
mujer y desarrollo

A pobreza e as políticas de gênero no Brasil

Hildete Pereira de Melo

Lourdes Bandeira



Unidad Mujer y Desarrollo

Projecto "Governabilidade democrática
e igualdade de gênero"



Santiago de Chile, junho, 2005

Este documento foi preparado por Hildete Pereira de Melo e Lourdes Bandeira consultoras da Unidade Mulher e Desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, CEPAL.

As opiniões expressadas neste documento, que não foi sometido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade dos autores, podendo não coincidir com as da Organização.

Publicação das Nações Unidas
ISSN versão impressa 1564-4170
ISSN versão eletrônica 1680-8967

ISBN: 92-1-322707-8
LC/L.2322-P

Nº de venta: P.05.II.G.67

Copyright © Nações Unidas, junho, 2005. Todos os direitos reservados
Impresso nas Nações Unidas, Santiago, Chile

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, N. Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução

Índice

| | |
|--|----|
| Prologue | 7 |
| Gênero e pobreza no Brasil | 9 |
| <i>Hildete Pereira de Melo</i> | |
| I. Resumo..... | 9 |
| II. Introdução | 9 |
| III. Os significados de pobreza?..... | 11 |
| A. Um diálogo com a literatura..... | 11 |
| B. Uma proposta de linha de pobreza | 14 |
| IV. A pobreza numa perspectiva de gênero | 16 |
| A. Mulheres e homens na sociedade brasileira: uma síntese | 16 |
| B. Sozinhas e pobres? | 19 |
| C. Um retrato da pobreza no Brasil: 2001 | 20 |
| V. Gênero e perfil da pobreza..... | 22 |
| A. Raça/cor..... | 24 |
| B. Razão de dependência | 26 |
| C. Escolaridade | 29 |
| D. Onde estão as mulheres no mundo do trabalho..... | 31 |
| E. Gênero e rendimentos: renda média e mediana | 33 |
| VI. Bem-estar e pobreza..... | 34 |
| VII. À guisa de conclusões..... | 37 |
| Bibliografia | 41 |
| Brasil: Fortalecimento da secretaria especial de políticas para as mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas | 43 |
| <i>Lourdes Bandeira</i> | |
| I. Resumo..... | 43 |

| | |
|---|-----------|
| II. Introdução..... | 44 |
| III. O desafio da transversalidade de gênero nas políticas públicas..... | 47 |
| A. A categoria de gênero | 47 |
| B. Políticas públicas para as mulheres ou políticas de gênero? | 47 |
| C. A transversalidade de gênero nas políticas públicas | 48 |
| D. Gender mainstreaming e políticas de superação da pobreza | 50 |
| IV. As desigualdades de gênero na sociedade brasileira | 51 |
| A. O compromisso do estado brasileiro com a igualdade de gênero..... | 51 |
| B. As manifestações das assimetrias de gênero e pobreza na sociedade brasileira | 52 |
| V. Percurso metodológico | 56 |
| VI. Análise do PPA 2004-2007 | 57 |
| A. O PPA 2004-2007 e a política para a igualdade de gênero: classificação..... | 57 |
| B. O diálogo com a sociedade civil | 59 |
| C. Lacunas e problemas no PPA | 61 |
| VII. Proposta de estratégia de intervenção | 65 |
| A. A perspectiva de gênero nas políticas públicas | 65 |
| B. Breve histórico das políticas públicas para mulheres no Brasil | 66 |
| C. A implementação da transversalidade de gênero nos Ministérios..... | 68 |
| VIII. Quadros de recomendações | 71 |
| IX. Considerações finais..... | 73 |
| Bibliografia | 75 |
| Serie Mujer y desarrollo: ediciones publicadas | 77 |

Índice de tabelas

| | | |
|-----------|--|----|
| Tabela 1 | Brasil 1991-2000, população residente segundo o sexo | 17 |
| Tabela 2 | Brasil 1991-2000, esperança de vida ao nascer segundo o sexo | 17 |
| Tabela 3 | Brasil 1991-2000, taxa de alfabetização e de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, segundo o sexo..... | 17 |
| Tabela 4 | Brasil 1999-2000, PIB per capita | 18 |
| Tabela 5 | Brasil 2000, pessoas de 10 anos ou mais de idade, por sexo e condições de atividade..... | 19 |
| Tabela 6 | Brasil 2000, pessoas responsáveis pelos domicílios, por sexo | 20 |
| Tabela 7 | Brasil 2001 | 21 |
| Tabela 8 | Brasil 2001, segundo sexo e raça..... | 21 |
| Tabela 9 | Brasil 2001, distribuição da população segundo regiões e raça | 21 |
| Tabela 10 | Brasil 2001, distribuição das pessoas por situação na família e sexo | 22 |
| Tabela 11 | Brasil 2001 | 23 |
| Tabela 12 | Brasil 2001 | 23 |
| Tabela 13 | Brasil 2001, distribuição da população segundo regiões..... | 23 |
| Tabela 14 | Brasil 2001 | 24 |
| Tabela 15 | Brasil 2001, distribuição das pessoas em famílias não pobres nem indigentes, segundo raça e sexo | 24 |
| Tabela 16 | Brasil 2001, distribuição das pessoas em famílias pobres, segundo raça e sexo..... | 25 |
| Tabela 17 | Brasil 2001, distribuição das pessoas em famílias indigentes, segundo raça e sexo | 25 |
| Tabela 18 | Brasil 2001, distribuição das pessoas nas regiões, segundo tipo de família, sexo e raça..... | 25 |
| Tabela 19 | Brasil 2001, distribuição das famílias segundo classes de razão de dependência familiar, com relação ao total por tipo de família..... | 26 |
| Tabela 20 | Brasil 2001, distribuição das famílias segundo classes de razão de dependência familiar com relação ao total de famílias..... | 26 |
| Tabela 21 | Brasil 2001, distribuição das pessoas segundo faixas de idade, regiões e tipo de família | 27 |

| | | |
|-----------|---|----|
| Tabela 22 | Brasil 2001, distribuição das pessoas ocupadas e na condição de filho na família, segundo faixa etária, anos de estudo, sexo e tipo de família..... | 29 |
| Tabela 23 | Brasil 2001, distribuição das pessoas segundo anos de estudo e tipo de família..... | 30 |
| Tabela 24 | Brasil 2001, distribuição de anos de estudos das mulheres chefes de família, segundo tipo de família | 31 |
| Tabela 25 | Brasil 2001, distribuição de anos de estudos dos homens chefes de família, segundo tipo de família | 31 |
| Tabela 26 | Brasil 2001, distribuição das pessoas ocupadas por grupo de ocupação, segundo sexo e tipo de família..... | 32 |
| Tabela 27 | Renda média de todas as fontes de trabalho dos chefes das famílias, segundo tipo de família | 33 |
| Tabela 28 | Brasil 2001, renda média e mediana de todas as fontes de trabalho dos chefes de família, segundo sexo e tipo de família | 34 |
| Tabela 29 | Brasil 2001, percentual de pessoas com determinadas características de moradia, segundo regiões e tipo de família | 35 |
| Tabela 30 | Brasil 2001, percentual de famílias chefiadas por mulheres com determinadas características de moradia, segundo regiões e tipo de família | 36 |
| Tabela 31 | Brasil 2001, percentual de famílias chefiadas por homens com determinadas características de moradia, segundo regiões e tipo de família | 37 |
| Tabela 32 | Brasília DF 2004, programas com enfoque exclusivo em gênero ou em mulheres PPA 2004-2007..... | 58 |
| Tabela 33 | Brasília DF, 2004, programas com enfoque exclusivo em gênero ou em mulheres associado à raça ou etnia PPA 2004-2007..... | 59 |

Índice de quadros

| | | |
|----------|---|----|
| Quadro 1 | Políticas sociais brasileiras..... | 71 |
| Quadro 2 | Mudanças culturais..... | 71 |
| Quadro 3 | Controle social..... | 71 |
| Quadro 4 | Ações afirmativas | 71 |
| Quadro 5 | Institucionalidade e governabilidade..... | 72 |
| Quadro 6 | Transversalidade de gênero e pobreza..... | 72 |

Índice de boxes

| | | |
|--------|---|----|
| Boxe 1 | Programas de geração de emprego e renda não fazem referência às mulheres..... | 63 |
| Boxe 2 | Programas PPA 2004-2007 que fazem referência às mulheres | 64 |

Prologue

A pobreza é indiscutivelmente um tema da agenda pública e institucional na região. Desde a década dos noventa tem aumentado o número de debates sobre as origens, formas de medir e de abordar a pobreza. Um maior número de autoridades públicas, especialistas, programas acadêmicos, organismos de cooperação internacional, organizações da sociedade civil e de movimentos sociais se mobilizam em torno a estes temas confrontando, desde diferentes posições de poder, diversas interpretações sobre este fenômeno.

Esta série apresenta dois estudos: o primeiro deles é: “Gênero e pobreza no Brasil”, realizado por Hildete Pereira de Melo, docente da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense e o segundo: “Fortalecimento da secretaria especial de políticas para as mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas” realizado por Lourdes Bandeira, docente del Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília.

Hildete Pereira aborda o tema de gênero e pobreza no Brasil com uma visão histórica que articula as mudanças econômicas, culturais e da subjetividade individual e social que ocorreram no país desde o começo do século passado e que incidem nas relações das mulheres com o mercado de trabalho e a emergência de novas formas de pobreza. A autora faz um estudo minucioso das fontes estatísticas, para reconstruir a cara da pobreza e identificar aqueles grupos de mulheres mais vulneráveis.

O trabalho de Lourdes Bandeira tem por objetivo principal, usando como base os programas do PPA 2004-2007, verificar em que medida podem ser fortalecidas com maior eficácia as articulações e as

participações Interministeriais numa política de reciprocidade entre as distintas instâncias ministeriais e os demais órgãos e a sociedade civil.

Analisa as proposições analíticas que sustentam as políticas públicas do Estado Brasileiro, em relação com a implementação da transversalidade¹ de gênero, no sentido de garantir que a igualdade de gênero possibilite a redução da pobreza.

¹ Por transversalidade de gênero nas políticas públicas, Bandeira entende elaborar a constituição de uma matriz que permita orientar uma nova visão sobre as competências (políticas, institucionais e administrativas) e a responsabilidade dos agentes públicos com relação à superação das assimetrias de gênero nas diversas esferas de governo.

Gênero e pobreza no Brasil

*Hildete Pereira de Melo*²

I. Resumo

Este trabalho a partir de uma breve resenha bibliográfica sobre pobreza na literatura sócio-econômica elabora de forma pioneira uma análise da pobreza no Brasil, com um enfoque de gênero. O estudo da situação de pobreza das mulheres e homens foi feito a partir dos microdados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para o ano de 2001. A hipótese explorada no trabalho foi que existem fatores de gênero que incidem com maior peso na vida das mulheres que as tornam mais vulneráveis com a relação à pobreza. Conclui que apesar do progresso na redução das desigualdades de gênero ainda permanecem substanciais diferenças entre os sexos, agravadas pela questão racial, fazendo com que a pobreza brasileira tenha um rosto feminino negro.

Palavras-Chave: gênero, medição da pobreza, distribuição de renda, mercado de trabalho.

II. Introdução

Nos últimos cinquenta anos um dos fatos mais marcantes ocorrido na sociedade brasileira foi à inserção crescente das mulheres na força de trabalho. Esse contínuo crescimento da participação feminina é explicado por uma combinação de fatores econômicos e

² Docente da Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense.

culturais. Primeiro, o avanço da industrialização transformou a estrutura produtiva, a continuidade do processo de urbanização, a queda das taxas de fecundidade proporcionaram um aumento das possibilidades das mulheres encontrarem postos de trabalho na sociedade. Segundo, a rebelião feminina do final dos anos 1960, nos Estados Unidos e Europa, como uma onda chegou nas nossas terras, em plenos anos de chumbo; apesar disso, produziu o ressurgimento do movimento feminista nacional fazendo crescer a visibilidade política das mulheres na sociedade brasileira.

Este sucesso influenciou o comportamento e os valores sociais das mulheres, porque proporcionou alterações na formação da identidade feminina, coadjuvado pela separação entre a sexualidade e a reprodução, proveniente da difusão da pílula anticoncepcional. Esta redefinição dos papéis femininos aconteceu em todas as classes sociais e elevou a taxa de participação feminina no mundo do trabalho e da política.

É preciso assinalar que esta *nova* mulher mantém uma interdependência entre vida familiar e vida do trabalho, que se fundem numa mesma dinâmica para o sexo feminino. Esta evidência remete à denúncia pelo movimento de mulheres da invisibilidade do trabalho feminino e as desigualdades que qualificam sua inserção produtiva (rendimentos inferiores, direitos previdenciários negados, obstáculos aos planos de ascensão a cargos e chefia). O tema da invisibilidade é sem dúvida o mais antigo das reivindicações feministas e refere-se, na verdade, à tentativa de uma nova interpretação do trabalho doméstico num debate com a Economia Política.³

O avanço da industrialização e do seu corolário –a urbanização– separaram a mulher e sua família da esfera produtiva, tornando-a mera dona-de-casa. Esta uma figura criada pela sociedade moderna ao deslocá-la das antigas funções econômicas exercidas pelas famílias. O invisível é desvendado no plano simbólico quando se caracterizam os afazeres domésticos como trabalho complementar, acessório, de ajuda. O paradigma, da “naturalidade” da divisão sexual do trabalho, impõe às mulheres a responsabilidade pelo espaço doméstico, com um ônus alto pelo conjunto das funções reprodutivas. Mesmo o aumento de sua participação no mercado de trabalho não levou a uma maior distribuição das tarefas domésticas entre os membros da família, nem tampouco gerou, ainda, uma ruptura total na estrutura patriarcal da família.

Ao lado das transformações ocorridas, devido à luta anônima de milhares e milhares de mulheres que modificaram o cotidiano feminino, essas mudanças também se refletiram no espaço acadêmico. Assim, nas últimas décadas rompeu-se o paradigma biológico relativo às diferenças entre os sexos, para analisar o tema “mulher” e um novo conceito emergiu-gênero. Segundo este, as diferenças que se observam nas relações entre homens e mulheres não são de origem biológica, mas de caráter social e cultural (Oakley, A, 1972, Soihet, R, 1997). Este enfoque conduz a uma nova abordagem das relações sociais assimétricas existentes entre mulheres e homens. Atribuída a distribuição desigual do poder entre ambos os sexos. Evidencia-se a reiterada ausência das mulheres do exercício do poder, tanto no setor público como no privado, e das esferas de representação política, onde são tomadas decisões de caráter coletivo que interferem na dinâmica social. Decisões que reafirmam os padrões históricos que determinam os papéis entre os sexos.

O uso do conceito gênero trata, assim de dar conta dessa vivência diferenciada das mulheres e homens na vida econômica e social e particularmente como assinala os estudos recentes da CEPAL⁴ enriquece a análise do fenômeno da pobreza, porque permite entendê-lo como um processo. Desta forma a hipótese explorada neste estudo é de que existem fatores de gênero que

³ Ver sobre o assunto Melo & Serrano, 1997.

⁴ Durante o ano de 2003 a Unidad Mujer y Desarrollo – Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) realizou diversas reuniões com especialistas sócio-econômicos latino-americanos para debater a questão de gênero e pobreza. As duas últimas reuniões foram em Santiago do Chile (12 e 13 de agosto de 2003) e em La Paz (22, 23 e 24 de setembro de 2003), particularmente ver o Arriagada, Irma & Torres, Carmen (1998). Ver também o livro “A questão de gênero no Brasil”, editado pelo Banco Mundial e CEPIA, 2003.

incidem como maior ou menor peso na vida das mulheres e homens, mas que para as mulheres este fardo é mais pesado, pois, elas reúnem duas fragilidades: ser mulher e ser pobre. Este trabalho tem como objetivo dimensionar a pobreza num enfoque de gênero, reconhecendo que tanto um como o outro, são conceitos historicamente tratados com bastante autonomia na literatura mundial e na brasileira. Além do mais na literatura nacional estes conceitos em sua maioria referem-se à pobreza de forma assexuada,⁵ desta forma, este trabalho representa uma contribuição pioneira sobre o assunto, na medida que trata o tema sob o prisma de gênero.

Para cumprir seu objetivo este trabalho está estruturado da seguinte forma: primeiro faz uma discussão das diversas acepções de pobreza, fazendo uma síntese das diferentes metodologias existentes para mensurar a pobreza e expondo sua escolha pelo enfoque monetário para analisar a pobreza sob o prisma de gênero. Segundo discute a trajetória feminina e masculina brasileira na última década e faz a aplicação da linha da pobreza para avaliar a distribuição de renda no país. Para complementar à análise foram construídos outros indicadores sócio-econômicos que possibilitam apreender outros aspectos da realidade da pobreza no Brasil II.

III. Os significados de pobreza?

A. Um diálogo com a literatura

O debate sobre pobreza e as tentativas de mensuração são antigas, na literatura sócio-econômica. No século XVIII surgiram as primeiras elaborações, David Ricardo (182, edição brasileira) no prefácio do seu livro *Princípios de Economia Política e Tributação*, publicado em 1817 afirmar que a principal questão da Economia Política é determinar as leis que regulam a distribuição do produto (renda, lucro e salários) entre proprietários de terra, de capital e trabalhadores. Mas, sobretudo com o avanço da estatística, ao longo do século XIX, que apareceram os primeiros estudos sobre esta questão (Lavinias, L., 2003 e Salama & Destremau, 1999). Estes buscavam quantificar, bem como avaliar a natureza dos problemas sociais engendrados pela sociedade capitalista, ao longo do seu desenvolvimento no século XX. Embora, seja diferente a questão da distribuição funcional da renda da distribuição pessoal da renda, isto é a distribuição das pessoas conforme seu rendimento, ou a distribuição das famílias conforme seu rendimento familiar como privilegia a abordagem de pobreza quando se dispõe apenas de informações sobre a renda das pessoas (Hoffmann, 1998). Medeiros (2003) confirma esta visão quando afirma que os estudos atuais sobre distribuição de renda no Brasil, na sua maioria referem-se a uma dimensão pessoal, obtida a partir das rendas do trabalho. As outras dimensões, tais como, a parcela salarial no produto e sua relação com os preços relativos e as margens de lucro são raramente analisadas na literatura contemporânea.

A natureza polêmica dos estudos sobre a pobreza levou as instituições internacionais a propor que estes trabalhos baseassem suas comparações e propostas de políticas públicas a partir da definição de linhas de pobreza relacionadas ao consumo e a renda. Particularmente fixou um limiar de US\$ 1/dia por pessoa, baseado na paridade do poder de compra de 1985. Todavia, muitos estudiosos contestam as medidas baseadas na renda como insuficientes para explicar um fenômeno complexo como a pobreza. Nos anos 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) apresentou um índice para mensurar as condições de vida nos diferentes países, este ficou conhecido como índice de desenvolvimento humano – IDH, divulgado pela primeira vez em 1990.⁶

⁵ Há uma vasta literatura brasileira sobre o papel feminino no mercado de trabalho e sobre os diferenciais de rendimentos, no entanto, em relação com pobreza e gênero a literatura é bastante escassa. A título de exemplo, podemos observar esta lacuna, através, do exame da produção acadêmica de dois dos mais importantes pesquisadores do tema: Sonia Rocha e Rodolfo Hoffmann; os trabalhos de ambos tratam o tema de forma assexuada.

⁶ O IDH é um indicador baseado na média aritmética simples de três indicadores relativos a aspectos da condição de vida – esperança de vida ao nascer, educação e Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*.

Este índice não permite mensurar a incidência da pobreza, nos diferentes países e em 1997 o próprio PNUD propõe um novo índice sintético – índice de pobreza humana (IPH). Este agrega o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos, a proporção de adultos analfabetos, mas a proporção da população sem acesso à água tratada e a de crianças menores de cinco anos com peso insuficiente. Nota-se que o debate mundial sobre a questão da pobreza cresceu na última década e foram desenvolvidas inúmeras formas de mensurar o problema. Há um consenso de que o acesso à saúde e à educação, bem como no futuro se deverá incluir também o apoderamento⁷ e a participação na vida cidadã como elementos significantes para dimensionar a real extensão do problema na sociedade mundial.

A Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) tem produzido uma vasta literatura sobre a questão da pobreza e definiu um enfoque intermediário para fazer suas estimativas sobre a realidade da pobreza no continente latino-americano. Suas estimativas são feitas com base em cestas básicas alimentares nacionais e multiplicadas pelo coeficiente de Orshansky, para desta maneira obter linhas de pobreza regionais (CEPAL 2000) que permita harmonizar hábitos nacionais com critérios de comparabilidade internacionais. O fortalecimento do movimento internacional de mulheres fez surgir uma forte produção acadêmica sobre a situação da mulher e essa inquietação refletiu-se nas linhas de pesquisa dos organismos internacionais. Na CEPAL não foi diferente e a criação da Unidad Mujer y Desarrollo provavelmente foi uma resposta a esta luta. Inserida neste contexto esta instituição desenvolve uma produção acadêmica abundante sobre tema, privilegiando este enfoque, particularmente no ano de 2003 foram promovidos uma série de seminários para discutir pobreza sob o prisma de gênero e assim, contribuí para a promoção de políticas públicas de combate à pobreza no continente. A instituição entende a pobreza como um fenômeno multidimensional, que associa subconsumo, desnutrição, condições precárias de vida, baixa escolaridade, inserção instável no mercado de trabalho e pouca participação política e social. A pobreza é o resultado de um processo social e econômico de exclusão social, cultural e política.

