relacionadas ao gênero, bem como a extensão do impacto sobre as pessoas que vivem em extrema pobreza. A alfabetização surgiu como um dos principais determinantes das mulheres serem líderes de GAAs. No entanto, poucos GAAs contribuem para melhorar a alfabetização dos seus membros. Na maioria das vezes, o líder do GAA determina como o empréstimo será acessado e usado. Desse modo, a alfabetização passa a ser um fator altamente decisivo no empoderamento equitativo das mulheres. Infelizmente, foi constatado que a maioria (62 por cento) dos membros do sexo feminino são analfabetos (REDDY; REDDY, 2012). Portanto, a educação, a educação financeira e a conscientização sobre o gênero continuam sendo questões preponderantes.

Em conclusão, os GAAs representam um modelo exitoso de combate à pobreza e empoderamento das mulheres. Os relatórios indicam que os GAAs estão conseguindo maior acesso ao crédito junto a cada vez mais participantes e que a taxa de inadimplência dos empréstimos vem caindo a cada ano. Além disso, há mais cooperação e aderência aos regulamentos do GAA por parte dos membros, o que indica o aumento da sustentabilidade institucional (Ibid). Os GAAs são um modelo importante de facilitação do empoderamento econômico das mulheres, aumentando seu poder de barganha, oferecendo educação financeira, fomentando o empreendedorismo e melhorando o vínculo comunitário de mulheres pobres e rurais da Índia. No entanto, ainda há muito espaço para crescimento.

BURRA, S. Towards a pro-poor slum upgrading framework in Mumbai, India. *Environment and Urbanization*, v. 17, 2005.

CENTRE FOR MICRO FINANCE. *Microfinance Penetration in India*. 2010. Site do Institute for Financial Management and Research. Disponível em: <<http://www.centre-for-microfinance.org/mfimaps/maps.htm>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

DEININGER, K.; LIU, Y. Evaluating Program Impacts on Mature Self-help Groups in India. *World Bank Economic Review*, v. 27, n. 2, 2013.

HUSAIN, Z.; MUKERJEE, D.; DUTTA, M. *Self Help Groups and Empowerment of Women: Self-selection or Actual Benefits? Analyzing empowerment levels of SHG group members*. Munich: RePEc Archive, 2010.

NABARD. *Status of Microfinance in India 2012-2013*. Mumbai: NABARD Head Office, 2013.

PUHAZHENDHI, V. *Microfinance India: State of the Sector Report 2012*. Analyzing the progress of microfinance in India in 2011-12. New Delhi: ACCESS Development Services, 2013.

REDDY, K. R.; REDDY, C. S. *Self Help Groups in India: A study on Quality and Sustainability*. Hyderabad: Ativar Secretariado, 2012.

TANKHA, A. *Banking on Self-help groups: Twenty Years On*. New Delhi: ACCESS Development Services, SAGE Publications, 2012.

UN Women South Asia. Site da UN Women in India, UN Women South Asia. 2012. Disponível em: <<http://www.unwomensouthasia.org/un-women-in-south-asia-2/un-women-in-india/overview-india/>>. Acesso em: 21 jan. 2014.

“

Notavelmente, constatou-se que os GAAMs melhoram a saúde, a nutrição e a educação dos filhos das mulheres participantes, já que as mulheres são mais propensas a investir sua renda maior no bem-estar de suas famílias.

# Pequim +20: Onde Estamos?

por Nadine Gasman, ONU Mulheres Brasil

**Em 1995**, representantes dos Estados-membros das Nações Unidas se reuniram em Pequim, na China, durante a Quarta Conferência Mundial sobre as Mulheres. Esta reunião resultou em um acordo para promover a igualdade de gênero e eliminar a discriminação contra as mulheres e meninas em todo o mundo.

Com os resultados obtidos na 23ª Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU, em 2000, o documento final da conferência – a Plataforma de Ação de Pequim – se tornou uma agenda de empoderamento, fornecendo uma definição e um quadro político subjacente para fortalecer a igualdade de gênero e os direitos das mulheres. Isso também tem incentivado os governos a promover atividades focalizadas.