Nos últimos anos houve uma evolução das concepções de pobreza para além da carência de renda, na direção de conceitos mais abrangentes tais como: desigualdade, exclusão social e vulnerabilidade. A desigualdade proveniente da estrutura econômica contínua sendo primeira razão da pobreza. Desigualdade de renda, desigualdade de acesso, desigualdade de meios, desigualdade na detenção de ativos. Segundo a CEPAL [2000 (a), 35] na década de 1990, em cada 10 domicílios urbanos pobres, sete destes são porque auferem rendimentos muito baixos, dois porque alguns membros estão desempregados e um apenas por causa da alta razão de dependência. A grande maioria da população pobre é, assim, constituída por trabalhadores mal remunerados, que ocupam postos pouco qualificados e carecem de um patamar constante e decente de proteção social. A insegurança no mercado de trabalho, a insegurança no emprego, a insegurança de renda continuam a alimentar a pobreza e a remodelar as formas de exclusão, que geram, por sua vez tensão social e desgoverno. Desta maneira, emergiu nos últimos vinte anos uma outra categoria analítica – exclusão– para analisar esta questão.

Lavinias (2003) resenhando o surgimento da categoria exclusão nos anos 1970 na França afirma que este conceito implica em considerar aspectos subjetivos, relativo as condições de vida dos indivíduos. Os pobres não conseguem apropriar-se dos frutos do crescimento econômico e isto vai além dos critérios objetivos de falta de renda, de moradia e pouca escolaridade. Excluídos são rejeitados socialmente, sofrem perda de identidade, com falência de laços comunitários e sociais.

A exclusão aparece menos como um estado de carência do que como uma trajetória ao longo da qual, à insuficiência de renda e falta de recursos diversos somam-se as desvantagens acumuladas

⁷ Este vocábulo tenta traduzir a palavra inglesa empowerment ainda sem uma correspondência exata em português. Atualmente tem sido traduzido como empoderamento, no entanto esta palavra não consta dos dicionários brasileiros, por isso prefiro utilizar o verbo apoderar como sua legítima tradução.

pelos pessoas no seu cotidiano miserável. São processos de rupturas, situações de desvalorização social, advindas da perda de *status* social e da redução drástica das oportunidades. Substituir o enfoque de pobreza pelo de exclusão é levar em consideração a vivência de insegurança, o excluído não controla seu futuro. Esta tem conotação negativa, significa má integração, seja pelo lado do sistema produtivo, seja pelo lado do padrão de consumo. A tônica da exclusão é dada pelo empobrecimento das relações sociais e das redes de solidariedade.

A vulnerabilidade por sua vez permite mostrar como determinados processos sociais conduzem a um evento potencialmente adverso, uma incapacidade de resposta e uma inadequada adaptação das pessoas para a nova situação. Por exemplo, a perda do emprego pode acarretar para uma pessoa ou família em uma perda de *status* ou a vivenciar uma situação de carências, desde a alimentar até a cultural. A noção de vulnerabilidade é particularmente útil porque exprime várias situações: identificar grupos que estão em situação de risco social, grupos que devido a padrões comuns de conduta tem probabilidade de sofrer algum evento danoso, identifica grupos que compartilham algum atributo comum e por isso são mais propensos a problemas similares. Assim, a análise social difundiu o uso deste conceito na literatura que trata do problema da pobreza, devido a que a medição de linhas de pobreza proporciona uma visão estática do fenômeno, quando no fundo este é dinâmico; uma família devido ao desemprego teve seus rendimentos drasticamente afetados e se encontram em condições de vulnerabilidade ante a pobreza.

Observa-se, desta forma que toda esta efervescência intelectual no debate da questão da pobreza tem produzido uma vasta literatura internacional sobre seu significado que incorpora outras dimensões, que vão além da definição do fenômeno e dos métodos de avaliação da extensão do problema. Como renda e consumo são variáveis cuja medição é problemática Salama & Destremau (1999, 18) colocam que a pobreza é ao mesmo tempo, um fato e um sentimento. Com esta afirmação os autores querem alertar que reduzir a pobreza aos seus aspectos monetários ou a percepção de exclusão da cidadania, isto é, seja considerar um ou outro aspecto, é uma forma reducionista de analisar o problema. Isto é, medir pobreza sublinhando a falta de recursos que mulheres e homens têm para atender suas necessidades básicas e quais são as implicações desta mensuração; quaisquer dos métodos usados apresentam problemas para o desenho das políticas públicas, porque a taxa de participação dos pobres na sociedade é profundamente afetada pela escolha dos parâmetros de mensuração.

O mais difundido método para relacionar pobreza e gênero tem sido o indicador das mulheres chefes de família; este é habitualmente utilizado como medida da feminilização da pobreza. Uma das razões para essa associação relaciona-se aos menores rendimentos femininos no mercado de trabalho: assim, as famílias chefiadas por mulheres deveriam ser as mais pobres entre os mais pobres. Atualmente, este conceito tem sofrido críticas que vão dos aspectos sociais relativos a que estas famílias incorporam um universo muito variado de situações familiares, ou que esta categoria é muito heterogênea. Pois, individualmente estas famílias percebem rendimentos inferiores, mas na década de 1990 houve um aumento proporcional das famílias chefiadas por mulheres entre os pobres e os não pobres. Todavia, as famílias chefiadas por mulheres ainda continuam sendo uma *proxy* da pobreza das mulheres, embora não há evidências para todos os tipos de situação. Nas discussões feitas pela CEPAL no ano de 2003 algumas mudanças foram propostas para esta categoria, tais como, desagregar a chefia por famílias, tamanho e grupos etários.

Esta discussão da pobreza sob o prisma de gênero levanta questões específicas da vida das mulheres, que os dados estatísticos nem sempre revelam ou mesmo ocultam como o trabalho não remunerado.⁸ Este constitui um conceito central na lógica feminista para analisar a pobreza numa perspectiva de gênero. É obvio que este não responde ao enfoque monetário, mas sua realização permite reproduzir a vida e desta forma o movimento de mulheres internacional tem tentado colocar

⁸ A Unidad Mujer y Desarrollo da CEPAL faz um esforço para definir alguns indicadores que permitam responder a esta questão.

sua medição na agenda política mundial. A questão se refere à forma de imputar valor monetário aos afazeres domésticos e incorporar esta mensuração aos valores das Contas Nacionais de cada país. É fundamental fazer esta imputação porque isso desvenda a importância do trabalho doméstico no cuidado do domicílio e das crianças, idosos e enfermos que são majoritariamente realizados pelas mulheres. A questão é que estas atividades não são intermediadas pelo dinheiro, seu *locus* é fora do circuito mercantil, portanto, este é um trabalho invisível e as pessoas que se ocupam destas tarefas são desvalorizadas socialmente. Ora, estas são atribuições do sexo feminino no seu papel tradicional e como o dia tem 24 horas, as longas jornadas de trabalho das mulheres tendem a ser menos intensas no mercado de trabalho, comparativamente àquelas realizadas pelos homens. Essa constatação é usada para explicar os diferenciais de rendimentos entre os sexos. Uma pesquisa recente de Deddeca (2004) mostra que 50% dos homens ocupados no Brasil, em média realizam afazeres domésticos, enquanto 90% das mulheres na mesma situação os fazem. As mulheres gastam nestas tarefas, em média 25 horas semanais, enquanto os homens destinam 10 horas. Há, portanto uma diferença substantiva entre os sexos. Todavia, as mulheres não são iguais na realização destas tarefas. A intensidade deste trabalho é maior entre as mulheres de menores rendimentos, conclui o citado estudo. Analisar estes aspectos do trabalho feminino é importante para o estudo da pobreza, porque nas famílias pobres e indigentes sua realização implica em mais trabalho e sofrimento para as mulheres.⁹

Um outro aspecto relevante para esta análise se refere à ocupação sem remuneração que vai além do trabalho para auto-consumo e engloba o exercício de atividades produtivas no âmbito familiar ou não, mas cuja característica é, que as pessoas que as realizam não recebem remuneração. A proporção de mulheres ocupadas sem remuneração é superior a dos homens em todos os setores econômicos e sobretudo, na agropecuária esse fenômeno se manifesta de forma mais aguda. Portanto, devemos ressaltar esse aspecto dessa questão devido ao peso que o problema da ocupação sem remuneração tem para a discussão da pobreza e sua prevalência no âmbito das atividades rurais, mas infelizmente este aspecto não será tratado nesta pesquisa (Melo & Sabbato, 2000).

B. Uma proposta de linha de pobreza

Devido às limitações das fontes dados este estudo privilegia o enfoque monetário como método de cálculo para identificação de quem é pobre; este método tem como base um indicador fixado arbitrariamente, sejam as pessoas com renda *per capita* inferior a meio salário mínimo, seja esta renda 2/3 da renda mediana disponível, o que importa é que este parâmetro define o público-alvo dos programas assistenciais. Portanto, a metodologia empregada apóia-se na elaboração de linhas de pobreza que separa os pobres dos não pobres, baseado no critério renda. Utilizar somente a renda implica em assumir que se pode estar cometendo deliberadamente um erro. Primeiro, porque as pessoas pobres têm renda errática, segundo como as pesquisas domiciliares são auto-declaratórias, há seguramente uma subestimação das rendas pessoais, sobretudo das rendas mais elevadas (Lluch, 1982), terceiro as transferências governamentais como vale transporte e *ticket* refeição são provavelmente subdeclaradas ou omitidas. Nota-se que há inúmeras restrições ao uso da variável renda, como instrumento para medir o bem-estar da sociedade, mas este corte analítico é muito difundido para este tipo de estudo, devido a que os demais métodos¹⁰ são dispendiosos e as informações são precárias para sua realização, sobretudo devido às dificuldades de mensuração do patrimônio das pessoas e estratégias de sobrevivência.

Com este quadro teórico este trabalho elabora indicadores de rendimentos cruzados com as variáveis de sexo, idade, escolaridade, posição na família, setores da atividade para analisar a pobreza de mulheres e homens brasileiros e assim contribuí para a gestão de políticas públicas

⁹ Este aspecto não foi analisado neste trabalho.

¹⁰ A pesquisa “Padrões de Orçamentos Familiares – POF” do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) faz uma análise do consumo dos brasileiros, foi a campo em 1997. No dia 5 de janeiro de 2004 foram divulgados resultados preliminares da POF para o biênio 2002/2003.

antipobreza num viés de gênero. Sabe-se que o desenho das políticas públicas antipobreza tem três desafios: (a) impedir que as pessoas morram de fome; (b) possibilitar oportunidades para que os pobres saíam da pobreza, seja via programas de geração de renda, microcrédito e/ou desenvolvimento sustentado local, tais como a agricultura familiar; (c) Impedir através de uma política social que se caía na pobreza, seja via pensões, seguro-desemprego.

Reconhecendo a importância destes desafios, este trabalho traça um perfil da pobreza brasileira, distinguindo na população total, as mulheres e homens, que de acordo com sua renda são pobres ou indigentes. O ponto de partida é o critério de renda, especificamente a renda familiar. Entende-se que a família é uma unidade de consumo e de rendimento. Nesta pesquisa se usa os múltiplos do salário mínimo, como os valores de definição para a separação da população pobre.¹¹ A base de dados utilizada é os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o ano de 2001. Também foram usados dados censitários produzidos pelo referido instituto para discutir as questões de gênero. A PNAD é uma pesquisa amostral anual, tendo como referência a situação da população em 30 de setembro de cada ano, exceto os anos em que são realizados o Censo Demográfico. Cobre todo o território nacional, com exceção das áreas rurais de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá, entrevista 100.000 domicílios.

Metodologia para a construção de linha de pobreza e indigência: esta questão está intimamente associada com a distribuição pessoal da renda conforme seu rendimento, ou a distribuição das famílias conforme seu rendimento familiar, usando os seguintes dados:

- Número de Pessoas: É o número total de pessoas.
- Família: Esta é definida pela metodologia do IBGE, fazem parte da família a pessoa de referência (denominado anteriormente como: chefe de família), o seu cônjuge, os filhos, outros parentes, e aqui também se considerou na família os agregados. Estão excluídos da família moradores de pensão, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.
- Número de Famílias: O número total de famílias foi calculado a partir da contagem das pessoas de referência na situação familiar. Toda família tem uma, e somente uma, pessoa de referência, necessariamente. Para o órgão de estatística nacional (IBGE) o número de família não se confunde com o de domicílio (hogar), neste pode coabitar mais de uma família (IBGE, 1998).
- Renda Familiar *Per Capita*: Foi calculada a partir da soma dos rendimentos mensais dos componentes da família, exclusive daquelas pessoas cuja condição na família fosse morador de pensão, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico, este somatório foi dividido pelo número de componentes da família.
- Famílias Pobres e Indigentes: Foram consideradas como famílias pobres aquelas com renda familiar *per capita* menor ou igual a metade do salário mínimo vigente no mês de referência, setembro de 2001, que era de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais) e acima de um quarto do salário mínimo vigente no mês de referência: R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais). E famílias indigentes aquelas com renda familiar *per capita* menor ou igual a um quarto do salário mínimo vigente no mês de referência. Ou seja, auferiam R\$ 45,00 (quarenta e cinco reais) ou menos. É interessante notar que da maneira como foram construídas as variáveis, o conjunto das famílias pobres e indigentes não possui intercessão. Em complemento a estes conjuntos, foram criados mais dois grupos para que o total contemplasse todos os tipos de famílias: famílias não pobres e não indigentes. Este grupo é composta pelas famílias com renda familiar *per capita* superior a R\$ 90,00 (noventa

¹¹ Salama & Destremau (1999, 19) sublinham as vantagens do uso da metade do salário médio ou 40%, 60% deste, o aspecto relativo da pobreza fica enfatizado e utiliza a distribuição dos salários para definir pobreza.

reais) no mês de referência, isto é setembro de 2001; e os não classificados foram àquelas famílias sem declaração de renda familiar *per capita*.

- Renda Média de Todas as Fontes de Trabalho: Foi calculada para os chefes de família a partir do somatório de todos os rendimentos provenientes do trabalho, seja ele principal ou secundário de todos os chefes de família e dividido pelo total de chefes de família.

A pobreza no Brasil tem uma dimensão importante, se estima que são 49 milhões as pessoas que vivem na pobreza e na indigência, o que equivale a 29% da população nacional (PNAD/IBGE, 2001). No Brasil, há diversos estudos e metodologias para estimar o tamanho da pobreza no país. Os dados estatísticos publicados pelo governo Fernando Henrique (1995/2002) mostram que após uma redução dos níveis de pobreza e indigência¹² entre 1993/95, houve uma estabilidade entre 1996/98 e ligeiro crescimento a partir de 1999. Um estudo relevante foi feito por Monteiro (1995) a partir de informações vinculadas à área de saúde. Calculando o Índice de Massa Corporal (IMC),¹³ este autor concluiu no Brasil há uma prevalência de *deficit* energético leve, pois encontrou 4,9% da população (com 25 anos ou mais) brasileira abaixo do valor limite (18,5 kg/m). A taxa de participação da população rural com *deficit* energético foi praticamente o dobro da encontrada para a população urbana.

A maioria dos estudos nacionais define pobreza como uma situação, na qual, as necessidades não são atendidas, depende basicamente do padrão de vida e da forma como estas diferentes carências podem ser satisfeitas num contexto socioeconômico, estuda principalmente a renda como variável básica na discussão da pobreza, fugindo da associação de pobreza à fome. O Programa Fome Zero do governo federal, o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) do Ministério do Planejamento estimam pobres e indigentes a partir dos dados de renda e a pesquisadora Rocha (2003) também. Indigentes e pobres são aqueles cuja renda familiar *per capita* é insuficiente para aquisição de uma alimentação adequada, mas eles não são necessariamente subnutridos. Desta forma a autora conclui que a utilizar a linha de pobreza e de indigência para delimitar a população que passa fome significa, felizmente, superestimar o tamanho da pobreza (Rocha, 2003, 174). Aliando o parâmetro monetário vinculado ao custo do atendimento das necessidades básicas e os aspectos da condição de vida, estes vinculadas a moradia, acesso a serviços públicos para qualificação da população que se situa abaixo da linha de pobreza, isto é, pobre do ponto de vista da renda. Com relação a esta abordagem há consenso nos estudos brasileiros quanto à análise do problema da pobreza e este trabalho segue este fio condutor.

IV. A pobreza numa perspectiva de gênero

A. Mulheres e homens na sociedade brasileira: uma síntese

Na perspectiva cepalina pobreza e exclusão são fenômenos que atingem de forma diferenciada os sexos. Para as mulheres esta realidade de carências é mais aguda, uma vez que elas realizam uma gama enorme de atividades não remuneradas, seja no âmbito mercantil, seja no seio da família, pela dedicação às atividades do lar que as fazem ser majoritariamente dependentes da provisão masculina para o sustento de suas famílias. Como dentro das famílias há um intenso processo de redistribuição de renda e como há uma variação das necessidades de consumo com a idade das pessoas e as “economias de escala” nas despesas familiares que penalizam as mulheres, responsáveis pelo bem-estar familiar.

¹² Esta linha foi estabelecida pelo cálculo de uma renda necessária para adquirir o valor de uma cesta de alimentos (Programa Fome Zero, 2001).

¹³ Este índice avalia a incidência de fome da população, entendida como falta de ingestão calórica (quantitativa). Calcula-se o IMC dividindo-se o peso de uma pessoa pelo quadrado de sua altura. O valor limite é 18,5 kg/m, é medido apenas para os adultos acima de 24 anos. Para a Organização Mundial da Saúde é normal que haja em um país, cerca de 3 a 5% de pessoas com IMC menor que 18,5 kg (Monteiro, 1995).

No mercado de trabalho, apesar da diminuição da desigualdade de gênero acontecida na década de 1990, não foram superados os obstáculos de acesso a cargos de chefia, bem como permanecem ainda diferenciais de rendimentos entre os dois sexos. Há uma nítida relação entre a divisão do trabalho e a pobreza das mulheres; a inserção feminina aconteceu em paralelo com o crescimento das atividades informais, das atividades sem remuneração e aumento das taxas de desemprego. Assim, as mulheres continuam ainda concentradas em segmentos menos organizados da atividade econômica, são mais submetidas a contratos informais e tem menor presença sindical e desta maneira encontram-se mais expostas ao desemprego (Melo & Barros, 2000). Para melhor vislumbrar o problema da pobreza, este trabalho primeiro faz uma síntese das transformações do papel feminino na sociedade brasileira na última década e em seguida, analisa a distribuição por gênero das famílias, seu perfil e os rendimentos dos seus membros na ótica da linha de pobreza.

Para ilustrar as transformações em curso no papel feminino vamos fazer uma breve síntese da sociedade brasileira nos anos 1990. Um dos fatos mais notáveis foi o enorme crescimento da escolaridade feminina e o aumento da sua esperança de vida, como mostram as tabelas 1 e 2. Os efeitos das práticas anticonceptivas difundidas nas últimas décadas expressam-se na baixa taxa de crescimento da população residente brasileira, que caiu para 1,63% ao ano, sendo que na região Norte e Nordeste ainda apresentam taxas de fecundidade mais altas que a média nacional. Na realidade as diferenças entre as taxas de fecundidade refletem a escolaridade feminina e representam um indicador de desigualdade social: as mulheres com menos de quatro anos de estudos têm uma taxa de fecundidade de 3,2 contra 1,6 das mais educadas (IBGE, 2003, 26). Quanto à esperança de vida esta cresceu cerca de três anos para ambos os sexos, mas as mulheres vivem quase oito anos a mais do que os homens como, mostra a tabela 2, isto explica a sobre-presença de mulheres no país.

Tabela 1
BRASIL 1991-2000, POPULAÇÃO RESIDENTE SEGUNDO O SEXO

| Ano | Total | Homens | Mulheres |
|------|-------------|------------|------------|
| 1991 | 146 825 475 | 72 485 122 | 74 340 353 |
| 2000 | 169 799 170 | 83 576 015 | 86 223 155 |

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1991 e 2000.

Tabela 2
BRASIL 1991-2000, ESPERANÇA DE VIDA AO NASCER SEGUNDO O SEXO

(Em anos)

| Ano | Total | Homens | Mulheres |
|------|-------|--------|----------|
| 1991 | 66,0 | 62,6 | 69,8 |
| 2000 | 68,6 | 64,8 | 72,6 |

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1991 e 2000.

Tabela 3
BRASIL 1991-2000, TAXA DE ALFABETIZAÇÃO E DE ANALFABETISMO DAS PESSOAS DE 15 ANOS OU MAIS DE IDADE, SEGUNDO O SEXO

| Ano | Total | Homens | Mulheres |
|--------------------------------|-------|--------|----------|
| Taxa de alfabetização % | | | |
| 1991 | 79,93 | 80,15 | 79,72 |
| 2000 | 86,37 | 86,23 | 86,50 |
| Taxa de analfabetismo % | | | |
| 1991 | 20,07 | 19,85 | 20,28 |
| 2000 | 13,63 | 13,77 | 13,50 |

Fonte: IBGE, Censos Demográficos, 1991 e 2000.