Vinte anos após a sua criação, a Plataforma de Ação de Pequim permanece atual. O documento lista 12 áreas críticas de preocupação, além de diversas ações que permitirão atingir seus objetivos estratégicos. Assim, trata-se de um roteiro para fortalecer a igualdade de gênero e promover o empoderamento das mulheres em todos os países.

A história nos mostra que os documentos assinados pelo Brasil para promover a igualdade de gênero são um conjunto de boas intenções e algumas conquistas reais. Apesar disso, e das metas desafiadoras que foram definidas, esses acordos são, em última análise, utilizados como forma de exercer pressão sobre os governos e levá-los a produzir resultados concretos nas áreas em que assumiram compromissos internacionais.

Sabe-se que muito trabalho ainda precisa ser feito para alcançar o objetivo de promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres. A Plataforma de Ação de Pequim está sendo revista, para destacar o progresso e os desafios na implementação dessas normas, proporcionando, assim, um caminho tangível para o desenvolvimento.

## O processo de Revisão

Em julho de 2013, o Conselho Econômico e Social das Nações Unidas encarregou a Comissão sobre o Status da Mulher (Commission on Women's Status – CSW) da revisão e avaliação da execução da Declaração de Pequim e sua Plataforma de Ação, 20 anos após a adoção inicial. O Conselho convidou os estados a assumirem o compromisso nacional de realizar análises amplas do progresso e dos desafios na implementação do documento. Ele também promoveu a criação de comissões regionais para realizar o processo de revisão. Além disso, o Conselho solicitou que a sociedade civil participe ativamente dessa iniciativa.

O processo de revisão e avaliação da Declaração de Pequim acontece em um momento estratégico: a comunidade global está intensificando seus esforços para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), preparando uma agenda de desenvolvimento pós-2015 e se debruçando sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Estes processos são interligados e oferecem uma oportunidade única de inserir a igualdade de gênero e o empoderamento e os direitos das mulheres na agenda global, não apenas como um objetivo em si, mas como um meio essencial de promover o desenvolvimento sustentável em todas as suas dimensões.

O programa Pequim +20 irá envolver partes interessadas em âmbito regional, nacional e global, que se engajarão em intensa consulta e mobilização social e política. Este processo teve início em julho de 2013 e originou amplos debates nacionais que ainda estão em andamento.

Esta informação irá abastecer as avaliações regionais que ocorrerão ao longo de 2014. O ponto culminante desse processo ocorrerá em março de 2015, quando a CSW irá realizar uma ampla revisão e avaliação da implementação da

Declaração de Pequim e sua Plataforma de Ação em âmbito global. Esta iniciativa também abordará as oportunidades para reforçar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres na agenda de desenvolvimento pós-2015, por meio da introdução de uma perspectiva de gênero.

## As 12 áreas críticas

A Plataforma de Ação de Pequim de 1995 destacou 12 áreas críticas de preocupação, que são:

### Mulheres e pobreza

Atualmente, mais de 1 bilhão de pessoas no mundo – a grande maioria de mulheres – vivem em condições inaceitáveis de pobreza, principalmente em países em desenvolvimento. A pobreza tem várias causas, inclusive estruturais, e é um problema complexo e multidimensional, com origem tanto no plano nacional quanto internacional.

No Brasil, cerca de 3,5 milhões de pessoas foram retiradas da pobreza em 2012. Hoje, no Brasil, cerca de 15,7 milhões de pessoas são afetadas pela pobreza, das quais 6,53 milhões continuam vivendo abaixo da linha de pobreza. A pobreza e a pobreza extrema existem nas famílias chefiadas por uma mulher (34,8 por cento), uma pessoa negra ou mestiça (55 por cento) ou pessoa com ensino fundamental incompleto (26 por cento) (IPEA, 2013).

### Educação e a capacitação das mulheres

A educação é um direito humano e uma ferramenta essencial para atingir os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz. A educação não discriminatória beneficia tanto os meninos quanto as meninas. Assim, em última análise, ela contribui para relações mais igualitárias entre homens e mulheres.