Com relação ao aumento da escolaridade feminina, sabemos que esta foi uma conquista das mulheres. Ao longo de todo o século XX, estas se empenharam para ter acesso às escolas e universidades nacionais. Assim, na última década do século vinte observamos a redução significativa do analfabetismo feminino, embora ainda em 1991, a participação relativa de mulheres analfabetas com mais de 15 anos fosse maior do que o de homens, como mostra a tabela 3. Na verdade, a sociedade brasileira fez um grande esforço conjunto para vencer o analfabetismo, de modo a que, entre 1991 e 2000, a taxa de analfabetismo na população brasileira passasse de 20,07% para 13,63%, chegando, as mulheres a uma posição um pouco melhor que a masculina.

No plano macroeconômico, na década de 1990 a economia brasileira alternou períodos curtos de expansão com retração, sendo que, de 1991 a 2001, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu a uma taxa média de 2,7% ao ano. Além do baixo crescimento da economia, a década foi marcada pela abertura do mercado doméstico ao comércio internacional, e pela implantação de políticas de controle da inflação. Em 1991, o PIB *per capita* passou para US\$ 2.574 e, em 2000, para US\$ 2.916. Olhando para a população feminina, os anos 1990 representaram um significativo aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, que saíram de uma taxa de participação de 32,5%, em 1991, para 40%, em 2000. Assim, o PIB *per capita* feminino, em 1991, foi de US\$ 1.362 e passou para US\$ 1.731, em 2000 (tabela 4), apresentando um crescimento, no período, de 27%, enquanto que o masculino cresceu 8,59%.¹⁴ É certo que houve uma melhora dos rendimentos femininos, mas eles ainda estão muito aquém dos masculinos (ver nota 12), o que significa que as mulheres continuam sendo mais pobres que os homens.

Tabela 4
BRASIL 1991-2000, PIB PER CAPITA
(Em dólares)

| Ano | PIB <i>per capita</i> – População total | PIB <i>per capita</i> – População feminina |
|------|---|--|
| 1991 | 2 574 | 1 362 |
| 2000 | 2 916 | 1 731 |

Fonte: Censos Demográficos, 1991 e 2000 e IPEADData. Obs: Série deflacionada pelo deflator implícito do PIB nominal, taxa de câmbio R\$/US\$ comercial venda média de 2001.

O quadro econômico traçado acima permite concluir que as mulheres vivem mais e são bem mais pobres que os homens. No entanto, a estruturação do mercado de trabalho mudou a sua condição de atividade: a taxa de atividade feminina passou de uma média em torno de 20% da população economicamente ativa (PEA) entre os anos de 1920 a 1960 para 40% em 2000 (Censos Demográficos/IBGE), considerando apenas a taxa de participação feminina no Brasil metropolitano, esta passou de 43,3%, em 1994 para 43,9% em 2001 (IBGE/PME). Este crescimento da taxa de atividade feminina deve ser interpretado como resultante da queda da fecundidade, da expansão da escolaridade, aumento do número de famílias chefiadas por mulheres e mudanças nos valores relativos ao papel social feminino, nesta década, cada vez mais voltado ao trabalho fora de casa.

Esse aumento das mulheres trabalhadoras no mercado de trabalho não superou os obstáculos de acesso a cargos de chefia e diferenças salariais; estes, embora tenham diminuído nos anos 1990, ainda permanecem e simplesmente significam que as mulheres aceitaram postos de trabalhos miseráveis, para sobreviver com sua família, já que as taxas de desemprego feminino são significativamente maiores do que da população masculina. As trabalhadoras brasileiras concentram-se nas atividades do setor serviço; 80% delas estão ocupadas como professoras, serviços de saúde, comerciárias, cabeleireiras, manicures, funcionárias públicas, mas o contingente feminino mais importante está concentrado no serviço doméstico remunerado, primeira ocupação

¹⁴ O PIB *per capita* masculino teve os seguintes valores: 1991, US\$ 3.806 e 2000, US\$ 4.133. A fórmula para o cálculo do PIB *per capita* feminino foi baseada na metodologia da ONU para o cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

das mulheres brasileiras. São negras cerca de 56% das domésticas e ainda usufruem os menores rendimentos da sociedade (Melo, 1998).

Todavia, há uma notícia alvissareira, pois estudos recentes (Lavinias, 2001 e Barros, 2003) mostram que houve uma diminuição dos diferenciais de rendimento por gênero e que a inserção das mulheres no mercado de trabalho foi acompanhada de ganhos de rendimentos mais elevados para a parcela feminina ocupada. Para comprovar esta afirmação Barros (2003) estimou o Índice de Gini para todas as categorias sócio-ocupacionais, cujos trabalhadores obtiveram rendimento; desagregando estes dados por sexo o cálculo revelou que em 2001 houve uma melhora na distribuição de renda das mulheres ocupadas e que diminuiu a desigualdade entre as mulheres, sendo um pouco menor que entre os homens. Os valores estimados por Barros para o índice de Gini feminino foram de 0,540 (1992) para 0,532 (2001) e para o masculino 0,532 (1992) e 0,537 (2001), enquanto que a desigualdade para toda a população aumentou na década de 0,549 para 0,554 respectivamente.

Por outro lado, as mulheres brasileiras, vivem transformações no âmbito da família, nesta ainda predomina a chefia masculina, mas dos domicílios com a tradicional dona-de-casa, surgem novas famílias cuja pessoa de referência, agora, é a mulher. Vejamos os dados: segundo o Censo Demográfico de 2000, havia no Brasil um contingente de 86.223.155 mulheres (tabela 1); destas, 69.994.104 acima de dez anos de idade (tabela 5). As condições de atividades destas mulheres eram as seguintes: 44% delas pertenciam à população economicamente ativa e 56% não eram economicamente ativas. Da população inativa feminina, separando as meninas moças de dez a dezenove anos de idade (45%), que provavelmente são estudantes na sua maioria, os 55% restantes destas mulheres são com certeza donas-de-casa (casadas, viúvas, divorciadas) e aposentadas. As donas-de-casa, com exceção das proprietárias de bens, vivem dos rendimentos do marido, pensões ou são sustentadas pelos filhos. Portanto, seu bem-estar é determinado por transferências de rendas de outros membros da família, o que as coloca em situação de relativa penúria.

Tabela 5

BRASIL 2000, PESSOAS DE 10 ANOS OU MAIS DE IDADE, POR SEXO E CONDIÇÕES DE ATIVIDADE

| Condições de Atividade | Sexo | Número de pessoas | % |
|--------------------------|----------|-------------------|-----|
| Total | Mulheres | 69 994 104 | 100 |
| | Homens | 66 433 106 | 100 |
| Economicamente Ativa | Mulheres | 30 530 361 | 44 |
| | Homens | 45 628 169 | 70 |
| Não Economicamente Ativa | Mulheres | 38 767 586 | 56 |
| | Homens | 20 120 108 | 30 |

Fonte: IBGE/Censo Demográfico, 2000.

B. Sozinhas e pobres?¹⁵

As transformações no papel da família que engendraram estas novas formas de organização doméstica foram desde a redução do tamanho da família até o crescimento da proporção de famílias, cujas pessoas responsáveis são mulheres. Para comprovar tem-se que em 2000, havia 11.160.635 de mulheres responsáveis por domicílios no Brasil; isto corresponde a uma taxa de participação de 12,9%, num total de 44.795.101 domicílios. Portanto, 24,9% destes tinham mulheres como responsáveis (tabela 6). Esta feminilização é um fenômeno tipicamente urbano, pois 91,4% destes domicílios estão localizados nas cidades, sobretudo nos estados e capitais das Regiões Nordeste e Sudeste. É um fenômeno urbano. A zona rural permanece ainda mantendo a família tradicional e apenas 8,6% dos domicílios rurais são chefiados por mulheres. Apesar da distribuição regional refleti a distribuição geográfica da população, o caso nordestino deve ser

¹⁵ Informações baseadas na publicação "Perfil das Mulheres Responsáveis pelos Domicílios no Brasil, 2000", Rio de Janeiro, IBGE, 2002.

considerado, porque nesta região se concentra a maior taxa de domicílios (25,9%) com responsáveis mulheres. Esta solidão é em parte explicada pela intensidade da migração nordestina masculina, aliada as mudanças culturais que exarcebaram o fenômeno. Em contraste, tem-se o tradicional domicílio com responsável masculino, este tem uma distribuição urbano-rural menos desigual.

Tabela 6
BRASIL 2000, PESSOAS RESPONSÁVEIS PELOS DOMICÍLIOS, POR SEXO

| Total | Homens | Mulheres |
|------------|------------|------------|
| 44 795 101 | 33 634 466 | 11 160 635 |

Fonte: IBGE/Censo Demográfico, 2000.

Trabalhadoras ou donas-de-casa estas mulheres responsáveis por domicílios são mais velhas: um terço delas tem mais de 60 anos, isto é, 53,3% dos domicílios sob responsabilidade feminina são predominantemente chefiados por viúvas. Na faixa etária de 30 a 50 anos são mulheres separadas ou divorciadas, pois são nestas faixas etárias que acontecem à maioria das dissoluções dos casamentos. No entanto, há um número expressivo de lares comandados por mulheres jovens, mães solteiras, principalmente nas periferias das grandes cidades, estas mulheres são a principal clientela dos programas de combate à pobreza. É preciso chamar atenção para o grupo etário feminino de 15 a 19 anos que tem uma taxa de participação expressiva em relação aos outros grupos etários do conjunto das mulheres responsáveis por domicílios, são 27,4% que vivem nas áreas mais carentes das periferias urbanas de todo o país (IBGE, 2002, 17).

Destes domicílios comandados por mulheres, em 68,6% deles há filhos, mas estes são mais velhos do que aqueles em domicílios de responsabilidade masculina. Todavia, isto não pode velar o fato de que em 2000, no conjunto das crianças brasileiras de zero a seis anos de idade, 18% viviam em domicílios cujos responsáveis eram mulheres. Esta proporção é bem superior no Distrito Federal e nas cidades de Salvador, Recife e Belém; esses em geral são domicílios mais pobres, pois em 60% deles o rendimento médio não ultrapassa a dois salários mínimos.

Isto é importante, porque os dados dos censos anteriores comprovam que há um peso importante dos rendimentos do responsável pela família (70%) no orçamento familiar. Como no caso dos domicílios cujos responsáveis são mulheres, estas na sua maioria não têm cônjuge, é provável que esta percentagem seja maior (ver as tabelas seguintes). O Censo Demográfico de 2000 mostra que o rendimento médio das mulheres responsáveis pelo domicílio corresponde a 3,9 salários mínimos (Preços de 2000) e o rendimento mediano não ultrapassava a 1,8 salário mínimo. Comparando esta situação com a masculina observa-se que as mulheres auferem 71,5% do valor do rendimento dos homens; esta situação melhorou na década, porque em 1991 esta diferença era um pouco maior, 63,1% do rendimento masculino.

No universo dos domicílios cujos responsáveis são mulheres há 1.995.138 habitados por apenas um morador (unipessoais), correspondendo a 17,9% do total. Esta situação é muito diferente dos domicílios unipessoais masculinos, que são apenas 6,2% do total. Como as mulheres vivem mais e são habituadas a realizarem tarefas domésticas, ficar sozinha não as amedronta, seja pela vivez, separação ou abandono.

C. Um retrato da pobreza no Brasil: 2001

De forma ainda preliminar, no Brasil em 2001, havia um pouco mais de 50 milhões de famílias no Brasil e o número médio de pessoas destas foi de 3,34 pessoas. Este número demonstra uma queda na taxa de fecundidade da população brasileira, que objetivamente reduziu o número de componentes do núcleo familiar. No ano de 1980, o número médio de pessoas neste núcleo era de

4,5 pessoas (IBGE, 2002); nota-se que em vinte anos há uma transição demográfica em curso no país, também se observa um ligeiro crescimento da taxa de participação feminina na população total (tabela 7). A distribuição da população segundo a raça/cor e sexo mostra a seguinte distribuição: 53% branca, 46% negra (preto e parda)¹⁶ e são asiáticos e indígenas o restante. A população feminina é maioria, mas não para as mulheres pretas, estas são um contingente menor que o masculino (tabela 8). Embora, as pesquisas ainda sejam insuficientes, este *deficit* de mulheres pretas provavelmente indica uma mortalidade precoce destas e o pequeno superávit de mulheres pardas confirma essa hipótese.¹⁷

Tabela 7
BRASIL 2001

| | | |
|---|-----------------|----------|
| Número de famílias | 50 465 099 | |
| Número de pessoas | 169 369 557 | |
| Número médio de pessoas na família | 3,34 | |
| Distribuição das Pessoas por Sexo | | |
| | Absoluto | % |
| Masculino | 82 456 030 | 48,68 |
| Feminino | 86 913 527 | 51,32 |
| Total de Pessoas | 169 369 557 | 100,00 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

Tabela 8
BRASIL 2001, SEGUNDO SEXO E RAÇA

| Raça/Cor | Masculino | Feminino | Total |
|-----------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Branca | 43 151 613 | 47 246 668 | 90 398 281 |
| Preta | 4 832 390 | 4 720 758 | 9 553 148 |
| Parda | 33 962 097 | 34 431 333 | 68 393 430 |
| Outras | 501 197 | 501 902 | 1 000 099 |
| Ignorado | 8 733 | 12 866 | 21 599 |
| Total | 82 456 030 | 86 913 527 | 169 369 557 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

Tabela 9
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO REGIÕES E RAÇA

| | Branca | Preta | Parda | Outras | Total |
|------------------|-------------------|------------------|-------------------|------------------|--------------------|
| Norte (%) | 1,6 | 0,2 | 3,9 | 0,02 | 5,7 |
| Nordeste (%) | 8,4 | 1,7 | 18,4 | 0,1 | 28,6 |
| Sudeste (%) | 27,6 | 2,9 | 12,6 | 0,3 | 43,5 |
| Sul (%) | 12,7 | 0,5 | 1,8 | 0,1 | 15,1 |
| Centro-Oeste (%) | 3,1 | 0,3 | 3,6 | 0,1 | 7,0 |
| Total | 90 398 281 | 9 553 148 | 68 393 430 | 1 003 099 | 169 347 958 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

A tabela 9 mostra a distribuição racial da população brasileira pelas diversas regiões do país, constata-se que no Nordeste há um maior peso da população negra, pois cerca de 70% desta são pretos e pardos. O Sul é branco com 84% da sua população de descendência européia e o Sudeste

¹⁶ Neste trabalho a raça/cor negra refere-se a população preta e parda.

¹⁷ Em depoimento, numa audiência pública da Secretaria Especial de Políticas Para as Mulheres com o Ministro da Previdência e da Seguridade Social, em agosto de 2003, uma liderança do movimento de mulheres negras fez essa denuncia, de que as negras não chegavam a se aposentar devido à morte precoce.

apresenta a distribuição racial reversa da encontrada para o Nordeste. Veja, a taxa de participação dos brancos é de 63% e a dos pretos e pardos de 36%, o que mostra o peso da imigração européia no Sudeste, em detrimento do forte afluxo dos nordestinos nos anos 1940/60 para região. Estes dados são interessantes, por que mostra que a concentração da pobreza segue de perto a concentração da população negra. Embora, o estado de Santa Catarina (Sul) tenha a menor proporção de brancos pobres do país, mas tenha uma proporção de negros (as) pobres superior (Rede Feminista de Saúde, Dossiê, 2003, 9). Isso significa que a pobreza tem cor, esta questão fica explícita, nos demais itens do trabalho.

A tabela 10 mostra a distribuição dos membros da família, desagregada por sexo, como uma fotografia para o ano de 2001. Pode-se afirmar que houve uma mudança nos padrões de organização da família brasileira com o aumento relativo das famílias cujas pessoas de referência são mulheres. Esta classificação substituiu a antiga nomenclatura “chefe de família” que representava uma compreensão tradicional dos papéis socialmente reservados aos homens e mulheres na sociedade conjugal. Nota-se que as mulheres são a referência do domicílio, em cerca de 16% das famílias brasileiras, mas 78% permanecem nos papéis de cônjuges e filhas, enquanto estes papéis são exercidos por 50% dos homens.¹⁸

Tabela 10
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS POR SITUAÇÃO NA FAMÍLIA E SEXO

| | Masculino | Feminino | Total |
|----------------------------------|------------|------------|-------------|
| Pessoa de referência (Chefe) (%) | 44 | 16 | 30 |
| Cônjuge (%) | 1 | 38 | 20 |
| Filho (%) | 48 | 40 | 44 |
| Outro parente (%) | 5 | 6 | 6 |
| Outra situação (%) | 0,5 | 1 | 1 |
| Total de Pessoas | 82 456 030 | 86 913 527 | 169 369 557 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

V. Gênero e perfil da pobreza

Explicitada a realidade sócio-econômica brasileira fez-se o corte da linha de pobreza e indigência, segundo a metodologia definida acima, os resultados aparecem nas tabelas abaixo. Queremos chamar atenção para os problemas que acarretam o estabelecimento destas linhas: a separação foi feita a partir da variável renda, portanto, só foram considerados os rendimentos monetários. Todavia, há outras formas de sobrevivência que os dados não captam, tais como, redes de solidariedade familiares/comunitárias e bens patrimoniais. Desta forma, os números apresentados neste trabalho provavelmente superestimam a pobreza brasileira. Por este corte – variável renda, o problema da pobreza é imenso na sociedade brasileira. Vejam: 29% das pessoas no Brasil de 2001 convivem com uma situação de miséria e pobreza, isso representa 23% das famílias brasileiras na penúria (tabela 11).

Acreditando que talvez haja superestimação deste número, sabemos que perambulando pelas grandes metrópoles brasileiras e no interior do Nordeste, somos esmagados pela presença da pobreza, mas o que questionamos é o tamanho dela que estes números expressam. Que ela existe, existe, mas a sua real dimensão talvez não seja exatamente esta. De concreto temos estes números explicitados abaixo, constata-se que as famílias pobres e indigentes sejam menos numerosas do que

¹⁸ A figura do empregado doméstico refere-se aqueles trabalhadores que não possuem um domicílio próprio, mesmo que fosse para passar o domingo e feriados. Isto é, dividem o domicílio do patrão.

as não pobres (tabela 11) e de forma interessante a repartição entre os sexos mantenha o perfil demográfico nacional (tabela 12).

Um país continental e com diferenciações regionais tão marcantes de desenvolvimento econômico, como é o caso brasileiro, isso implica em situações de pobreza e miséria mais fortes entre as regiões brasileiras. É preciso deixar claro que esta análise da pobreza sobre o ângulo regional padece do problema, de que a metodologia de construção da linha de pobreza não levou em conta os diferenciais de custo de vida para os pobres, que se observa em função das necessidades diversas de consumo básico e de preços ao consumidor nas diversas regiões do país. O objetivo foi delimitar a população pobre, a partir de um patamar de rendimentos definido como um patamar mínimo, como foi estabelecido na definição da linha de pobreza. Relativamente à região nordestina concentra o maior contingente de pobres e indigentes do país (tabela 13), pois, agregando estas pessoas a taxa de participação destes na população total do Nordeste é maior que a das pessoas não pobres.

Olhando, para posição das mulheres no seio da família, como mostra os dados da tabela 14, esta ressalta a importância da chefia familiar feminina. Para esta pesquisa esta é uma informação significativa, porque estas famílias são mais vulneráveis a pobreza, seja devido às dificuldades das mulheres de conciliarem trabalho fora de casa com as tarefas de cuidar dos filhos (ver Barros & Fox & Mendonça, 1993), seja pelos menores rendimentos auferidos por elas. De qualquer maneira não há uma discrepância entre a média nacional de famílias chefiadas por mulheres (26%, IBGE, 2002) com a taxa de participação mostrada pela tabela 14, isto é, 27% para as famílias pobres e 25% para as famílias indigentes.

Tabela 11
BRASIL 2001

| | Total das Famílias | | Famílias Pobres | | Famílias Indigentes | |
|------------------------------------|--------------------|-----|-----------------|-------|---------------------|-------|
| | Absoluto | % | Absoluto | % | Absoluto | % |
| Número de famílias | 50 465 099 | 100 | 7 408 689 | 14,68 | 4 152 718 | 8,23 |
| Número de pessoas | 169 369 557 | 100 | 29 165 246 | 17,22 | 19 782 440 | 11,68 |
| Número médio de pessoas na família | 3,34 | | 3,94 | | 4,76 | |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

Tabela 12
BRASIL 2001

| Distribuição das Pessoas por Sexo | Famílias Pobres | | Famílias Indigentes | |
|-----------------------------------|-----------------|------|---------------------|------|
| | Absoluto | % | Absoluto | % |
| Masculino | 14 130 507 | 48,4 | 9 734 508 | 49,2 |
| Feminino | 15 034 739 | 51,6 | 10 047 932 | 50,8 |
| Total de Pessoas | 29 165 246 | 100 | 19 782 440 | 100 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

Tabela 13
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO REGIÕES

| | Indigentes | Pobres | Não pobres | Total |
|------------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Norte (%) | 0,7 | 1,3 | 3,4 | 5,7 |
| Nordeste (%) | 7,2 | 7,3 | 13,1 | 28,6 |
| Sudeste (%) | 2,4 | 5,4 | 34,5 | 43,5 |
| Sul (%) | 0,9 | 2,0 | 11,9 | 15,1 |
| Centro-Oeste (%) | 0,5 | 1,2 | 5,1 | 7,0 |
| Total | 19 782 440 | 29 165 246 | 115 261 553 | 169 369 557 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

Tabela 14
BRASIL 2001

| Posição na Família | Famílias Pobres | | | Famílias Indigentes | | |
|--------------------|-----------------|------------|------------|---------------------|------------|------------|
| | Masculino | Feminino | Total | Masculino | Feminino | Total |
| Chefe | 5 385 115 | 2 023 574 | 7 408 689 | 3 101 831 | 1 050 887 | 4 152 718 |
| Cônjuge | 143 515 | 5 095 111 | 5 238 626 | 60 653 | 2 997 147 | 3 057 800 |
| Filhos | 7 716 331 | 6 944 538 | 14 660 869 | 6 126 461 | 5 596 195 | 11 722 656 |
| Outros | 885 546 | 971 516 | 1 857 062 | 427 636 | 383 507 | 811 143 |
| Total de Pessoas | 14 130 507 | 15 034 739 | 29 165 246 | 9 716 581 | 10 027 736 | 19 744 317 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

A. Raça/cor

O Brasil é um país multirracial, onde brancos e negros representam 99% da população total, mas a distribuição da riqueza não acompanha esta partição racial. A raiz escravocrata permanece como uma chaga, e os dados mostram a extrema desigualdade da distribuição dos rendimentos quando se desagregam os dados por cor/raça na sociedade brasileira no início do novo milênio. A auto-representação da sociedade brasileira de que somos uma democracia racial cai por terra diante das disparidades das desigualdades entre brancos e negros.¹⁹

Vejam os números para 2001: A população acima das linhas de pobreza e indigência é composta por 62% de brancos e 37,5% por pretos e pardos, portanto já não temos a mesma distribuição demográfica racial. Considerando os pobres e indigentes a questão fica mais explicitada. Os pobres são 61% negros e estes enquanto indigentes alcançam a extraordinária taxa de participação de 71% como mostram as tabelas 15, 16 e 17. A desagregação dos dados por sexo mostra que a distribuição das mulheres e homens pelos diversos tipos de famílias: pobres, indigentes e não pobres seguem uma determinada taxa de participação que é de certa maneira similar às proporções da divisão entre os sexos, isto é como temos um saldo a mais de mulheres na população brasileira e estas são relativamente mais numerosas em todas as raças, com exceção das mulheres pretas. É importante assinalar que particularmente neste caso a taxa de participação é idêntica. O que talvez sugira uma maior representação das mulheres pretas entre pobres e indigentes. Famílias pobres, indigentes e não pobres, por sexo se distribuem de forma idêntica na sociedade brasileira e evidencia a concentração de negras (os) e de pobres no Norte e Nordeste (tabela 18).

Tabela 15
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS EM FAMÍLIAS NÃO POBRES NEM INDIGENTES,
SEGUNDO RAÇA E SEXO

| | Masculino | Feminino | Total |
|--------------|------------|------------|-------------|
| Branca (%) | 29,6 | 32,2 | 62 |
| Preta (%) | 2,6 | 2,4 | 5 |
| Parda (%) | 16,4 | 16,1 | 32 |
| Outras (%) | 1 | 1 | 1 |
| Ignorada (%) | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| Total | 56 422 375 | 58 839 178 | 115 261 553 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

¹⁹ Sobre a questão racial no Brasil, entre outros, ver numa perspectiva histórica ver Melo & Araújo & Marques (2003), Hasenbalg (1979), Grossi, Mauro & Graziano, José, & Tabaki, Maya, (2001) e diversos trabalhos de Paixão, Marcelo, com destaque para o artigo (2003, 57/70).

Tabela 16
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS EM FAMÍLIAS POBRES, SEGUNDO RAÇA E SEXO

| | Masculino | Feminino | Total |
|--------------|------------|------------|------------|
| Branca (%) | 18,1 | 20,5 | 38,6 |
| Preta (%) | 3,4 | 3,5 | 6,9 |
| Parda (%) | 26,8 | 27,4 | 54,2 |
| Outras (%) | 0,1 | 0,2 | 0,3 |
| Ignorada (%) | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Total | 14 130 507 | 15 034 739 | 29 165 246 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

Tabela 17
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS EM FAMÍLIAS INDIGENTES, SEGUNDO RAÇA E SEXO

| | Masculino | Feminino | Total |
|--------------|------------|------------|-------------|
| Branca (%) | 14,2 | 15,0 | 29,2 |
| Preta (%) | 3,4 | 3,4 | 6,8 |
| Parda (%) | 31,5 | 32,2 | 63,7 |
| Outras (%) | 0,2 | 0,1 | 0,3 |
| Ignorada (%) | 0,00 | 0,01 | 0,00 |
| Total | 56 422 375 | 58 839 178 | 115 261 553 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

Tabela 18
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS NAS REGIÕES, SEGUNDO TIPO DE FAMÍLIA, SEXO E RAÇA

| | | Pobres | | Indigentes | | Não pobres | | Total | |
|--------------|--------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | Masculino | Feminino | Masculino | Feminino | Masculino | Feminino | Masculino | Feminino |
| Norte | Branços | 20,6% | 22,8% | 19,2% | 20,4% | 30,1% | 33,2% | 26,3% | 28,8% |
| | Pretos | 3,3% | 2,8% | 3,5% | 3,4% | 4,1% | 3,0% | 3,9% | 3,0% |
| | Pardos | 76,1% | 74,2% | 77,0% | 75,8% | 65,4% | 63,5% | 69,5% | 67,9% |
| | Outros | 0,1% | 0,2% | 0,2% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,3% | 0,3% |
| | Total | 1 087 013 | 1 143 867 | 621 539 | 632 799 | 2 933 527 | 2 909 237 | 4 801 308 | 4 922 520 |
| Nordeste | Branços | 24,1% | 26,7% | 21,6% | 23,0% | 34,1% | 37,3% | 28,1% | 30,8% |
| | Pretos | 6,5% | 6,2% | 6,1% | 6,1% | 6,3% | 5,4% | 6,3% | 5,8% |
| | Pardos | 69,1% | 66,7% | 71,8% | 70,7% | 59,3% | 56,9% | 65,2% | 63,1% |
| | Outros | 0,3% | 0,3% | 0,4% | 0,2% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% |
| | Total | 6 087 251 | 6 314 210 | 6 021 981 | 6 152 345 | 10 776 819 | 11 328 138 | 23 619 275 | 24 837 375 |
| Sudeste | Branços | 47,4% | 49,1% | 39,2% | 37,6% | 66,8% | 69,1% | 62,6% | 64,2% |
| | Pretos | 10,4% | 10,1% | 10,6% | 10,4% | 6,2% | 5,6% | 7,0% | 6,5% |
| | Pardos | 41,8% | 40,6% | 49,9% | 51,9% | 26,0% | 24,4% | 29,6% | 28,5% |
| | Outros | 0,4% | 0,2% | 0,2% | 0,2% | 0,9% | 0,9% | 0,8% | 0,8% |
| | Total | 4 292 137 | 4 787 829 | 1 937 994 | 2 083 577 | 28 446 903 | 30 034 907 | 35 588 777 | 38 127 867 |
| Sul | Branços | 74,2% | 75,6% | 69,7% | 70,5% | 85,9% | 87,6% | 83,2% | 84,7% |
| | Pretos | 3,8% | 4,8% | 6,0% | 6,1% | 3,1% | 2,8% | 3,4% | 3,3% |
| | Pardos | 21,5% | 19,1% | 24,2% | 23,4% | 10,4% | 9,0% | 12,9% | 11,4% |
| | Outros | 0,5% | 0,5% | 0,2% | 0,1% | 0,6% | 0,5% | 0,5% | 0,5% |
| | Total | 1 672 237 | 1 708 168 | 733 638 | 734 196 | 9 956 297 | 10 201 161 | 12 578 160 | 12 935 372 |
| Centro-oeste | Branços | 33,1% | 34,8% | 26,9% | 28,9% | 46,5% | 49,7% | 42,5% | 45,1% |
| | Pretos | 3,6% | 3,4% | 5,4% | 4,2% | 4,1% | 3,0% | 4,1% | 3,2% |
| | Pardos | 62,8% | 61,1% | 67,5% | 66,5% | 48,6% | 46,5% | 52,6% | 50,8% |
| | Outros | 0,5% | 0,7% | 0,3% | 0,4% | 0,7% | 0,8% | 0,8% | 0,9% |
| | Total | 989 900 | 1 077 051 | 418 177 | 441 741 | 4 303 244 | 4 362 019 | 5 859 777 | 6 077 527 |
| Total Brasil | Branços | 37,5% | 39,7% | 28,8% | 29,6% | 60,5% | 63,0% | 52,3% | 54,4% |
| | Pretos | 6,9% | 6,8% | 6,8% | 6,7% | 5,4% | 4,8% | 5,9% | 5,4% |
| | Pardos | 55,3% | 53,2% | 64,0% | 63,5% | 33,4% | 31,6% | 41,2% | 39,6% |
| | Outros | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,7% | 0,7% | 0,6% | 0,6% |
| | Total | 14 128 538 | 15 031 125 | 9 733 329 | 10 044 658 | 56 416 790 | 58 835 462 | 82 447 297 | 86 900 661 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

B. Razão de dependência

A razão de dependência na família consiste na proporção de pessoas com 15 anos ou menos de idade e pessoas com 60 anos ou mais, considerados dependentes, sobre aqueles com idade, entre 16 e 59 anos completos, estes considerados não dependentes. Esta razão é nula quando a família é constituída apenas por pessoas classificadas como dependentes ou naquelas famílias em que todos os membros são classificados como não dependentes. Esta medida permite apresentar mais uma característica para analisar as famílias brasileiras, pois possibilita avaliar o grau de vulnerabilidade das famílias pobres para a formação da renda. Os estudos sociológicos mostram que as famílias brasileiras são na grande maioria nucleares (pai, mãe, filhos), estas famílias têm grande participação entre os pobres.²⁰ A razão de dependência por idade,²¹ é mais elevada nas famílias com crianças menores que exigem maiores cuidados e não permitem, muitas vezes, que as mães se inseriram no mercado de trabalho. O cálculo da razão de dependência média foi feito de duas maneiras: excluindo aquelas famílias onde a dependência é nula, e considerando todas as famílias. Alternativamente, optou-se por uma categorização da variável razão de dependência separando as famílias com razão nula, das com razão de até 0,5, famílias com razão de 0,5 até 1, de 1 até 2 e famílias com razão de dependência acima de 2. Os resultados estão expressos nas tabelas 19 e 20, estas mostram a dependência por renda e confirmam os resultados já mostrados por Rocha (2003).

Tabela 19
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS SEGUNDO CLASSES DE RAZÃO DE DEPENDÊNCIA FAMILIAR, COM RELAÇÃO AO TOTAL POR TIPO DE FAMÍLIA

| | Total | Indigentes | Pobres | NPNI* | NC* |
|-----------------------------------|------------|------------|-----------|------------|-----------|
| Razão Nula (%) | 35,52 | 33,30 | 34,13 | 36,12 | 34,19 |
| Até 0,5 (%) | 25,02 | 24,17 | 24,71 | 25,16 | 25,34 |
| Maior que 0,5 até 1 inclusive (%) | 25,23 | 25,85 | 25,61 | 25,10 | 24,92 |
| Maior que 1 até 2 inclusive (%) | 11,63 | 13,25 | 12,16 | 11,29 | 12,75 |
| Maior que 2 (%) | 2,59 | 3,43 | 3,39 | 2,33 | 2,80 |
| Total de Famílias (absoluto) | 50 465 099 | 4 152 718 | 7 408 689 | 37 011 045 | 1 892 647 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001. Tabulações especiais da Melo & Nicoll, 2003.

*NPNI – Famílias não pobres e nem indigentes * NC – Famílias sem declaração de renda *per capita*.

Tabela 20
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS FAMÍLIAS SEGUNDO CLASSES DE RAZÃO DE DEPENDÊNCIA FAMILIAR COM RELAÇÃO AO TOTAL DE FAMÍLIAS
(Porcentagem)

| | Total | Indigentes | Pobres | NPNI* | NC* |
|-------------------------------|-------|------------|--------|-------|------|
| Razão Nula | 100 | 7,71 | 14,10 | 74,57 | 3,61 |
| Até 0,5 | 100 | 7,95 | 14,50 | 73,76 | 3,80 |
| Maior que 0,5 até 1 inclusive | 100 | 8,43 | 14,90 | 72,96 | 3,70 |
| Maior que 1 até 2 inclusive | 100 | 9,37 | 15,35 | 71,17 | 4,11 |
| Maior que 2 | 100 | 10,89 | 19,21 | 65,86 | 4,04 |
| Total de Famílias (absoluto) | 100 | 8,23 | 14,68 | 73,34 | 3,75 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001. Tabulações especiais da Melo & Nicoll, 2003.

*NPNI – Famílias não pobres e nem indigentes; *NC – Famílias sem declaração de renda *per capita*.

²⁰ Rocha (2003, 153) analisando os dados da PNAD/IBGE de 1999 encontrou uma taxa de participação de 60,2% de famílias nucleares entre as famílias pobres, enquanto esta categoria de família correspondia a uma taxa de 52,6% para as famílias não pobres.

²¹ A taxa de dependência por idade foi definida como o número de pessoas de menos de 15 anos e mais de 60 anos em relação ao número total de pessoas na família. A taxa de dependência por renda é a relação entre o número de pessoas sem rendimento na família e o número total de pessoas na família.

Para complementar esta análise da razão de dependência a tabela 21 mostra a distribuição das pessoas por faixa etária, regiões e tipos de família e observa-se que no Brasil há uma maior concentração de crianças nas famílias pobres e indigentes e nas famílias não pobres ao contrário há uma maior taxa de participação de idosos. Há, portanto uma maior fecundidade nas famílias pobres, mas em contrapartida não se fica velho nelas, os pobres morrem mais cedo. Este padrão repete-se em todas as regiões brasileiras. Esta informação é extremamente importante por que permite fazer um desenho de políticas públicas que privilegie as famílias pobres e indigentes para efeito de transferências de rendas.

Tabela 21
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS SEGUNDO FAIXAS DE IDADE, REGIÕES E TIPO DE FAMÍLIA

| | | Indigentes | Pobres | Não pobres | Total |
|----------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Norte | De 0 a 4 anos (%) | 17,6 | 14,8 | 8,0 | 11,5 |
| | De 5 a 7 anos (%) | 11,1 | 8,6 | 4,7 | 6,6 |
| | De 8 a 9 anos (%) | 7,8 | 5,6 | 3,4 | 4,5 |
| | De 10 a 14 anos (%) | 16,6 | 12,8 | 9,3 | 11,0 |
| | De 15 a 19 anos (%) | 10,7 | 12,6 | 11,8 | 11,8 |
| | De 20 a 29 anos (%) | 12, | 18,2 | 20,8 | 19,3 |
| | De 30 a 59 anos (%) | 21,9 | 23,7 | 34,4 | 29,5 |
| | 60 anos ou mais (%) | 1,5 | 3,8 | 7,7 | 5,7 |
| | Total | 1 255 594 | 2 231 266 | 5 843 065 | 9 725 771 |
| Nordeste | De 0 a 4 anos (%) | 16,3 | 10,2 | 5,7 | 10,3 |
| | De 5 a 7 anos (%) | 10,5 | 7,2 | 4,0 | 6,6 |
| | De 8 a 9 anos (%) | 6,7 | 4,8 | 2,6 | 4,3 |
| | De 10 a 14 anos (%) | 15,4 | 13,4 | 8,0 | 11,2 |
| | De 15 a 19 anos (%) | 11,0 | 12,9 | 10,6 | 11,3 |
| | De 20 a 29 anos (%) | 13,8 | 16,9 | 18,8 | 17,2 |
| | De 30 a 59 anos (%) | 24,6 | 28,7 | 35,5 | 30,4 |
| | 60 anos ou mais (%) | 1,6 | 6,1 | 14,8 | 8,8 |
| | Total | 12 174 816 | 12 401 937 | 22 105 168 | 48 457 827 |
| Sudeste | De 0 a 4 anos (%) | 16,5 | 13,3 | 6,4 | 8,3 |
| | De 5 a 7 anos (%) | 11,5 | 8,3 | 4,2 | 5,2 |
| | De 8 a 9 anos (%) | 7,4 | 5,3 | 2,7 | 3,3 |
| | De 10 a 14 anos (%) | 14,9 | 13,0 | 8,0 | 9,0 |
| | De 15 a 19 anos (%) | 9,7 | 10,0 | 9,7 | 9,7 |
| | De 20 a 29 anos (%) | 13,1 | 14,8 | 17,8 | 17,3 |
| | De 30 a 59 anos (%) | 25,1 | 29,6 | 39,9 | 37,4 |
| | 60 anos ou mais (%) | 1,9 | 5,6 | 11,3 | 9,8 |
| | Total | 4 023 368 | 9 084 480 | 58 489 811 | 73 733 218 |
| Sul | De 0 a 4 anos (%) | 15,4 | 13,4 | 6,7 | 8,4 |
| | De 5 a 7 anos (%) | 10,7 | 8,5 | 4,5 | 5,5 |
| | De 8 a 9 anos (%) | 6,0 | 5,4 | 2,9 | 3,5 |
| | De 10 a 14 anos (%) | 16,6 | 13,0 | 8,2 | 9,3 |
| | De 15 a 19 anos (%) | 10,2 | 9,6 | 9,5 | 9,6 |
| | De 20 a 29 anos (%) | 11,8 | 13,9 | 17,0 | 16,4 |
| | De 30 a 59 anos (%) | 27,8 | 31,2 | 39,7 | 37,6 |

| | | Indigentes | Pobres | Não pobres | Total |
|-----------------|---------------------|-------------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| Centro-Oeste | 60 anos ou mais (%) | 1,5 | 4,9 | 11,4 | 9,8 |
| | Total | 1 468 423 | 3 380 612 | 20 157 458 | 25 514 328 |
| | De 0 a 4 anos (%) | 15,8 | 14,0 | 7,4 | 9,6 |
| | De 5 a 7 anos (%) | 10,7 | 8,6 | 4,8 | 6,0 |
| | De 8 a 9 anos (%) | 6,8 | 5,7 | 3,2 | 4,0 |
| | De 10 a 14 anos (%) | 16,3 | 13,5 | 8,5 | 10,0 |
| | De 15 a 19 anos (%) | 8,6 | 9,5 | 10,4 | 10,1 |
| | De 20 a 29 anos (%) | 13,4 | 16,8 | 20,1 | 19,0 |
| | De 30 a 59 anos (%) | 26,9 | 27,4 | 37,5 | 34,5 |
| | 60 anos ou mais (%) | 1,5 | 4,5 | 8,1 | 6,9 |
| Total | 860 239 | 2 066 951 | 8 666 051 | 11 938 413 | |
| Total por idade | De 0 a 4 anos (%) | 16,3 | 12,2 | 6,5 | 9,2 |
| | De 5 a 7 anos (%) | 10,7 | 7,9 | 4,3 | 5,8 |
| | De 8 a 9 anos (%) | 6,9 | 5,2 | 2,8 | 3,7 |
| | De 10 a 14 anos (%) | 15,5 | 13,2 | 8,1 | 9,8 |
| | De 15 a 19 anos (%) | 10,6 | 11,3 | 10,0 | 10,3 |
| | De 20 a 29 anos (%) | 13,4 | 16,0 | 18,2 | 17,3 |
| | De 30 a 59 anos (%) | 24,9 | 28,8 | 38,5 | 34,8 |
| | 60 anos ou mais (%) | 1,7 | 5,5 | 11,5 | 9,1 |
| | Total | 19 782 440 | 29 165 246 | 115 261 553 | 169 369 557 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001. Tabulações especiais da Melo & Nicoll, 2003.

Complementando a análise da razão de dependência, foi feita uma avaliação da possibilidade de que os (as) filhos (as) possam também contribuir para geração de renda na família. Como no interior da família há uma esfera de poder que passa pela contribuição de cada membro a esta geração de rendimentos, este trabalho pretende verificar se nas famílias mais pobres há uma maior participação das jovens gerações neste processo. Essa é uma informação importante porque seu resultado pode mudar as políticas de combate à pobreza, pois, sua negação evidencia a vulnerabilidade das famílias indigentes e pobres.

Como mostrou a tabela 21, cerca de 19% da população brasileira tem até nove anos de idade e aproximadamente 10% da população tem 60 anos ou mais. São quase 30% da população que teoricamente é dependente da geração de renda da população adulta, como foi visto nas tabelas 19 e 20. Para conhecer melhor essa contribuição cruzou-se com grau de instrução os dados dos filhos (as) ocupados (as) nas idades de 15/19 anos e 20/24 anos e todos (as) os filhos (as) com idade acima de 10 anos até 60 anos que têm uma ocupação e vivem com suas famílias. A tabela 22 mostra o resultado dessa análise estatística. A primeira observação se relaciona ao fato que há uma prevalência do sexo masculino em todos os tipos de família, provavelmente as mulheres nessas faixas etárias já constituíram uma outra família. Segundo não há grande discrepância nas taxas de participação da escolaridade e as famílias indigentes, pobres e não pobres, isto é o maior peso se concentra na faixa de escolaridade de 5/8 anos de estudos que exprime a média brasileira para os (as) jovens de 15/19 anos e numa escolaridade mais baixa (1/4 anos de estudos) para os de 20/24 anos.