De acordo com o censo brasileiro de 2010, o número de mulheres já supera o número de homens nas faculdades brasileiras. Entre as pessoas com 25 anos ou mais de idade, 9,9 por cento dos homens e 12,5 por cento das mulheres têm, pelo menos, um diploma universitário.

Estes números sobem para 11,5 por cento e 19,2 por cento, respectivamente, entre os já empregados. Níveis de escolaridade feminina também são mais elevados na faixa etária de 18 a 24 anos. Além disso, a taxa de abandono escolar precoce é maior entre os meninos (IBGE, 2012a incumbentes).

Apesar disso, o Relatório de 2012 sobre Desenvolvimento Global: Igualdade de Gênero e Desenvolvimento (BANCO MUNDIAL, 2012) revela que as mulheres e os homens ainda selecionam áreas de estudo bastante diferentes nos ensinos profissional e superior. Elas também tendem a trabalhar em áreas extremamente diferentes da “esfera econômica”, com poucas mudanças percebidas ao longo do tempo (BANCO MUNDIAL, 2012).

As mulheres têm maior probabilidade do que os homens de participar de atividades de baixa produtividade ou de baixa rentabilidade. Portanto, apesar do maior número de mulheres nas universidades, várias barreiras devem ser removidas simultaneamente – no mercado, de modo geral, nas instituições e na esfera doméstica – para mudar essa desigualdade.

### Mulheres e saúde

As mulheres têm direito de gozar do mais alto nível possível de saúde física e mental. Seu usufruto desse direito é vital para a sua vida e bem-estar, bem como sua capacidade de participar em todas as áreas da vida pública e privada.

Apesar de todos os esforços e de alguns poucos avanços, ainda existem noções essencialistas no Brasil que reduzem o tema “saúde da mulher” à esfera reprodutiva e privada, enquanto a saúde dos homens é considerada parte da esfera produtiva e pública. É verdade que são necessários investimentos maiores nessas áreas, mas também é preciso romper com esses estereótipos, no interesse de influenciar o desenvolvimento de políticas públicas. Devem ser realizados estudos para preencher as lacunas que ainda existem na área da saúde da mulher, como os efeitos da violência baseada em gênero, saúde mental, estresse e a carga dupla de trabalho.

### Violência contra as mulheres

Violência contra as mulheres é um obstáculo à concretização dos objetivos de

“

Apesar de todos os esforços e de alguns poucos avanços, ainda existem noções essencialistas no Brasil que reduzem o tema “saúde da mulher” à esfera reprodutiva e privada, enquanto a saúde dos homens é considerada parte da esfera produtiva e pública.

As mulheres têm maior probabilidade do que os homens de participar de atividades de baixa produtividade ou de baixa rentabilidade.

Portanto, apesar do maior número de mulheres nas universidades, várias barreiras devem ser removidas simultaneamente – no mercado, de modo geral, nas instituições e na esfera doméstica –, para mudar essa desigualdade.

igualdade, desenvolvimento e paz. A violência contra as mulheres viola e limita, total ou parcialmente, gozo das mulheres de seus direitos humanos e liberdades fundamentais.

Com a aprovação da Lei No. 11.340, conhecida como a “Lei Maria da Penha”, o Brasil deu um passo à frente na luta contra a violência contra as mulheres. No entanto, o sistema de justiça deve assimilar e aplicar adequadamente a legislação. A impunidade ainda é um dos fatores que contribuem para a taxa alarmante de feminicídio no país.

### Mulheres e os conflitos armados

Um ambiente que mantenha a paz mundial e promova e proteja os direitos humanos, a democracia e a solução pacífica de controvérsias, de acordo com os princípios de não ameaça ou uso da força contra a integridade territorial ou a independência política e com respeito à soberania, conforme estabelecido na Carta das Nações Unidas, é um fator importante para o avanço das mulheres.

Em 2011, a ONU Mulheres e o Ministério da Defesa do Brasil assinaram uma Carta de Intenções para incluir a perspectiva de gênero em programas de capacitação para as forças de paz brasileiras e promover a cooperação em matéria de paz e segurança.