Tabela 22

**BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS E NA CONDIÇÃO DE FILHO NA FAMÍLIA,
SEGUNDO FAIXA ETÁRIA, ANOS DE ESTUDO, SEXO E TIPO DE FAMÍLIA**

| | De 15 a 19 anos | | | De 20 a 24 anos | | | Total* | | |
|---|-----------------|----------|-----------|-----------------|----------|---------|-----------|-----------|-----------|
| | Masculino | Feminino | Total | Masculino | Feminino | Total | Masculino | Feminino | Total |
| Famílias pobres | | | | | | | | | |
| Sem intrusão | 8% | 2% | 6% | 15% | 2% | 11% | 10% | 2% | 8% |
| 1 a 4 anos de estudo | 36% | 24% | 32% | 37% | 20% | 32% | 43% | 32% | 40% |
| 5 a 8 anos de estudo | 44% | 48% | 45% | 30% | 30% | 30% | 35% | 42% | 37% |
| 9 a 12 anos de estudo | 10% | 25% | 15% | 17% | 45% | 24% | 10% | 23% | 14% |
| 13 ou mais anos de estudo | | | | 0,1% | 1% | 0,5% | 0,04% | 0,3% | 0,1% |
| Não determinado | 2% | 2% | 2% | 1% | 2% | 1% | 1% | 1% | 1% |
| Total | 631 714 | 296 338 | 928 052 | 369 846 | 133 580 | 503 426 | 1 307 582 | 585 104 | 1 892 686 |
| Famílias indigentes | | | | | | | | | |
| Sem intrusão | 11% | 6% | 10% | 24% | 10% | 21% | 14% | 8% | 12% |
| 1 a 4 anos de estudo | 47% | 37% | 44% | 43% | 26% | 39% | 56% | 49% | 54% |
| 5 a 8 anos de estudo | 36% | 46% | 39% | 22% | 30% | 24% | 25% | 35% | 28% |
| 9 a 12 anos de estudo | 5% | 9% | 6% | 10% | 31% | 14% | 4% | 8% | 5% |
| 13 ou mais anos de estudo | | | | | | | | | |
| Não determinado | 1% | 2% | 1% | 1% | 3% | 2% | 1% | 1% | 1% |
| Total | 522 554 | 204 917 | 727 471 | 183 845 | 55 204 | 239 049 | 1 150 013 | 458 906 | 1 608 919 |
| Famílias não pobres nem indigentes | | | | | | | | | |
| Sem intrusão | 10% | 3% | 8% | 18% | 4% | 14% | 12% | 5% | 10% |
| 1 a 4 anos de estudo | 41% | 29% | 37% | 39% | 22% | 34% | 49% | 39% | 46% |
| 5 a 8 anos de estudo | 40% | 48% | 42% | 27% | 30% | 28% | 30% | 39% | 33% |
| 9 a 12 anos de estudo | 8% | 18% | 11% | 15% | 41% | 21% | 7% | 16% | 10% |
| 13 ou mais anos de estudo | | | | 0,1% | 1% | 0,3% | 0,02% | 0,2% | 0,1% |
| Não determinado | 1% | 2% | 2% | 1% | 2% | 2% | 1% | 1% | 1% |
| Total | 1 163 865 | 502 593 | 1 666 458 | 556 522 | 189 520 | 746 042 | 2 477 968 | 1 046 654 | 3 524 622 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

* Total referente à todas as idades.

C. Escolaridade

Há uma grande popularidade no campo da literatura sócio-econômico a respeito da teoria do capital humano na explicação da distribuição de renda. Esta teoria focaliza notadamente as características das pessoas para explicar os diferenciais de rendimentos destas e das famílias, devido ao grau de instrução. Isto é, a educação e o treinamento são responsáveis pela diversidade da capacidade produtiva das pessoas. Pois, pressupondo um mercado de trabalho competitivo e funcionando em perfeito equilíbrio as pessoas com as mesmas características obteriam rendimentos semelhantes. Este trabalho não pretende aprofundar esta questão apenas indicar que a existência do debate, sobre a correlação entre educação e rendimentos. No entanto, pesquisas empíricas constataam uma forte associação estatística entre instrução e rendimentos, embora isso não implique numa relação de causa e efeito (Santos, 2002, IV).

Hoffmann (2000) estimou que a contribuição marginal da variável educação nas equações de rendimentos para os dados da PNAD de 1997 é de 21,8% e que o coeficiente da escolaridade, na equação geral, mostra que o rendimento esperado cresce 11% para cada ano a mais de estudo. Com este resultado o autor conclui que o capital humano continua sendo, na análise de regressão, o maior determinante do rendimento das pessoas, embora há uma grande possibilidade de que este coeficiente da educação estar superestimado pela exclusão da variável valor do capital.²² Admitindo que o grau de instrução pode ser um elemento de barreira no mercado de trabalho, esta pesquisa faz um corte nas famílias desagregando-as segundo os rendimentos e a escolaridade. Para complementar foi feita uma abertura, segundo sexo, para a pessoa de referência da família (chefe) para testar a vulnerabilidade das mulheres. Os resultados estão apresentados nas tabelas 23, 24 e 25.

A primeira constatação é que nas famílias mais pobres concentram-se relativamente mais pessoas sem instrução, isto é o analfabetismo é um problema dos pobres. Na tabela 23 os indigentes analfabetos e com até quatro anos de estudos representam 81% dos indigentes e esta taxa de participação atinge 70% dos pobres, enquanto que para as pessoas não pobres esta taxa é de 44%. A faixa mais instruída, com curso superior incompleto e completo (13 ou mais anos de estudos) tem uma taxa de 7,8% dos não pobres para traços estatísticos nos pobres e indigentes. Nada mais perverso que estes números, sobre a relação entre renda e instrução.

A segunda constatação refere-se ao corte entre as mulheres e os homens chefes com relação ao grau de instrução, observa-se que se mantém de maneira geral a mesma distribuição da tabela 23. Deve ser ressaltado que os analfabetos e com pouca instrução do sexo masculino apresentam taxas de participação mais alta do que as verificadas para as mulheres (tabela 24). No entanto, ambos os sexos apresentam taxas de participação maiores nos níveis de escolaridade mais baixas, tanto nas famílias pobres, como nas indigentes. Como se trata de pessoas com pesadas responsabilidades familiares, são chefes de família, isso se traduz numa vida de penúria para toda a família (tabelas 24 e 25). É interessante notar que as mulheres chefes, têm uma maior taxa de participação, em relação aos homens chefes, na faixa de escolaridade mais alta e tanto para elas como para eles esta taxa é superior em relação à tabela 23.

Tabela 23
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS SEGUNDO ANOS DE ESTUDO E TIPO DE FAMÍLIA
(Porcentagem)

| | Indigentes | Pobres | Não pobres |
|---------------------------|------------|--------|------------|
| Sem instrução | 45,0 | 35,1 | 19,4 |
| 1 a 4 anos de estudo | 36,2 | 35,1 | 25,0 |
| 5 a 8 anos de estudo | 15,1 | 21,9 | 24,5 |
| 9 a 12 anos de estudo | 3,2 | 7,1 | 22,8 |
| 13 ou mais anos de estudo | 0,1 | 0,2 | 7,8 |
| Não determinado | 0,5 | 0,6 | 0,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, tabulações especiais, Melo & Nicoll, 2003.

²² Ney & Hoffmann (2003) citando um estudo de Hoffmann de 2000 que calculou estimativas para taxas de retorno diferenciadas por ano de estudo para cada setor de atividade, encontrou os seguintes valores: 7,6% na agricultura, 10,4% na indústria e 11,5% nos serviços.

Tabela 24
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DE ANOS DE ESTUDOS DAS MULHERES CHEFES DE FAMÍLIA, SEGUNDO TIPO DE FAMÍLIA
(Porcentagem)

| | Indigentes | Pobres | Não pobres |
|---------------------------|------------|--------|------------|
| Sem instrução | 28,4 | 29,4 | 18,3 |
| 1 a 4 anos de estudo | 35,3 | 32,2 | 27,6 |
| 5 a 8 anos de estudo | 26,5 | 23,5 | 20,2 |
| 9 a 12 anos de estudo | 8,3 | 13,4 | 21,7 |
| 13 ou mais anos de estudo | 0,3 | 0,6 | 11,5 |
| Não determinado | 1,2 | 0,9 | 0,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, tabulações especiais, Melo & Nicoll, 2003.

Tabela 25
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DE ANOS DE ESTUDOS DOS HOMENS CHEFES DE FAMÍLIA, SEGUNDO TIPO DE FAMÍLIA
(Porcentagem)

| | Indigentes | Pobres | Não pobres |
|---------------------------|------------|--------|------------|
| Sem instrução | 39,7 | 27,7 | 12,3 |
| 1 a 4 anos de estudo | 40,9 | 40,4 | 28,8 |
| 5 a 8 anos de estudo | 15,4 | 24,1 | 25,0 |
| 9 a 12 anos de estudo | 3,5 | 7,1 | 22,7 |
| 13 ou mais anos de estudo | 0,1 | 0,2 | 10,7 |
| Não determinado | 0,4 | 0,5 | 0,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, tabulações especiais, Melo & Nicoll, 2003.

D. Onde estão as mulheres no mundo do trabalho?

Diante das limitações da análise da pobreza derivada do enfoque monetário este trabalho traz outras variáveis para sua avaliação e assim dispor de outros aspectos que forneçam novos elementos ao estudo em tela. O mercado de trabalho brasileiro possui algumas características que são importantes para o fenômeno da pobreza, tais como: reduzida remuneração, elevada jornada de trabalho, pouca qualificação e baixa proteção social que são mais sofridos pelas mulheres trabalhadoras. Para cumprir com o objetivo desta pesquisa, foi feita uma classificação dos setores de atividade em grandes grupos ocupacionais como explicita a tabela 26, e aplicou-se o recorte da linha da pobreza para conhecer a realidade da ocupação feminina e masculina.

As diferenças entre os sexos iniciam-se na distribuição da população ocupada, porque as mulheres estão concentradas em atividades econômicas menos organizadas, com contratos informais, menor presença sindical e mais expostas ao desemprego. Uma outra questão importante refere-se ao peso da execução de trabalho não remunerado, cuja participação feminina é quase o dobro da masculina e reforça o caráter precário das ocupações femininas, mas que não possível trata neste estudo.

A intensa terciarização da economia brasileira na década de 1990 favoreceu as mulheres a inserção feminina no mundo do trabalho, porque é na prestação de serviços que há um claro predomínio entre as mulheres, nesta tabela esta ocupação agrega as domésticas. Esta é a primeira

ocupação feminina, o que exprime com clareza o drama da pobreza feminina, pois, esta ocupação aufere ainda a pior remuneração das atividades econômicas e estão alocadas nesta ocupação, aproximadamente, 19% das trabalhadoras brasileiras. Os dados da tabela mostram que a maior taxa de participação na ocupação das mulheres nas famílias não pobres e pobres está na prestação de serviços, que engloba o serviço doméstico remunerado, perde nas indigentes para as ocupações agrícolas. Estes números permitem concluir que os indigentes brasileiros (mulheres e homens) concentram-se na zona rural, como atestam os números da tabela 26 e as atividades agropecuárias apresentam os piores dados de distribuição de renda do Brasil, como confirma a pesquisa de Ney & Hoffmann (2003). Nas famílias pobres esta ocupação tem peso, mas perde no caso da ocupação feminina para a prestação de serviços, o grande exército de mulheres urbanas pobres exercem esta atividade (particularmente, o serviço doméstico remunerado). Os homens pobres continuam com uma grande participação na ocupação agrícola, mas já são também trabalhadores industriais, provavelmente da construção civil.

A concentração da pobreza nas ocupações da agropecuária é a informação mais importante da tabela 26, mostra que há bolsões de pobreza e que estes se concentram em algumas atividades econômicas, os pobres e indigentes são ocupados nas atividades rurais e esta concentração é mais grave para os trabalhadores (as) das famílias indigentes, não importa o sexo: 65% dos homens e 53% das mulheres indigentes são agricultores (as). Há uma solidariedade na desgraça e essa constatação reforça a idéia de que a reforma agrária seja uma diretriz para a política agrária nacional e que sua aplicação provocará uma melhoria na distribuição de renda no Brasil. Os autores Ney & Hoffmann (2003) estudando a distribuição da renda na agropecuária, avaliaram que devido à concentração da propriedade da terra no Brasil, estas atividades apresentam a pior distribuição de renda de todas as atividades econômicas e como a posse da terra apresenta alto grau de hereditariedade combate à pobreza no país passa pela reforma agrária como demonstra a tabela 26, estes autores concluem que a posição na ocupação das atividades agrícolas está claramente associada à posse da terra e a concentração da terra é evidente pois a área média dos empreendimentos dos empregadores agrícolas é de 221 ha. e os negócios agrícolas realizados por conta própria a média é de 26,2 ha. Assim, as ocupações na agropecuária refletem melhor a riqueza das pessoas do que nos demais setores econômicos, porque na agricultura o empregador é o proprietário da terra (Ney&Hoffmann, 2003, 149).

Tabela 26
BRASIL 2001, DISTRIBUIÇÃO DAS PESSOAS OCUPADAS POR GRUPO DE OCUPAÇÃO, SEGUNDO SEXO E TIPO DE FAMÍLIA
(Porcentagem)

| | Pobres | | | Indigentes | | | Não pobres nem indigentes | | |
|--|-----------|----------|-------|------------|----------|-------|---------------------------|----------|-------|
| | Masculino | Feminino | Total | Masculino | Feminino | Total | Masculino | Feminino | Total |
| Técnica, científica artística e assemelhada | 1 | 4 | 2 | 1 | 1 | 1 | 7 | 16 | 11 |
| Administrativa | 3 | 3 | 3 | 1 | 1 | 1 | 15 | 17 | 16 |
| Agropecuária e produção extrativa vegetal e animal | 40 | 30 | 36 | 65 | 53 | 60 | 14 | 10 | 12 |
| Indústria de transformação | 26 | 8 | 19 | 13 | 7 | 11 | 26 | 9 | 19 |
| Comércio e atividades auxiliares | 9 | 11 | 10 | 6 | 8 | 7 | 12 | 16 | 14 |
| Transporte e comunicação | 4 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 | 8 | 1 | 5 |
| Prestação de serviços | 3 | 36 | 15 | 2 | 27 | 11 | 3 | 23 | 11 |
| Outra ocupação, ocupação mal definida ou não declarada | 15 | 8 | 12 | 10 | 4 | 8 | 15 | 8 | 12 |
| | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

O grupo ocupacional indústria de transformação engloba os ocupados da construção civil, este um setor econômico tipicamente empregador de trabalhadores de baixa escolaridade, tradicionalmente a ocupação na indústria da construção é a porta de entrada do trabalhador masculino no mercado de trabalho urbano. De forma interessante, os homens pobres, têm como segunda ocupação em ordem de importância a ocupação na indústria de transformação e esta é a primeira nas famílias não pobres para os homens. Todas as ocupações que implicam maior grau de escolaridade apresentam taxas de participação maiores para o conjunto das famílias não pobres e isso é válido para mulheres e homens.

De forma interessante, a tabela 26 explicita que a ocupação das famílias não pobres tanto para as mulheres como para os homens não apresentam o grau de concentração evidenciado nos pobres e indigentes. Notem que os grupos ocupacionais, administrativo, técnico e comércio são representativos da ocupação das famílias não pobres para ambos os sexos, mas com significados diferentes para as mulheres: no administrativo o peso é das servidoras públicas, no técnico das professoras. Melo & Lastres (2003) estudando as mulheres com instrução superior observaram que o ensino é a maior ocupação destas mulheres, isto é, cerca de 1/3 delas exercem a profissão de docentes (1, 2, e 3 graus), enquanto para os homens há uma pulverização por todos os campos da ocupação como aparece na tabela citada, por último no comércio são as balconistas.

E. Gênero e rendimentos: renda média e mediana

Analisar os diferenciais de rendimentos entre os sexos no mercado de trabalho é um dos temas mais tratados no âmbito da literatura sócio-econômica brasileira. A partir da noção da divisão sexual do trabalho e de que o trabalho tem sexo e fica grávido, houve um avanço nas pesquisas para explicar as diferenças entre mulheres e homens. Porque é neste campo, onde se verifica com maior nitidez a desigualdade entre os sexos.

As tabelas 27 e 28 mostram a renda média e mediana da pessoa de referência das famílias brasileiras. A escolha deste membro da família é devido ao seu papel central como provedor das necessidades familiares, cerca de 70% das necessidades das famílias são atendidas pela renda dos responsáveis pela família. Mas, estes dados devem ser olhados com cautela, devido ao critério utilizado, isto é a renda monetária de todos os trabalhos para fazer o corte da linha de pobreza na população. Os dois indicadores construídos renda média e a mediana mostram primeiro que tanto na tabela 27 como na tabela 28, a renda média é superior à mediana para todas as famílias, isto indica que a distribuição de renda é assimétrica e há uma grande desigualdade na sociedade, algumas famílias auferem rendimentos muito superiores à maioria. Segundo, a renda média e a mediana, recebida pelos chefes das famílias indigentes está abaixo do salário mínimo vigente na época. Para as famílias pobres estes indicadores são superiores ao salário mínimo, sendo que a renda média tem um acréscimo um pouco maior que 50% do salário mínimo e a renda mediana de um pouco mais que 40% do mesmo parâmetro. Para os não pobres a renda média é multiplicada por sete em relação ao salário mínimo e a renda mediana por quatro. Isto demonstra a distância entre os rendimentos das pessoas no país.

Tabela 27

BRASIL 2001, RENDA MÉDIA DE TODAS AS FONTES DE TRABALHO DOS CHEFES DAS FAMÍLIAS*, SEGUNDO TIPO DE FAMÍLIA

| | Média | Mediana |
|------------------------------------|----------|---------|
| Famílias Indigentes | 139,35 | 135,00 |
| Famílias Pobres | 270,73 | 250,00 |
| Famílias Não Pobres nem Indigentes | 1 292,74 | 750,00 |
| Total das Famílias | 993,15 | 520,00 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

* Real de setembro de 2001.

A tabela 28 apresenta problemas mais graves, desvela a penúria feminina na sua maior crueza; a renda média e a mediana feminina são inferiores a masculina para todos os tipos de famílias. A desigualdade de rendimentos é uma realidade para todas as mulheres. Claro, que há diferenças entre as mulheres, bem como para os homens entre si. Olhando para a renda média nota-se que as mulheres auferem rendimentos de cerca de 70% dos masculinos e considerando a mediana estes ganhos são de cerca de 66%, dos recebidos pelo sexo masculino. Outras pesquisas trabalhando com o recorte de raça e gênero conclui que as mulheres negras, em todas as regiões do Brasil são as mais vulneráveis em termos de rendimentos (Rede Feminista de Saúde, Dossiê, 2003).

Tabela 28
BRASIL 2001, RENDA MÉDIA E MEDIANA DE TODAS AS FONTES DE TRABALHO DOS CHEFES DE FAMÍLIA, SEGUNDO SEXO E TIPO DE FAMÍLIA

| | Masculino | | Feminino | |
|------------------------------------|-----------|---------|----------|---------|
| | Média | Mediana | Média | Mediana |
| Famílias Indigentes | 148,46 | 150,00 | 112,48 | 100,00 |
| Famílias Pobres | 289,17 | 270,00 | 221,65 | 180,00 |
| Famílias Não Pobres nem Indigentes | 1 399,58 | 800,00 | 989,82 | 590,00 |
| Total das Famílias | 1 093,31 | 580,00 | 727,63 | 375,00 |

Fonte: PNAD/IBGE, 2001, Tabulações Especiais Melo & Nicoll, 2003.

VI. Bem-estar e pobreza

Como forma de minimizar os problemas decorrentes da medição da pobreza pelo enfoque monetário esta pesquisa apresenta abaixo dados sobre as condições de vida das pessoas, segundo o recorte utilizado da tipologia das famílias: pobres, indigentes e não pobres. Para fazer esta avaliação foram construídos quatro indicadores do nível de bem-estar das pessoas, através do acesso delas aos serviços públicos de: água encanada, saneamento (esgoto sanitário), coleta de lixo e iluminação elétrica.²³ Rocha (2003) traçando um perfil da pobreza, para o ano de 1999, analisa o acesso a bens duráveis e concluiu que embora haja um diferencial marcante de acesso entre pobres e não pobres quanto ao consumo de bens, pode-se verificar que alguns itens já se encontram na maioria dos domicílios pobres brasileiros, como é o caso de fogão, geladeira e televisão. Esta disseminação destes bens evidencia que as famílias pobres (a autora não separou os indigentes) têm algumas estratégias para se apropriar desses bens duráveis e esta estratégia os aproxima do padrão de vida dos não pobres.²⁴

Para obter uma análise sobre o prisma de gênero separamos estes dados para as famílias, cuja pessoa de referência é do sexo feminino e masculino. Acreditamos que estas informações podem agregar mais elementos para análise da pobreza e a sua feminilização, as tabelas abaixo mostram esta realidade para o Brasil e suas as regiões.

Primeiro os indicadores de acesso aos serviços públicos básicos revelam a quase universalização da energia elétrica, tanto do ponto de vista da pobreza como da distribuição territorial, não há discrepância entre as regiões. Até porque quem não utiliza energia elétrica não vive no século XXI, claro que os indigentes ainda não estão inteiramente inseridos no mundo iluminado, mas comparando com saneamento (esgoto sanitário) a diferença é gritante. A quase universalização dos serviços de energia elétrica explica a difusão da utilização da geladeira e televisão já encontrada por Rocha (2003) para 1999.

Segundo que o acesso ao serviço de saneamento adequado²⁵ (esgoto sanitário) é restrito para a população e mesmo as famílias não pobres apresentam taxas de participação diferenciadas entre

²³ A escolha desses serviços é devido a que apenas esses são investigados pela PNAD.

²⁴ Uma dessas estratégias é o mercado de segunda mão.

²⁵ Saneamento adequado significa posse de rede coletora de esgoto, seja pluvial ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto ou pluvial.

as regiões, isso demonstra a diversidade do desenvolvimento regional nacional, onde as regiões Norte e Nordeste são as mais atrasadas. Este indicador reflete essas condições materiais de vida das suas populações. A utilização de água encanada é outro indicador, que apesar da sua importância para a vida humana, tem taxas de participação melhores que o saneamento, mas mesmo assim, fica aquém do mínimo de condições de saúde para a população. Há diversidade de situações entre as famílias e estas também aparecem no corte regional, pode-se afirmar que, as famílias não pobres, têm acesso praticamente a universal a água encanada e estas taxas caem um pouco para os pobres e mais ainda para os indigentes.

O último indicador é importante para os centros urbanos porque implica na coleta do lixo, esta também caminha para a universalização com uma gradação dos não pobres e pobres para os indigentes. Como um pouco mais de 80 da população brasileira é urbana, contar com coleta de lixo é um indicador de melhores condições de vida. Vejam as tabelas que diferenciam as moradias chefiadas por mulheres das chefiadas por homens, estas nos reserva surpresa. O esperado era que as moradias femininas apresentassem piores condições em todos os indicadores, refletindo os menores rendimentos auferidos pelas mulheres, mas não é essa a realidade. Ao contrário, todos os indicadores são melhores para as moradias femininas (tabelas 30 e 31). Nossa conclusão é que as mulheres chefes, sozinhas sem parceiro, talvez se empenhem mais em conseguir melhores condições de moradia e de vida para suas famílias.

Tabela 29
BRASIL 2001, PERCENTUAL DE PESSOAS COM DETERMINADAS CARACTERÍSTICAS DE MORADIA,
SEGUNDO REGIÕES E TIPO DE FAMILIA
(Porcentagem)

| | Con água encanada | Com saneamento adequado | Com coleta de lixo | Com iluminação eléctrica |
|---|-------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------|
| Famílias pobres | | | | |
| Norte | 58 | 7 | 73 | 96 |
| Nordeste | 61 | 19 | 61 | 89 |
| Sudeste | 91 | 62 | 81 | 97 |
| Sul | 92 | 28 | 72 | 95 |
| Centro-Oeste | 83 | 21 | 77 | 94 |
| Total Brasil | 76 | 33 | 70 | 93 |
| Famílias Indigentes | | | | |
| Norte | 46 | 5 | 60 | 89 |
| Nordeste | 39 | 10 | 41 | 78 |
| Sudeste | 80 | 48 | 70 | 94 |
| Sul | 79 | 17 | 54 | 83 |
| Centro-Oeste | 70 | 13 | 65 | 86 |
| Total Brasil | 52 | 18 | 50 | 83 |
| Famílias não pobres nem indigentes | | | | |
| Norte | 81 | 16 | 89 | 98 |
| Nordeste | 81 | 36 | 78 | 94 |
| Sudeste | 98 | 84 | 95 | 100 |
| Sul | 98 | 53 | 88 | 99 |
| Centro-Oeste | 94 | 39 | 88 | 98 |
| Total Brasil | 94 | 63 | 90 | 98 |

Fonte: PNAD/IBGE, Tabulações especiais Melo & Nicoll, 2003.

Nota: 1) Foram excluídos os casos não classificados. 2) Saneamento adequado significa posse de rede coletora de esgoto ou pluvial ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto ou pluvial.

Tabela 30
BRASIL 2001, PERCENTUAL DE FAMÍLIAS CHEFIADAS POR MULHERES COM DETERMINADAS
CARACTERÍSTICAS DE MORADIA, SEGUNDO REGIÕES E TIPO DE FAMÍLIA
(Porcentagem)

| | Con água encanada | Com saneamento adequado | Com coleta de lixo | Com iluminação eléctrica |
|---|-------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------|
| Famílias pobres | | | | |
| Norte | 63 | 10 | 81 | 97 |
| Nordeste | 69 | 27 | 72 | 93 |
| Sudeste | 93 | 72 | 90 | 98 |
| Sul | 94 | 40 | 88 | 98 |
| Centro-Oeste | 85 | 34 | 89 | 96 |
| Total Brasil | 81 | 43 | 82 | 96 |
| Famílias Indigentes | | | | |
| Norte | 58 | 8 | 77 | 93 |
| Nordeste | 53 | 19 | 62 | 87 |
| Sudeste | 88 | 61 | 88 | 98 |
| Sul | 86 | 39 | 84 | 93 |
| Centro-Oeste | 80 | 27 | 88 | 95 |
| Total Brasil | 67 | 32 | 73 | 91 |
| Famílias não pobres nem indigentes | | | | |
| Norte | 83 | 21 | 92 | 99 |
| Nordeste | 83 | 41 | 83 | 96 |
| Sudeste | 98 | 87 | 97 | 100 |
| Sul | 98 | 61 | 92 | 99 |
| Centro-Oeste | 96 | 52 | 95 | 99 |
| Total Brasil | 94 | 68 | 93 | 99 |

Fonte: PNAD/IBGE, Tabulações especiais Melo & Nicoll, 2003.

Nota: 1) Foram excluídos os casos não classificados, 2) Saneamento adequado significa posse de rede coletora de esgoto ou pluvial ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto ou pluvial.

Tabela 31

**BRASIL 2001, PERCENTUAL DE FAMÍLIAS CHEFIADAS POR HOMENS COM DETERMINADAS
CARACTERÍSTICAS DE MORADIA, SEGUNDO REGIÕES E TIPO DE FAMÍLIA**
(Porcentagem)

| | Con água encanada | Com saneamento adequado | Com coleta de lixo | Com iluminação eléctrica |
|---|-------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------|
| Famílias pobres | | | | |
| Norte | 56 | 6 | 71 | 94 |
| Nordeste | 59 | 17 | 58 | 88 |
| Sudeste | 91 | 59 | 78 | 97 |
| Sul | 92 | 26 | 68 | 94 |
| Centro-Oeste | 81 | 16 | 72 | 93 |
| Total Brasil | 75 | 30 | 67 | 92 |
| Famílias Indigentes | | | | |
| Norte | 43 | 4 | 55 | 87 |
| Nordeste | 38 | 9 | 38 | 77 |
| Sudeste | 78 | 44 | 63 | 92 |
| Sul | 80 | 13 | 48 | 82 |
| Centro-Oeste | 67 | 9 | 57 | 83 |
| Total Brasil | 50 | 16 | 46 | 81 |
| Famílias não pobres nem indigentes | | | | |
| Norte | 79 | 14 | 87 | 97 |
| Nordeste | 78 | 33 | 75 | 92 |
| Sudeste | 98 | 83 | 94 | 99 |
| Sul | 98 | 51 | 86 | 99 |
| Centro-Oeste | 93 | 34 | 85 | 97 |
| Total Brasil | 93 | 61 | 88 | 98 |

Fonte: PNAD/IBGE, Tabulações especiais Melo & Nicoll, 2003.

Nota: 1) Foram excluídos os casos não classificados, 2) Saneamento adequado significa posse de rede coletora de esgoto ou pluvial ou fossa séptica ligada à rede coletora de esgoto ou pluvial.

VII. À guisa de conclusões

O Brasil nos últimos vinte anos passou grandes mudanças nos padrões sócio-econômicos da família à produção. Houve um progresso na redução das desigualdades de gênero e este sucesso influenciou o comportamento e os valores sociais das mulheres, porque proporcionou alterações na formação da identidade feminina, coadjuvado pela separação entre a sexualidade e a reprodução, proveniente da difusão da pílula anticoncepcional. Esta redefinição dos papéis femininos aconteceu em todas as classes sociais e elevou a taxa de participação feminina no mundo do trabalho e da política.

Analfabetas no início do século XX, as mulheres brasileiras fizeram extraordinários avanços na sua escolaridade e no final do século tem um grau de instrução, na média superior a dos homens. Cresceu sua participação no mercado de trabalho, embora ainda permaneçam diferenciais salariais, no entanto, estes diminuiram na década de 1990. É importante assinalar que este diferencial de salário que ainda persiste é uma das explicações significativas da desigualdade de renda do país. A

diferença em favor dos homens é muito grande – estes recebem 40% a mais que as mulheres. Esta diferença é pura discriminação e não é devido ao pior desempenho das mulheres na produção. Por último, este hiato é maior nos domicílios chefiados por mulheres. A proporção de mulheres chefes de família tem crescido no Brasil e isso provavelmente tem um impacto enorme no aumento da pobreza e da exclusão social.

Esta maior participação das mulheres no mercado de trabalho não significou uma melhoria na renda das famílias. Provavelmente, a queda da massa salarial brasileira não foi maior devido a este aumento da participação feminina no mercado de trabalho. Mas, esta entrada ocorreu num contexto econômico adverso, com aumento do desemprego, desregulamentação do mercado de trabalho, perda de importância relativa do assalariamento, que obrigou mulheres e homens a recorrerem a estratégias de sobrevivência que provocaram a precarização de suas condições de vida. Há uma concentração da atividade feminina nos segmentos menos organizados da economia, com maior recorrência de contratos informais e menor presença sindical.

Os pobres e indigentes podem não ser 49 milhões de pessoas que a linha de pobreza definida neste trabalho encontrou, mas há um contingente significativo de despossuídos na sociedade brasileira. Este número representa 29% das pessoas no Brasil de 2001 e 23% das famílias nacionais. Vivem nas grandes metrópoles brasileiras, nos grotões do Brasil rural e perambulam, sobretudo pelo interior das regiões Nordeste e Norte. A presença da pobreza é uma realidade brasileira, mas o que questionamos é o tamanho que estes números expressam. Que ela existe, existe, mas a sua real dimensão talvez não seja exatamente esta. Urge explicitar isso na metodologia de escolhas dos métodos de mensuração, para que seja mais efetivo o desenho das políticas públicas de proteção social.

O rosto feminino da pobreza tem seus traços pintados com a dissolução dos laços familiares que provocou um aumento relativo das famílias cujas pessoas de referência são mulheres. Estas respondem por 27% das famílias pobres e 25% das indigentes. A dramaticidade destes dados fica acentuada quando se olha para as crianças, a proporção destas que vivem com o responsável sem cônjuge passou de 11,2% em 1991 para 16% em 2000 (3,6 milhões de menores) e 50% destas (1,8 milhões) vivem sós com responsáveis mulheres, sem cônjuges. Considerando apenas as crianças de zero a seis anos esta taxa de participação atinge 18% (IBGE, 2000) e esta proporção é bem superior no Distrito Federal e nas cidades de Salvador, Recife e Belém. Esta é uma triste realidade e uma sobrecarga para as mulheres, sobretudo as pobres que vêem seus companheiros mudarem de casa, como quem troca de roupa, sem nenhuma responsabilidade com os filhos gerados. Assim, elas assumem sozinhas, a tarefa de educar os filhos. Complementando esta observação os dados gerados por este estudo mostram que há uma maior concentração das crianças nas famílias indigentes e pobres o que significa taxas de fecundidade mais alta nessas famílias, enquanto que os idosos são mais numerosos nas famílias não pobres, conclui-se, então, que se nasce mais na pobreza, mas se vive menos nelas.

A geografia racial também diverge da distribuição da riqueza nacional, pois, a população acima das linhas de pobreza e indigência é composta por 62% de brancos e 37,5% por pretos e pardos, esta é uma distribuição demográfica racial diferente da encontrada para o Brasil, onde os brancos são 54% e os pretos e pardos 44% da população. Considerando apenas os pobres e indigentes a questão fica mais explicitada. Os pobres são 61% pretos e pardos e estes enquanto indigentes alcançam a extraordinária taxa de participação de 71% do total desta população. A escolaridade também acompanha a concentração da riqueza, assim as pessoas das famílias mais pobres concentram relativamente maior número de pessoas sem instrução, isto é o analfabetismo é um problema dos pobres. Olhando para a população indigente os analfabetos e os com até 4 anos de estudos representam 81% destes e esta taxa de participação atinge 70% dos pobres, enquanto que para as pessoas não pobres esta taxa é de 44%. A instrução apesar do avanço da última década ainda é uma questão para a sociedade brasileira. Por

último a penúria feminina é revelada na sua crueza pelos dados mostrados neste estudo, tanto a renda média como a mediana feminina são inferiores a masculina para todos os tipos de famílias. A desigualdade é uma realidade para todas as mulheres e pode-se afirmar que ser mulher é quase sinônimo de ser pobre, sobretudo se for preta ou parda.

Por último as características de conforto das moradias mostram o acesso aos serviços públicos básicos e revelam a quase universalização da energia elétrica, tanto do ponto de vista da pobreza como da distribuição territorial, não há discrepância entre as regiões. Os diferenciais de acesso para água, coleta de lixo e mesmo saneamento (esgoto sanitário) entre pobres (e indigentes) e não pobres, existem, mas parecem modestos quando se consideram as respectivas rendas dos dois grupos. Apesar de no caso saneamento haver uma diferença gritante entre o acesso a este serviço e os demais, mas esta é uma questão nacional: cuja dificuldade é similar para todos, que dependem da oferta pública desse serviço.

Para finalizar estas conclusões colocamos algumas sugestões de pontos relevantes para políticas de gênero e pobreza, decorrentes do diagnóstico traçado neste trabalho. Almeja-se que instituições governamentais e a sociedade civil promovam um debate sobre eles e desta forma seja possível traçar uma linha de ação de combate a estas desigualdades sociais.

O primeiro decorre de que a discussão da pobreza sob o prisma de gênero suscita questões específicas da vida das mulheres, que os dados estatísticos nem sempre revelam ou mesmo ocultam, tais como o trabalho não remunerado e os afazeres domésticos. Desvendar a invisibilidade do trabalho feminino é importante para elaboração de políticas de combate a discriminação. No caso do trabalho sem remuneração isto agrava a pobreza, pois no contingente destes trabalhadores a maioria é composta de mulheres. Esta é uma forma precária de inserção no mercado de trabalho e é uma realidade das camadas mais pobres da população. Como outros estudos já mostraram as mulheres investem a maior parte dos seus rendimentos pessoais na manutenção da família, dessa forma urge praticar uma política de renda que combata a discriminação salarial e o trabalho sem remuneração.

A segunda refere-se a que as políticas de gênero devem dirigir-se a atacar o problema da divisão sexual do trabalho, entre os espaços doméstico e público. Estas políticas devem propiciar apoio à reprodução social, como ficou demonstrado na pesquisa. As famílias indigentes e pobres têm uma proporção de crianças muito superior a que é encontrada nas famílias não pobres. É preciso uma política de proteção à família. Assim, propomos a criação de uma rede de creches, restaurantes populares e lavanderias, que ajudarão as mulheres na realização dos afazeres domésticos, aliviando a pesada carga que atualmente recai nos ombros femininos. Além disso, o Estado deve implementar uma política de renda que proteja as famílias pobres com crianças. As famílias com filhos, independentes de serem chefiadas por mulheres ou homens são as que apresentam rendimento médio mensal *per capita* mais baixo em nossa sociedade, pode-se afirmar que mais que diferenças de gênero é a presença de filhos que diminui os rendimentos familiares. Mas, o quadro se agrava para as mulheres. As famílias chefiadas por mulheres, sem cônjuge e com filhos pequenos são as que apresentam os menores rendimentos mensais de toda a estrutura ocupacional nacional. Reiteramos a necessidade de desenvolver políticas que criem efeitos positivos sobre as possibilidades de inserção de todas as mulheres no mercado de trabalho, porque seguramente este é melhor caminho para melhorar a situação feminina na sociedade.

A nossa terceira observação trata o caso das mulheres rurais, este estudo mostra que o maior bolsão de indigência e pobreza é ocupado pelas trabalhadoras rurais. Urge traçar políticas de gênero para o mundo rural; porque na sociedade brasileira rural a família tradicional ainda permanece como a guardiã da família e todas as diferenças entre os papéis feminino e masculino são aqui mais acentuadas.

Em quarto lugar devemos especificar uma ação contundente relacionando gênero, pobreza e raça. As mulheres negras é o conjunto populacional nacional que apresenta condições de vida mais adversas da nossa sociedade. Estas decorrem de duas fontes de discriminação social de um lado da maior dificuldade de mobilidade social das pessoas de raça negra e a outra da precariedade da inserção social no mercado de trabalho. Ser mulher, pobre e negra define uma situação sócio-econômica extremamente vulnerável, que se exprime na alta taxa de mortalidade das mulheres negras.

O quinto aspecto a ser considerado para um recorte de políticas públicas no item gênero e pobreza relaciona-se a questão do território. A pobreza é mais dramática, sem sombra de dúvida na região nordestina. Do desenho da linha de pobreza ao exercício dos direitos todos os indicadores desnudam uma realidade sufocante para a população pobre desta região brasileira. Esta situação é agravada pela estrutura econômica regional, onde predominam as atividades rurais, nestas as mulheres vivem as piores situações, a grande maioria destas trabalhadoras tem a condição de não remuneradas e outro grande contingente são trabalhadoras para consumo próprio.

A sexta questão trata do problema geracional. O envelhecimento da população é um fato na sociedade brasileira, seu reconhecimento deve levar o Estado a alargar o escopo da política de proteção à família, para incorporar também as famílias com idosos, deficientes físicos e doentes. Mesmo reconhecendo que os idosos têm um melhor acesso a renda e auferem rendimentos mais altos, a renda não resolve tudo. São as mulheres no seio das famílias que garantem o cuidado gratuito com eles e este atendimento substitui os caros serviços para-médicos prestados, por entidades públicas e privadas.

Bibliografia

- Arriagada Irma & Torres Carmen (editoras) (1998), "Género y Pobreza. Nuevas Dimensiones", ISIS International, Ediciones de las Mujeres, n. 26, Santiago de Chile.
- Banco Mundial (2003), "A questão de gênero no Brasil", Pena, Maria Valéria Junho & Pitanguy, J. (coords), Brasília, Unidade de Gênero e CEPIA.
- Barros Katia, Namir Machado, "A participação feminina no mercado de trabalho brasileiro nos anos noventa: segregação ocupacional e diferenciais de rendimento", Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, Dissertação de Mestrado, 2003.
- Barros R., & Fox, L.& Mendonça, R., (1993), "Poverty among female headed households in Brazil", Rio de Janeiro, IPEA, (Texto para Discussão, n.310).
- CEPAL, (Comissão Econômica para a América Latina) (2000), *The Equity Gap: a second assessment*. Second Regional Conference in Follow-up to the World Summit for Social Development, 2000 (a).
- ____ Panorama social de América Latina, Santiago do Chile.
- Deddeca, Claudio S.(2004), "Tempo, Trabalho e Gênero", IE/UNICAMP, janeiro (mimeo).
- Grossi Mauro, Graziano José & Tabaki Maya (2001), "Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para a quantificação do problema no Brasil". Campinas, IE/UNICAMP (texto para discussão).
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (2002), "Perfil das Mulheres Responsáveis pelos Domicílios no Brasil, 2000", Rio de Janeiro, Departamento de População e Indicadores Sociais.
- ____ (2003), "Síntese de Indicadores Sociais, 2002", Rio de Janeiro, Departamento de População e Indicadores Sociais.
- ____ "Síntese de Indicadores Sociais, 1998", Rio de Janeiro, Departamento de População e Indicadores Sociais, 2000.
- Hasenbalg, C., Discriminação e Desigualdades Raciais no Brasil, Rio de Janeiro, Editora Graal, 1979.