Duas vezes por ano, a ONU Mulheres faz uma apresentação no Centro Comum da Missão de Paz Brasileira para as tropas que participam da Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (Minustah). A ONU Mulheres também tem trabalhado para incorporar a perspectiva de gênero nas atividades da Comissão da Verdade.



Foto: “Nobuhle” por Gabrielle Holmes.

“

Portanto, embora a presidente seja uma mulher e haja mais mulheres nas funções ministeriais, as mulheres ainda precisam superar vários obstáculos para ocupar cargos de alto escalão.

A mídia brasileira, de modo geral, continua usando estereótipos de gênero.

As mulheres – especialmente as negras e indígenas – estão sub-representadas na imprensa.

### **Mulheres e a economia**

Existem diferenças consideráveis entre o acesso e a oportunidade dos homens e das mulheres de exercer poder sobre as estruturas econômicas em suas sociedades. Em muitas partes do mundo, as mulheres ficam praticamente ausentes da tomada de decisões econômicas ou são mal representadas, incluindo a formulação de políticas financeiras, monetárias, comerciais e outras, bem como os sistemas fiscais e regras de pagamento.

De acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE, 2012), a participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro cresceu mais que a dos homens em 2012. Foi registrada uma taxa de crescimento de 3,89 por cento para mulheres e 1,46 por cento para os homens. Consequentemente, as mulheres representam agora 42,47 por cento da força de trabalho. No entanto, os salários ainda são desiguais: os salários médios dos homens aumentaram 3,35 por cento em 2012, contra 2,62 por cento no caso das mulheres.

### **Mulheres no poder e na tomada de decisões**

A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma que todos têm o direito de participar do governo de seu país.

O empoderamento e a autonomia das mulheres e a melhoria da condição social, econômica e política das mulheres são essenciais para um governo transparente e responsável e para o desenvolvimento sustentável em todas as áreas da vida.

No Brasil, apenas 14,81 por cento dos senadores e 8,77 por cento dos deputados eleitos em 2010 eram mulheres. Portanto, embora a presidente seja uma mulher e haja mais mulheres nas funções ministeriais, as mulheres ainda precisam superar vários obstáculos para ocupar cargos de alto escalão.

### **Mecanismos institucionais para o avanço das mulheres**

O desenvolvimento econômico não é suficiente para reduzir todas as disparidades de gênero – políticas corretivas e orçamentos específicos são essenciais para preencher as lacunas de gênero que ainda persistem.

Os mecanismos institucionais para o avanço das mulheres são vitais para a ação política das mulheres, sua representação e para o planejamento técnico, legislativo e orçamentário.

Em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) no Ministério da Justiça, com a finalidade de promover políticas para acabar com a discriminação contra as mulheres e garantir sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país.

Em 2002, foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM). Ela também está ligada ao Ministério da Justiça. O mandato do CNDM permanece inalterado.

Em 2003, a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) da Presidência da República sinalizou uma transição na agenda de igualdade de gênero, que passou a ocupar um papel central no governo brasileiro, tendo em vista o status hierárquico superior da SPM e sua conexão direta à Presidência da República.

Nos primeiros anos, foram feitos avanços progressivos e significativos. No entanto, acredita-se que a política transversal de gênero no Brasil ainda esteja em construção. Ainda há um longo caminho a ser percorrido na conscientização de gerentes do setor público sobre a importância desta questão específica.

### **Direitos humanos das mulheres**

Todos os seres humanos têm direitos humanos e liberdades fundamentais. Sua proteção e promoção são a principal responsabilidade dos governos.

A Plataforma de Ação reafirma que todos os direitos humanos – civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, incluindo o direito ao desenvolvimento – são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados, como expresso na Declaração de Viena e no Programa de Ação adotado pela Conferência Mundial de Direitos Humanos.