- Hoffmann, R., “Distribuição de Renda – Medidas de Desigualdade e Pobreza”, São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, 1998.
- Lavinas, Lena, “Pobreza, Desigualdade e Exclusão: contextos atuais”, Prefeitura de São Paulo, Relatório de Pesquisa, Documento de Base URB-AL 10, 2003 (versão preliminar).
- _____. Empregabilidade no Brasil: inflexões de gênero e diferenciais femininos, Rio de Janeiro: IPEA, 2001. TD, n. 826.
- Lluch, C., “Sobre medições de renda a partir dos Censos e das Contas Nacionais”, Rio de Janeiro, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, n.1, vol.12, 1982.
- Medeiros, Carlos Aguiar de, “Desenvolvimento econômico e estratégias de redução da pobreza e das desigualdades no Brasil”, em *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.24, n.2, 2003.
- Melo, Hildete Pereira de & Araújo, João Lizardo de & Marques, Teresa C.de N., “Raça e Nacionalidade no Mercado de Trabalho Carioca na Primeira República: o caso da Cervejaria Brahma” em *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, 57 (3), jul/set 2003.
- Melo, Hildete Pereira de & Lastres, Helena M.Martins, “Brasil – Gênero, Ciência, Tecnologia e Inovação – Um olhar feminino”, Rio de Janeiro, UNESCO, 2003, mimeo.
- Melo, Hildete Pereira de & Barros, Flávio, “O Desemprego no Feminino”, em *Archétypon*, n. 22, jan/ab.2000.
- Melo, Hildete Pereira de & Sabbato, Alberto, “O feminino no mundo rural: um olhar pela PNAD/IBGE”, em *Anais do X World Congress of Rural Sociology e XXXVIII Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, 2000.
- Melo, Hildete Pereira de, “O serviço doméstico remunerado no Brasil: de criadas a trabalhadoras”, em Melo, H.P.de & Sabbato, A., (orgs) “Os Serviços no Brasil – Estudos de Casos”, Rio de Janeiro, MICT, ANPEC, IPEA, 1998.
- _____. & Serrano, F., “A mulher como objeto da teoria econômica”, em Aguiar, N., “Gênero e Ciências Humanas – desafio às Ciências desde a perspectiva das mulheres”, Rio de Janeiro, Record e Rosa dos Tempos, 1997.
- Monteiro, Carlos Augusto, A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil, em *Estudos Avançados*, v.9, n.24, 1995.
- Ney, Marlon Gomes & Hoffmann, R., Desigualdade de renda na agricultura: o efeito da posse da terra, em *Economia*, vol.4, n.1, janeiro/junho de 2003.
- Oakley, A., *Sex, Gender and Society: Towards a New Society*, Londres, Maurice Temple Smith Ltd., 1972.
- Paixão, Marcelo, “A hipótese do desespero: a questão racial em tempos de frente popular” em Observatório da Cidadania, Relatório 2003 – População versus Mercado, Rio de Janeiro, Instituto Del Tercer Mundo (IteM) e Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), 2003.
- Projeto Fome Zero, Uma proposta de política de combate à fome no Brasil, São Paulo, Instituto Cidadania e Fundação Djalma Guimarães, julho de 2001 – versão para discussão.
- Rede Feminista De Saúde – Rede Nacional Feminista de Saúde, “Assimetrias Raciais no Brasil – Alerta para a elaboração de políticas”, Belo Horizonte, Rede Feminista de Saúde, 2003.
- Ricardo, D., Princípios de Economia Política e Tributação, São Paulo, Abril Cultural, 1982.
- Rocha, Sônia, “Pobreza no Brasil – Afinal, de que se trata?”, Rio de Janeiro, FGV Editora, 2003.
- Salama, P. & Destremau, Blandine, “O Tamanho da Pobreza – Economia Política da distribuição de Renda”, Rio de Janeiro, Garamond Universitária, 1999.
- Santos, José Alcides F. Estrutura de Posições de Classe no Brasil – mapeamento, mudanças e efeitos na renda, Belo Horizonte, Editora UFMG, Rio de Janeiro, IUPERJ, 2002.
- Soihet, Rachel, “História das Mulheres”, em Cardoso, Ciro Flamarion & Vainfas, Ronaldo (orgs), *Domínios da História*, Rio de Janeiro, Campus, 1997.

Brasil: fortalecimento da secretaria especial de políticas para as mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas

*Lourdes Bandeira*²⁶

I. Resumo

O Plano Plurianual –PPA 2004-2007– que representa o projeto do governo para os próximos quatro anos, trouxe à tona uma perspectiva inovadora inclusiva na medida em que adotou, pela primeira vez no país, na plataforma política de governo, a viabilização da inclusão social, da equalização das oportunidades –gênero, raça, etnia, pessoas portadoras de necessidades especiais e da cidadania. Portanto, propôs a garantia de que o recorte transversal de gênero esteja presente na formulação e implementação de políticas públicas no país. A criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM, impulsionadora e articuladora dessa nova institucionalidade, representou um imenso avanço para o movimento feminista na sua luta pelo fim da desigualdade de gênero.

O convênio celebrado entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM e a CEPAL, com vistas ao fortalecimento e ao avanço da Transversalização da Perspectiva de Gênero nas Políticas

²⁶ Docente do Departamento de Sociologia Universidade de Brasília, UnB.

Públicas e nas Políticas de Superação da Pobreza, possibilitou a efetivação de uma pesquisa a respeito da transversalidade de gênero no PPA, da importância da categoria para as políticas de superação da pobreza, das demandas da sociedade civil em relação à política do novo governo para as mulheres e dos entraves e espaços já conquistados nos Ministérios que trabalham com a área social e com o planejamento, orçamento e gestão.

A pesquisa foi realizada através de levantamento bibliográfico e documental e de entrevistas com representantes do movimento de mulheres e com gestores e assessores ministeriais, buscando apontar: as lacunas existentes no PPA, as potencialidades de articulação com os Ministérios, as prioridades indicadas pelo movimento feminista, bem como verificar as melhores estratégias que a SPM deve contemplar para garantir uma governabilidade com vistas a efetivação da política de igualdade de gênero.

Feministas não fazem perguntas diferentes dos outros, elas fazem as mesmas perguntas de uma forma diferente (Sandra Bartky).

II. Introdução

Vem se registrando, nas últimas décadas, o ressurgimento da visibilidade dos estudos de políticas públicas, assim como das instituições, regras, estratégias e modelos que regem decisões, formulações, implementações, monitoramentos e avaliações (Souza, 2003). Em outras palavras, trata-se de mapear as principais categorias e conceitos das políticas governamentais, ou do “estado em ação” (Jobert e Müller, 1987) que elege e legitima escolhas políticas específicas e que age em situações concretas (Reis, 2003).

O crescente interesse está diretamente relacionado com o intenso processo de mudança que vem ocorrendo no interior da sociedade brasileira, assim como com as propostas de reforma do Estado, sobretudo a partir do eclipse que o Estado desenvolvimentista deixou. Nesse novo contexto, a análise e a discussão de políticas públicas pode correr o risco de ser vítima de um tecnicismo exagerado, caso a interação de interesses, valores e normas não mereça tanta consideração quanto os critérios técnicos e as restrições orçamentárias (Reis, 2003).

Esse campo tem como problema de estudo os programas governamentais, em especial suas condições de emergência, seus mecanismos e estratégias de operação e de controle. Tais estratégias dimensionam a seleção, avaliação e crítica do corpo conceitual que as orientam e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. Como afirma Reis (2003:12) “...qualquer que seja o ângulo da política pública contemplado por um pesquisador, as questões morais, teóricas e técnicas encontram-se bastante interligadas”.

A preocupação inicial aqui é de conhecer quais são as proposições analíticas que sustentam as políticas públicas do Estado Brasileiro em relação à implementação da transversalidade de gênero, no sentido de garantir que a igualdade de gênero possibilite a redução da pobreza. Nesse contexto, a discussão e a análise dos elementos conceituais norteadores, assim como das estratégias de implementação e de gestão das políticas públicas, se fazem necessárias para se buscar elementos que sustentem o fortalecimento da capacidade dos mecanismos institucionais da Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM para a transversalização das políticas de gênero.

Há que se destacar a importância que assumem, inegavelmente, algumas áreas sociais com a chegada do novo governo –Presidente Luis Inácio Lula da Silva– visibilizadas como prioridades

presentes no PPA 2004-2007²⁷ e estruturadas como novas políticas, ancoradas em novas instituições e concretizadas na ação governamental, como:

- A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional consubstanciada no Programa Fome Zero;
- A Política de Promoção da Igualdade Racial, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial-SEPPIR;
- A Política da Promoção da Igualdade de Gênero, impulsionada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres-SPM.

Cabe aqui centralizar a discussão nas questões relativas à formulação do PPA 2004-2007, produtor de políticas públicas que devem incorporar a perspectiva de gênero na sua formulação conceitual, e que, a partir dessa incorporação, possam assegurar sua transversalidade no conjunto de todas as instâncias e competências institucionais, técnicas-administrativas da governabilidade do Estado Brasileiro. Em outras palavras, como garantir que a igualdade de gênero seja incorporada na governabilidade democrática se realizando via a Secretaria Especial de Política para as Mulheres, uma vez que esta diretriz política está cunhada no PPA 2004-2007, no Megaobjetivo primeiro, que trata da inclusão social e da redução das desigualdades, como a meta de “promover a redução das desigualdades de gênero”.

É necessário destacar, no entanto, que o campo das políticas de igualdade de gênero é particularmente complexo e atravessado por múltiplos pontos de tensões, que dizem respeito à formulação de princípios, aos seus enquadramentos jurídicos e aos processos que lhe são devidos de intervenção. A análise dessa iniciativa, no PPA 2004-2007, requer, concomitantemente, a necessidade substantiva de se entender os pressupostos analíticos que embasam essas iniciativas, assim como o modo como deve ser viabilizada sua implementação.

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

Além da eficácia de políticas públicas voltadas à redução das assimetrias de gênero, à condição de haver uma mudança no perfil da institucionalidade vigente, há que se reconhecer a influência de outros fatores estruturais na reprodução e ampliação dessas assimetrias: as mudanças sócio-demográficas que interferem no perfil do emprego; as mudanças do papel do Estado no mundo globalizado; os desafios colocados pela diversidade racial/étnica; as alterações que vem ocorrendo na estrutura da família com os múltiplos arranjos familiares, e ainda, as mudanças no tradicional padrão da divisão sexual do trabalho e nos padrões da sexualidade, entre outros.

Falar da igualdade de gênero é romper com um universo restrito do não reconhecimento da alteridade, do outro, da diferença, para caminhar em direção ao espaço de equidade, da emancipação e do pertencimento. As mulheres emergem como alteridade feminina, sociocultural e

²⁷ O Plano Plurianual (PPA) é uma lei ordinária, editada a cada quatro anos e, segundo dispõe o § 1º do art. 165 do texto constitucional, “...estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Tem vigência de quatro anos e sua função é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, materializadas em Programas e Projetos, os quais trazem explicitados suas ações e indicadores de avaliação. A elaboração do projeto de lei do PPA tem início no Poder Executivo, que deve enviá-lo para o Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial. O Congresso Nacional tem até o final do primeiro ano de mandato para analisá-lo, realizar as mudanças necessárias e aprová-lo.

política. Passam a estar presentes, reconhecidamente, nas arenas da vida cotidiana, onde se redefinem com base na cultura, na história, nas relações de trabalho e nas formas de inserção no mundo político, portanto, em um novo campo de possibilidades para estabelecer convenções capazes de vencer sua condição de desigualdade.

A governabilidade, por sua vez, se assenta em duas premissas: na sustentabilidade do que propõe e na capacidade governamental permanente de incorporar e atender as demandas da sociedade civil, perseguindo o compromisso político que se traduz na aplicação dos recursos nas ações do Estado.

Assim, a garantia da governabilidade, para uma política de igualdade de gênero, se assegura em três dimensões articuladas:

- Na vontade e na decisão política que garanta, junto aos planejadores em todas as instâncias federativas, a incorporação, nas suas agendas, da importância e do significado da transversalidade de gênero, contemplando e compreendendo seus desdobramentos e suas perspectivas, tanto em relação à ação do estado quanto às suas instituições de planejamento.
- Na sua incorporação na prática dos gestores, que executam, monitoram e avaliam a políticas públicas, em todos os níveis: federal, estadual e municipal.
- Na disseminação de novos valores culturais e políticos junto à população, com vistas a que esta sensibilização torne a população participante e co-responsável na construção de uma cidadania inclusiva.

Portanto, este documento não se propõe a realizar uma avaliação da SPM, mas tem como objetivo principal verificar, tendo por base os Programas do PPA 2004-07, em que medida podem ser fortalecidas com maior eficácia as articulações e participações inter-ministeriais, numa política de reciprocidade entre as diferentes instâncias ministeriais, os demais órgãos governamentais e a sociedade civil.

O documento divide-se em seis partes. A introdução, na qual delineiam-se os fins da consultoria e suas premissas fundamentais. A parte segunda, na qual elabora-se uma discussão a respeito da transversalidade de gênero nas políticas públicas através de uma análise sobre a categoria de gênero, sobre a diferenciação entre políticas públicas para as mulheres e políticas e sobre as origens e experiências internacionais de transversalidade nas políticas públicas para o empoderamento e a superação da pobreza das mulheres.

O terceiro tópico consiste em um olhar para as desigualdades de gênero na sociedade brasileira, no qual através de um levantamento bibliográfico e documental, apontou-se os indicadores das manifestações de assimetria de gênero e raça no país, o que se contrapõe ao fato de que o Brasil comprometeu-se com todos os Tratados Internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres.

No quarto momento, ressalta-se o percurso metodológico que fundamentou a análise do PPA, análise esta que se desdobra na quinta parte. A análise do PPA se realiza, de início, com uma breve discussão dos pontos essenciais de compromisso com as mulheres, constantes no documento que apresenta as principais diretrizes do Projeto (vls 1 e 2 do PPA). A eles se contrapõe a classificação dos Programas, nos quais só se trata explicitamente das mulheres ou das questões de gênero em nove deles (PPA-vl 3). Finalmente, apontam-se as lacunas e problemas do PPA, ressaltando-se o fato de que foi inovador na sua característica participativa e destacando-se as demandas da sociedade civil que foram levantadas tanto em pesquisas documentais, como nas entrevistas realizadas.

Na sexta parte do texto, elabora-se uma proposta de estratégia de intervenção baseada nas etapas já mencionadas, nas experiências de institucionalidade das demandas das mulheres no Brasil

e nas entrevistas realizadas nos Ministérios para, por fim, apresentarmos um quadro de recomendações.

As considerações finais apontam tendências e possibilidades para a transversalidade de gênero nas políticas públicas, no Brasil, considerando o fato de que é um processo novo e transformador, que requer uma dose considerável de esforços governamentais, sociais e orçamentários.

III. O desafio da transversalidade de gênero nas políticas públicas

A. A categoria de gênero

Entende-se por gênero o conjunto de normas, valores, costumes e práticas através das quais a diferença biológica entre homens e mulheres é culturalmente significada. A categoria de gênero surgiu como uma forma de distinguir as diferenças biológicas das desigualdades socio-culturalmente construídas (Kabeer, s/d) e procurou mudar a atenção de um olhar para mulheres e homens como segmentos isolados, para um olhar que se fixa nas relações inter-pessoais e sociais através das quais elas são mutuamente constituídas como categorias sociais desiguais.

Segundo Scott (1995), na sua clássica conceituação, gênero é um elemento constitutivo das relações sociais construídas com base nas diferenças percebidas entre os sexos. Trata-se, assim, de uma construção social, de uma forma primária de significar as relações de poder, uma vez que tais diferenças se configuram como desigualdades.

Suárez(2000), por sua vez, enfatiza que a palavra gênero vem sendo utilizada com o propósito de desconstruir a ligação entre mulher e natureza e que pode viabilizar simbolicamente a equidade entre homens e mulheres. O uso reiterado da categoria pode possibilitar a explicação da forma como a cultura constrói o masculino e o feminino, abrindo margem para uma desconstrução que é geradora de rupturas e transformações.

Através da linguagem, a exclusão com relação às mulheres é mais visível. O uso do universal masculino como referência genérica acaba associando tudo o que aconteceu e o que acontece com os seres humanos, como sendo realizações masculinas exclusivas. Isso traz à tona representações sociais que colocam o homem como regra e exemplo, invisibilizando as demais contribuições, outros feitos, outras necessidades ou outras imagens. Um exemplo disso se verifica na construção dos processos identitários, nos quais muitas das mulheres se autodenominam como sendo “um profissional exemplar”, “um médico competente”, ou ainda “um professor excelente” (Luna, 2003).

A disseminação de uma linguagem masculina exclusivista é naturalizada e incorporada também nas estruturas sócio-institucionais e jurídicas. Tais situações de poder, em relação ao referente masculino, se fazem presentes no planejamento das políticas e das ações públicas, pois, as políticas, programas e ações, mesmo de um governo que se comprometeu com a redução das desigualdades de gênero e com uma abertura às demandas do movimento de mulheres, permanecem endereçadas ao homem, como o referente, com algumas exceções.

B. Políticas públicas para as mulheres ou políticas de gênero?

As políticas públicas, no Brasil, no geral, quando são feitas e dirigidas às mulheres não contemplam necessariamente a perspectiva de gênero. Políticas públicas de gênero são diferentes de políticas públicas para as mulheres. Estas consideram, inegavelmente, a diversidade dos processos de socialização para homens e para mulheres, cujas conseqüências se fazem presentes, ao longo da vida, nas relações individual e coletiva.

Já as políticas públicas para as mulheres têm centralidade no feminino enquanto parte da reprodução social. Isso implica que não priorizam a importância e o significado que se estabelece no relacionamento entre os sexos; ao contrário, a centralidade posta na mulher-família reafirma a visão essencialista de que a reprodução e a sexualidade causam a diferença de gênero de modo simples e inevitável. Configura-se, portanto, numa política pública que enfatiza a responsabilidade feminina pela reprodução social, pela educação dos filhos, pela demanda por creches, por saúde e outras necessidades que garantam a manutenção e permanência da família e não necessariamente seu empoderamento e autonomia.

Políticas públicas de gênero implicam e envolvem não só a diferenciação dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, mas também a natureza dos conflitos e das negociações que são produzidos nas relações interpessoais, que se estabelecem entre homens e mulheres e internamente entre homens ou entre mulheres. Também envolvem a dimensão da subjetividade feminina que passa pela construção da condição de sujeito.

A partir do momento em que os/as agentes públicos não têm clareza em relação a tais pressupostos, voltam-se para tratar, por exemplo, a violência e as condições de saúde centradas na mulher, exclusivamente, e não na natureza das relações e nos padrões de comportamento entre os sexos, o que acaba reduzindo as possibilidades de sua resolução.

As políticas para as mulheres não são excludentes das políticas de gênero, embora tenham uma perspectiva restrita, pontualizada, de menor abrangência, atendendo a demandas das mulheres, mas sem instaurar uma possibilidade de ruptura com as visões tradicionais do feminino.

A longo prazo as políticas para as mulheres devem se transformar em política de gênero. A consolidação de uma perspectiva relacional e crítica pode vir a fundamentar a formulação de políticas públicas de gênero.

C. A transversalidade de gênero nas políticas públicas

Para se compreender o significado da expressão – transversalidade de gênero²⁸ é necessário recorrer a sua origem histórica e a suas raízes conceituais (Stiegler, 2003; Ferreira, 2000; Silva, 2000; Walby, 2000). Estas emergiram no contexto internacional dos movimentos de mulheres, pois as escassas repercussões de suas demandas e reivindicações frente aos Estados Nacionais e às instituições governamentais foram determinantes para que buscassem agir de maneira mais expressiva e contundente, sobretudo, na Europa Ocidental.

A partir da primeira Conferência Mundial de Mulheres, realizada em México, em 1975, foram formuladas propostas e recomendações para melhorar a condição de vida das mulheres do globo e de acesso às mesmas oportunidades que os homens. A maioria dos governos nacionais se comprometeu em cumprir tais recomendações, no entanto, apesar de sucessivas Conferências²⁹ realizadas ficou evidente que o compromisso assumido pelos governos nacionais não se efetivou plenamente. Pouco empenho foi demonstrado e a situação das mulheres apenas registrou algumas melhoras.

Diante dessa constatação, no contexto europeu, e desde a década de oitenta, os diversos movimentos de mulheres promoveram múltiplos debates acerca de como uma política mundial de promoção de igualdade e de oportunidade das mulheres poderia se efetivar, deslocando-se desde suas demandas iniciais para chegar até aos governos nacionais, assegurando a implementação das reivindicações das mulheres de forma mais eficaz nas políticas, ações e programas governamentais.

²⁸ O conceito de transversalidade de gênero é tido como sinônimo de *gender mainstreaming*.

²⁹ Conferências relativas aos Direitos Humanos das Mulheres: a Convenção para Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher – CEDAW (1979), a Conferência Internacional sobre a Mulher em Nairobi (1985) a Conferência de Beijing (1995) e de Beijing +5 (2000).

Na IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995), finalmente, essa estratégia foi designada como “gender mainstreaming”, reconhecida como transversalidade de gênero. Foi adotada dessa forma na documentação produzida desde então e garantia, basicamente, a incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social, com repercussões nas esferas jurídicas e administrativas, incidindo em aspectos como a remuneração, a segurança social, a educação, a partilha de responsabilidades profissionais e familiares e a paridade nos processos de decisão (Ferreira, 2000).

Segundo Stiegler (2003:7): “El gender mainstreaming consiste en la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de decisión en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización. El objetivo del gender mainstreaming es incorporar la perspectiva de las relaciones existentes entre los sexos en todos los procesos de decisión y hacer que todos los procesos de decisión sean útiles a la igualdad de oportunidades”.

No contexto mundial, a política de promoção das mulheres via a “transversalidade de gênero” significou aos governos não unicamente a incorporação dessa perspectiva em um ministério ou secretaria específica de atuação na área da mulher, senão que seu impacto vinculante deve ser assimilado por todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental, considerando as especificidades das mulheres e dos homens. Assim, cada ação política deveria contemplar tal perspectiva, uma vez que a pergunta chave implícita estaria sempre posta: modificam-se as condições de vida das mulheres e se melhora a sua condição de empoderamento?

As ações políticas com especificidade de gênero devem vincular-se e relacionar-se com todas as áreas das ações governamentais e devem questionar a idéia de que existem áreas nas políticas públicas as quais estariam desvinculadas –ou se consideram neutras– em relação à condição de gênero.