### **Mulheres e os meios de comunicação**

Durante a última década, os avanços na tecnologia da informação têm facilitado uma rede de comunicação global que transcende as fronteiras nacionais e que tem impacto sobre as políticas públicas e atitudes e comportamentos particulares, especialmente de crianças e jovens adultos.

Existe um enorme potencial para que os meios de comunicação façam muito mais em prol do avanço das mulheres.

A mídia brasileira, de modo geral, continua usando estereótipos de gênero. As mulheres – especialmente as negras e as indígenas – estão sub-representadas na imprensa. Além disso, os veículos de

comunicação fazem referências diretas ou indiretas a ideias ou perspectivas discriminatórias, depreciativas, estereotipadas, sexistas e racistas e sobre as mulheres, entre outros grupos.

No entanto, as novas tecnologias têm promovido mudanças na forma como a sociedade pensa e age, produzindo efeitos nas esferas éticas, políticas e culturais. No âmbito dessas transformações, os movimentos sociais e alguns setores de comunicação vêm realizando grandes esforços para construir uma mídia antirracista, antissexista e multiétnica.

A combinação dessas novas possibilidades e da pressão exercida pelos movimentos sociais está criando base para a construção de um novo arcabouço político e jurídico no sector das comunicações.

As ferramentas para atingir este novo nível de representação feminina na mídia já existem.

### **Mulheres e o meio ambiente**

O desenvolvimento sustentável está intrinsecamente ligado à erradicação da pobreza, redução das disparidades e ao compromisso de todos os países com o crescimento inclusivo e sustentável, tanto em termos de produção quanto de consumo.

As mulheres podem e devem agir como agentes, líderes e participantes ativas na promoção do desenvolvimento sustentável, se lhes for dada a oportunidade de terem igual acesso aos recursos, fundos, métodos e tecnologia.

Elas desempenham um papel fundamental na tomada de decisão e são fortes defensoras da sustentabilidade.

Em 2012, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). O documento final da conferência reafirmou que as mulheres desempenham um papel vital e de liderança em todas as três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental.

Também estabeleceu a base para a inclusão da igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres nos ODS e na agenda de desenvolvimento pós-2015.

### **Meninas e seus direitos como crianças**

A Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) reconhece que os Estados Membros devem respeitar e garantir os direitos previstos na presente Convenção

a cada criança sujeita a sua jurisdição, sem discriminação de qualquer espécie, independentemente da raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional, étnica ou social, propriedade, deficiência, nascimento ou *status* da criança, do pai e da mãe ou de seu responsável legal.

No Brasil, a situação em que se encontram milhões de meninas e adolescentes é grande motivo de preocupação, especialmente no caso das que vivem em situação de pobreza extrema ou são objeto de discriminação de gênero e outros tipos de violência.

No Brasil, meninas com 16 anos de idade ou mais já podem se casar. Adolescentes entre 14 e 16 anos precisam de autorização judicial para contrair matrimônio. Para pessoas com menos de 14 anos de idade, o casamento formal é considerado crime.

No entanto, dados oficiais do Censo do IBGE de 2010 (IBGE, 2012b) demonstram que há 17.166.761 pessoas de 10 a 14 anos de idade no Brasil, das quais 45.785 disseram estar em um relacionamento estável ou informalmente casadas.

Em 2009, 2,8 por cento dos adolescentes com idades entre 12 e 17 anos tiveram um ou mais filhos (UNICEF, 2011). Em 2010, 12 por cento dos adolescentes entre 15 e 19 anos tiveram pelo menos um filho (OBSERVATÓRIO DA IGUALDADE DE GÊNERO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE, 2013).

A gravidez na adolescência costuma ser não planejada e indesejável. A maioria dos casos resulta de violência e abuso sexual ou de casamentos precoces, geralmente com homens mais velhos.

A maternidade torna-se um mecanismo que reproduz a exclusão, a pobreza e a desigualdade, representando uma séria ameaça para o desenvolvimento pleno e gozo dos direitos dessas meninas.

Essas 12 áreas críticas de preocupação destacadas pela a Plataforma de Ação de Pequim já estão sendo analisadas nos âmbitos local e global.

O mundo tem conhecimentos, tecnologia e recursos suficientes para erradicar as desigualdades de gênero, e o programa de avaliação da Plataforma de Ação de Pequim produzirá novos incentivos para o avanço das mulheres.

As mulheres aspiram a um futuro em que o mundo seja saudável, livre da fome,

da violência e da pobreza; um mundo que priorize a igualdade, os direitos humanos e igualdade de gênero; em que mulheres e homens, meninas e meninos tenham os mesmos direitos a recursos e oportunidades e compartilhem as mesmas posições de liderança e poder de decisão, um mundo em que as mulheres sejam reconhecidas como uma força coerente, integrada, inovadora e dinâmica na promoção do desenvolvimento sustentável para as gerações presentes e futuras. A ONU Mulheres vem trabalhando incansavelmente para ajudar o Brasil a, um dia, alcançar esse objetivo. ■

OBSERVATÓRIO DA IGUALDADE DE GÊNERO DA AMÉRICA LATINA E DO CARIBE. *Relatório anual 2012*. Santiago de Chile: ECLAC/CEPAL. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/50235/GenderEqualityObservatory.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2010: mulheres são mais instruídas que homens ampliam nível ocupação*. Rio de Janeiro, 2012a. <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticiascenso?view=noticia&id=3&idnoticia=2296&busca=1&t=censo-2010-mulheres-sao-mais-instruidas-que-homens-ampliam-nivel-ocupacao>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. *Censo Demográfico 2010. Nupcialidade, fecundidade e migração*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012a. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=3&idnoticia=2296&busca=1&t=censo-2010-mulheres-sao-mais-instruidas-que-homens-ampliam-nivel-ocupacao>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). "Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE", *Comunicados do Ipea*, n. 159. Brasília: Ipea, 2013 Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001\\_comunicadoipea159.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131001_comunicadoipea159.pdf)>. Acesso em: 14 fev. 2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). *Características do Emprego Formal segundo a Relação Anual de Informações Sociais – 2012*. Brasília: MTE, 2012. <<http://portal.mte.gov.br/data/files/FF808081419E9C900141B74A39245892/Principais%20Resultados%20-%20Ano%20base%202012%20202.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

UNICEF. *Situação da Adolescência Brasileira 2011*. O direito de ser adolescente: Oportunidade para reduzir vulnerabilidades e superar desigualdades. Brasília: UNICEF, 2011.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. *Convention on the Rights of the Child*. New York: Treaty Series, v. 1577, 1989.

WAISELFISZ, J. J. *Mapa da Violência 2012*. Atualização: Homicídio de mulheres no Brasil. Rio de Janeiro: Latin American School of Social Sciences, 2012. Disponível em: <[http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012\\_atual\\_mulheres.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2012/MapaViolencia2012_atual_mulheres.pdf)> Acesso em: 14 fev. 2014.

BANCO MUNDIAL. *Banco Mundial*. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/4391>>. Acesso em: 14 fev. 2014.

## 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

E-mail: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

“

É preciso reconhecer que a violência contra mulheres e meninas é a expressão de um fenômeno social e cultural de poder e submissão entre homens e mulheres, que resulta em múltiplas violações dos direitos humanos e que não é natural, aceitável ou tolerável de forma alguma.

**Instituto Maria da Penha e ONU Mulheres Brasil**

“

Quando as mulheres forem tratadas como cidadãs e tiverem a oportunidade de expressar seus pontos de vista durante todo o ciclo do programa de transferências sociais, elas serão mais capazes de tomar as rédeas do desenvolvimento e promover uma programação mais alinhada às suas necessidades.

**Nicola Jones, Overseas Development Institute, e  
Maxine Molyneux, University College London**

“

No final das contas, terá que ser desenvolvida uma solução política com base na Constituição afegã e na promoção dos direitos humanos – especialmente os direitos das mulheres. O caminho para um futuro próspero não poderá ser trilhado se as mulheres não forem reconhecidas e integradas na sociedade.

**Rangina Kargar, Assembléia Nacional do Afeganistão,  
Representante – Província de Faryab**