No âmbito da União Européia (UE), a nova organização política na esfera dos governos nacionais, introduziu alterações importantes em relação às políticas de igualdade entre os sexos (Ferreira, 2000). As discriminações positivas passaram a ter um enquadramento legal, na medida em que as ações de promoção das mulheres começaram a incorporar a transversalidade de gênero como forma de aprofundamento da condição de empoderamento das mulheres. Isto levou a uma abertura para se pensar múltiplas ações governamentais.

Graças ao lobby do movimento internacional das mulheres, das ONGs e dos grupos sociais organizados, a União Européia se pronunciou favoravelmente à incorporação do princípio da “transversalidade de gênero”. A partir de 1993, na União Européia, já se estabelecia como objetivo “a igualdade de oportunidades para mulheres e para homens”. Assim, impôs-se como o objetivo geral a igualdade de oportunidades para as mulheres, registrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, Art.23. (1999).³⁰

Com a entrada em vigência do Tratado de Amsterdã,³¹ em maio de 1999, reafirmou-se o princípio de incorporação da “transversalidade de gênero”, segundo os Art. 2 e 3 do Tratado da União Européia. Desde então, todos os Estados membros da União se comprometeram a aplicar em suas políticas públicas tal princípio. Em outras palavras, acordaram em aplicar o princípio, impulsionando, assim, o objetivo de eliminar todas as formas de desigualdades entre os sexos, nas

³⁰ Em alguns dos países escandinavos assim como na Inglaterra, o princípio da transversalidade de gênero foi implementado ainda nos anos de 1980.

³¹ O Tratado de Amsterdã, assinado em outubro de 1997 e em vigor desde maio de 1999, consolidou os avanços obtidos no Tratado de Maastricht e deu especial atenção à temática social (emprego, direitos fundamentais no âmbito da UE, saúde, imigração, etc), além de ter consolidado a política ambiental comunitária. O Parlamento Europeu teve seu papel reforçado pelo novo tratado, com a extensão do número de domínios em que as decisões são tomadas conjuntamente com o Conselho de Ministros (poder de decisão).

políticas sociais: de emprego, da educação, entre outras. Portanto, tratou-se de uma estratégia de largo alcance que envolveu o conjunto de políticas sociais da comunidade europeia.

O princípio da transversalidade de gênero passou a se fazer presente em todas as comissões e grupos que planejam e discutem políticas governamentais. Esta mudança foi significativa na esfera política e também na esfera jurídica e articulou o princípio aos níveis nacional, estatal e municipal. Estenderam-se também às ações da cooperação internacional junto aos países em desenvolvimento.

Um dos Fundos da União Europeia –EQUAL (Fundo Social e Econômico Europeu responsável pelo apoio aos financiamentos às políticas públicas)– que também dispõe de um órgão que se ocupa do controle dos projetos, estabeleceu critérios de análise das demandas. Na liberação de recursos vem sendo monitorada a intensidade da incorporação do princípio da transversalidade de gênero baseando-se em três critérios:

- positivo com relação à igualdade de gênero;
- com orientação em relação à igualdade de oportunidades; e,
- neutro com respeito à igualdade de oportunidades (estes últimos acabam sendo excluídos) (Stiegler, 2003).

Por fim, vale ressaltar que a Plataforma de Ação adotada em Beijing (reiterada em Beijing mais cinco) chamou atenção para o imperativo de que os governos nacionais passassem a “integrar perspectivas de gênero na legislação, nas políticas públicas, nos programas e projetos”, considerando, antes de se adotarem decisões em matéria de política governamental, uma análise de suas repercussões nas mulheres e nos homens. Ademais, foi indicada uma revisão periódica da implementação e dos resultados das políticas, programas e projetos nacionais para garantir que as mulheres sejam beneficiárias diretas do desenvolvimento e que sua contribuição (remunerada e não-remunerada) seja levada em conta na política e planejamento econômicos.

A Plataforma afirmou e consolidou o conceito de transversalidade de gênero como uma estratégia básica de promoção da equidade, considerando ainda que todas as estratégias anteriormente adotadas não haviam sido bem sucedidas. Neste sentido, todos os Estados membros (entre eles, o Brasil) se comprometeram em se empenhar para a implementação da transversalidade de gênero nas políticas públicas (Beijing, 1995/2000).

D. Gender mainstreaming e políticas de superação da pobreza

A Plataforma de Ação adotada em Beijing deu ênfase a 12 áreas críticas de preocupações absolutamente necessárias para avançar o status da mulher. Uma das principais áreas está relacionada ao fenômeno da crescente pobreza verificada entre as mulheres no mundo, de uma maneira geral, pobreza esta que varia em grau e extensão de país para país e no interior dos mesmos.

A grande contribuição da Plataforma de Beijing foi chamar a atenção para um tema até então pouco visibilizado: a relação entre gênero e pobreza e a conseqüente necessidade de medidas próprias para atender à especificidade da condição social das mulheres na pobreza. Ficou evidenciado, então, o fato de que o número de mulheres vivendo na pobreza aumentou desproporcionalmente ao número de homens, principalmente nos países do Terceiro Mundo e que a erradicação da pobreza não pode ser alcançada apenas com programas específicos, mas vai exigir participação democrática e mudanças na estrutura social, econômica e no âmbito dos Governos, de forma a assegurar a todas as mulheres acesso aos recursos, oportunidades e serviços públicos.

O fracasso em transversalizar de maneira adequada a perspectiva de gênero em todas as análises econômicas e de planejamento foi identificado como uma das principais causas do aumento da pobreza entre as mulheres. Mesmo nos países em que as mulheres alcançaram um nível de educação equivalente aos homens e nos quais sistemas de proteção contra a discriminação são

disponibilizados (como nos Estados Unidos e países da Europa), em alguns setores, aumentou o desemprego das mulheres e/ou sua natureza precária. Conseqüentemente, a proporção das mulheres entre os pobres aumentou.

A pobreza enfraquece a cidadania feminina e impede as mulheres de assumir ações políticas, interferências institucionais e legais para modificar sua condição. Também precariza as possibilidades de romper com o ciclo intergeracional da pobreza.

Nos países do Terceiro Mundo, o aumento da capacidade produtiva das mulheres seria um fator importante para quebrar o ciclo da pobreza, considerando o fato de que, segundo várias pesquisas (Mehra, 2003), quando as mulheres assumem a renda familiar, os efeitos no bem-estar da família são significativamente amplos, uma vez que uma proporção considerável da mesma é revertida para gastos com comida, educação e saúde dos filhos.

Todas essas questões foram apontadas na Plataforma e foi afirmado o compromisso dos governos em adotar a transversalidade de gênero no combate à pobreza. No entanto, segundo Mehra et al, a implementação de ações nessas áreas também têm sido lentas. Ainda para as autoras, o que se faz imprescindível para atender a essa política, no contexto atual, é que sejam assumidas, pelos governos nacionais, ações concretas e mensuráveis.

Tais ações dizem respeito à produção de informações (pesquisas estatísticas) que desagreguem a pobreza por sexo, raça, região e geração para que se possa, inicialmente, ter um diagnóstico claro indicativo das áreas e dos grupos de mulheres em situação mais crítica. A maioria dos países (principalmente do Terceiro Mundo) não dispõe dos dados sobre a pobreza desagregados por sexo, o que inviabiliza as inadiáveis ações concretas.

Outra medida necessária é tornar conhecida e consolidada a produção de pesquisas e relatórios sobre a intersecção da categoria gênero nas mais diversas áreas governamentais. A maioria dos agentes em áreas econômicas ou, mesmo em projetos de erradicação da pobreza, acredita que suas ações são neutras para gênero, ou seja, que não precisam ser concebidas levando em conta seus impactos diferenciados em homens e mulheres. Para desatar esse nó, ações de produção, divulgação de informações e pesquisas sobre as desigualdades de gênero e suas interseccionalidades, além de um diálogo constante com o movimento organizado de mulheres, tornam-se fundamentais, principalmente para que a transversalidade não se torne apenas mais uma palavra no vocabulário das políticas públicas, carregada de tecnicismo e esvaziada do seu caráter transformador.

IV. As desigualdades de gênero na sociedade brasileira

A. O compromisso do estado brasileiro com a igualdade de gênero

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, afirma no Capítulo I Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, artigo 5º, parágrafo 1º, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações e garante a todos tratamento igual perante a lei. O Brasil também é signatário de, praticamente, todos os Tratados e Convenções Internacionais de proteção aos Direitos Humanos das Mulheres.

A Carta das Nações Unidas, de 1945, e a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, foram os primeiros documentos de proteção internacional dos direitos humanos e afirmavam “sua fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, e na igualdade de direitos do homem e da mulher”. Apresentaram, explicitamente, a idéia de que homens e mulheres devem ter tratamento igualitário na sociedade. No entanto, estas mulheres

estavam, de certa forma, englobadas nos direitos do “Homem” – este tido como o representante legítimo da espécie humana.

De lá pra cá, com a eclosão dos movimentos feministas, a partir dos anos 60/70, esta contradição só ficou cada vez mais evidenciada. As mulheres, inicialmente nos Estados Unidos e na Europa e, posteriormente, na América Latina e nos países do Terceiro Mundo em geral (em contextos, gradações e demandas diferentes), organizaram-se para afirmar a todos que o humano é composto por dois sexos. Essa afirmação parece tão óbvia que chega a soar inverossímil que tantas décadas, tantas lutas, tantas bandeiras tenham sido levantadas em seu nome. Os Direitos da Mulher são Direitos Humanos, diz o artigo 14 da Declaração de Beijing, de 1995. E se o precisou fazer às portas do século XXI (e como ainda se faz necessário!) é porque, sob o título do genérico ‘humano’, as mulheres, muitas vezes, não foram consideradas. Tal invisibilidade gerou custos, com os quais não lhes cabe mais arcar e qualquer sociedade que se queira verdadeiramente justa e democrática deve assumir esse compromisso.

Outros instrumentos internacionais só vieram, cada vez mais, reforçar o imperativo de se garantir os direitos das mulheres no mundo, reconhecendo que as Declarações Humanas com teor geral não atendiam às necessidades e demandas específicas das mulheres. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW, de 1979, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas e ratificada por grande parte dos Estados-Membros da ONU, foi um importante momento para o feminismo mundial, embora não tenha explicitado a questão da violência doméstica e sexual contra as mulheres, questão que foi contemplada no Protocolo Opcional à Convenção, na Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, 1993 e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de 1994 (Carta de Belém do Pará).

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing/ 1995) também se constituiu em outro marco importante para que se consolidassem mecanismos legais em favor das mulheres. Além desses, há outros importantes que vale a pena lembrar: a Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena/1993) que reafirmou os direitos humanos da mulher e da menina como inalienáveis, integrais, universais e indivisíveis. A IV Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento (Cairo/1994), inserindo a discussão sobre os direitos sexuais e reprodutivos. A Cúpula de Desenvolvimento Social (Copenhague/1995) pela sua constatação que as mulheres são as mais atingidas pelos efeitos da pobreza, do desemprego, da degradação ambiental, da violência, da guerra e que o desenvolvimento social e econômico não pode ser alcançado sem a inclusão das mulheres. E, por fim, a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, (Durban/ 2001) que chamou a atenção para mulheres e jovens afrodescendentes e indígenas, afetadas duplamente pelo preconceito sexual e pelo preconceito racial.

Todas essas legislações, resultado de movimentos incansáveis de mulheres –e homens– na luta por maior justiça e igualdade, vem sendo mobilizadas tendo por base cenários muito diversos – cultural, econômica e socialmente. E, no entanto, na maior parte dos países, sejam eles desenvolvidos ou subdesenvolvidos, no geral, a equidade entre homens e mulheres ainda é uma virtualidade, uma utopia, o que representa a dolorosa face da condição feminina, em pleno século XXI.

B. As manifestações das assimetrias de gênero e pobreza na sociedade brasileira

Segundo Hasenbalg (2003), a partir da década de setenta foi retomado o debate público sobre a pobreza, nos países desenvolvidos, ganhando visibilidade alguns conceitos como de underclass (subclasse), de nova pobreza urbana (Mingione, 1996) e de exclusão social. Em relação ao contexto latino-americano, que também iniciava profundas e contraditórias mudanças estruturais, houve um

crescimento econômico elevado coexistente com fortes desigualdades distributivas. A concepção desenvolvimentista desse período não possibilitou espaços para efetivação de políticas relativas à pobreza: “Desenvolvimento social e redução da pobreza viriam como subproduto inevitável do crescimento econômico. A interrupção do crescimento decorrente da crise do modelo desenvolvimentista fará com que, afinal, a questão da pobreza se torne importante a partir dos anos 80 (Hasenbalg: 2003:3)”.³²

Para Cohn, superar a falta de articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social é o grande desafio da política social brasileira, pois como bem nos provou a experiência da década de 70, o desenvolvimento social não decorre automaticamente do desenvolvimento econômico e “no atual contexto de globalização das economias e dos mercados, e no decorrente processo de ajuste estrutural que vêm experimentando economias do Terceiro Mundo, a tendência atual é do crescimento econômico vir acompanhado de um decréscimo da capacidade de criação de novos empregos, e, no caso de nossas economias, do volume de postos de trabalho já existentes associado a uma crescente seletividade” (Cohn,1995:3).

As mulheres, nesse contexto, são o grupo mais passível de sofrer as conseqüências da precarização, pois as desigualdades de gênero ainda constituem um padrão e um elemento indispensável para se compreender a condição de pobreza das mulheres, a despeito dos compromissos assumidos pelos governos brasileiros nos tratados e convenções anteriormente descritos.

No Brasil – que não se diferencia, nesse sentido, de muitos outros países da América Latina, as mulheres constituem um grupo em desvantagem evidente, seja no mercado de trabalho, nas instâncias de decisão, na vulnerabilidade à violência doméstica ou no acúmulo de atividades não-remuneradas (Lovell, 1994 e 2000). Os indicadores de renda, trabalho, saúde, educação e representação política, apontam para relações desiguais de poder e distribuições de recursos entre os sexos.³³

As mulheres estão subrepresentadas nas camadas mais altas da sociedade e nas instâncias de poder político (Avelar, 2001) e sobrepresentadas nas camadas de pobres e indigentes (Valenzuela, 2003), o que confirma a condição de desigualdade e pobreza das mesmas em uma sociedade em que os indicadores de desigualdade sócio-econômica, sobretudo, são dos mais elevados do mundo. A desigualdade das mulheres torna-se ainda mais gritante se considerada sua condição de raça/etnia, pois a 'feminização' da pobreza é racializada. Como afirma Tomel (2003) a pobreza é mais acentuada entre mulheres negras e provenientes de minorias étnicas.

Segundo os indicadores sociais do IBGE (2003), a taxa de participação feminina no mercado de trabalho teve enormes avanços nas últimas décadas, demonstrando a participação crescente das mulheres brasileiras, mas é ainda menor que a masculina, concentrando-se em trabalhos mal remunerados e precários e na economia informal. Em média, as mulheres brancas recebem 40% menos do que os homens para o mesmo trabalho e as mulheres negras chegam a receber 60% menos, dados estes que tornam a discriminação sexual absolutamente visível. “Em análise dos diferenciais de rendimentos por hora, sexo, raça e nível de instrução, estudo da Fundação SEADE indica que, na população escolarizada (com ensino médio completo ou superior incompleto), os homens brancos, no ano 2000, em São Paulo, ganhavam R\$ 6,29/hora, os negros R\$ 4,62, as mulheres brancas R\$ 4,35 e as negras R\$ 2,92. Em qualquer situação, as mulheres negras são as que mais sofrem, sob o peso da dupla discriminação” (Pena:2003).

³² Segundo ainda o autor, desde aquela data as Agências Governamentais e Organismos Internacionais (CEPAL, PNUD, Banco Mundial, entre outras) vem realizando numerosos estudos destinados a mapear e a mensurar as dimensões da pobreza nos países da América Latina. A maioria desses estudos orienta-se pelo conceito de pobreza absoluta, isto é – renda, consumo ou acesso a serviços abaixo de um nível absoluto que representa um mínimo “objetivo”, valendo-se dos métodos das necessidades básicas insatisfeitas (NBI) e da linha de pobreza (LB) Hasenbalg (2003).

³³ As fontes são os dados do IBGE, 2003, retirados do site do IBGE, do IPEA(2002 e 2003) e nos Cadernos AGENDE (2003). Ver referência bibliográfica.

A desigualdade de rendimentos se mantém em todos os estados e regiões, pois 71,3% das mulheres que trabalham ganham até dois salários mínimos contra 55,1% dos homens. A proporção de mulheres dedicadas aos trabalhos domésticos é de 19,2% e que não recebem remuneração 5,9% é bem superior ao dos homens, que configuram 0,8%. Mais de 70% da população feminina (IBGE,2003) ocupada encontra-se no setor de serviços, o que indica a persistente segregação feminina no mercado de trabalho.

Além disso, as mulheres apresentam maiores taxas de desemprego –6,7%, enquanto os homens apresentam taxa de 5,9% de desemprego. São também maiores, entre as mulheres, as taxas de trabalho informal e menor a presença sindical. O trabalho doméstico nas suas residências, que absorve muitas delas e uma grande parte do tempo das que exercem trabalho remunerado, é considerado 'inatividade', dificultando ainda mais a participação feminina na distribuição dos recursos econômicos, além de não disporem de creches, programas de educação pré-escolar adequados, alternativas de jornada ampliada, asilos, os chamados equipamentos sociais que as liberariam, pelo menos parcialmente, da ocupação com as crianças, idosos, portadores de necessidades especiais e com a estrutura doméstica de uma maneira geral.

A desigualdade persistente gera o fenômeno do aumento das mulheres entre os pobres, o que, por sua vez, implica em maior vulnerabilidade à violência doméstica, à contaminação do vírus HIV, assim como à restrição no acesso aos cuidados devidos, uma vez contraído o vírus, conforme dados analisados por Mehra (2003).

As mulheres negras têm sido, ao longo de sua história, as maiores vítimas da desigualdade de gênero somada à racial (Boletim Dieese 2003), pois, os estudos realizados revelam um quadro dramático que não está apenas nas precárias condições sócio-econômicas em que vive, mas, sobretudo, na negação cotidiana de ser mulher negra, através do racismo e do sexismo que permeiam todas as esferas de sua vida. Estão expostas à violência, à pobreza, às discriminações no mercado de trabalho e à precariedade dos serviços de saúde e educacionais, o resulta em uma precarização geral da vida. Por exemplo, enquanto a esperança de vida para as mulheres brancas é de 71 anos, 40,7% das mulheres afro-descendentes morrem antes dos 50 anos (Fundação Seade, 2003). O resultado é evidente, associados a essas condições desigualmente precárias, um sentimento de inferioridade, de baixa auto-estima e de semi-escravidão vivenciado por muitas.

As trabalhadoras rurais (Cadernos AGENDE, 2003), por sua vez, raramente são consideradas trabalhadoras para a previdência social, que as têm como donas-de-casa, exercendo atividades domésticas, portanto, não-remuneradas. Elas são poucas vezes beneficiadas com oportunidades à capacitação profissional e ao crédito agropecuário, além de terem maiores dificuldades de acesso a benefícios sociais básicos.

Segundo Hasenbalg (2003), um dos grupos mais vulneráveis à pobreza é o de domicílios chefiados por mulheres, categoria social que cresceu significativamente, nas duas últimas décadas, no amplo contexto da América Latina, particularmente nas regiões urbanas. No caso específico do Brasil, em 1999, contavam-se 9,9 milhões de domicílios chefiados por mulheres, dos quais 2,5 milhões ou 22% eram pobres (Hasenblag, 2003). As mulheres chefes de família, que representam 25% das famílias brasileiras, concentradas principalmente no meio urbano, são por sua vez, assim bastante empobrecidas, uma vez que contam com apenas uma fonte de renda, e essa é até 60% inferior à masculina! Nas famílias chefiadas por mulheres a incidência de pobreza é da ordem de 34% a 35% (Hasenbalg, 2003).

A mão-de-obra feminina é fundamentalmente absorvida no trabalho doméstico, onde se encontram 17% das mulheres e 1% dos homens. Destas, pouco mais de 15% têm carteira assinada e seus direitos trabalhistas assegurados. Em relação à cobertura direta e indireta da previdência pública básica na população em idade ativa, segundo sexo, raça/cor, no Brasil, no período de 1992

a 2001, a situação é a seguinte: homens brancos com cobertura (71,9%/1992; 62,2%/2001); mulheres brancas com cobertura (54,9%/1992; 51,5%/2001). Por sua vez, homens negros (65,5%/1992; 56,0%/2001); e mulheres negras (50,3%/1992; 44,2%/2001). Os dados indicam que as perdas de cobertura previdenciária ocorreram majoritariamente em relação à população negra uma vez que traduzem o aumento do desemprego e das situações de informalidade, no mundo do trabalho e que as mulheres recebem menos cobertura do que os homens (IPEA, 2003:95).

Ora, a discriminação sexual fica mais clara quando levamos em conta que as mulheres, na última década, em todos os níveis de ensino, apresentam maior taxa de escolaridade do que os homens e que houve redução significativa do analfabetismo entre as mulheres jovens (IBGE, 2003).

As desigualdades salariais entre homens e mulheres aumentam proporcionalmente ao tempo de escolaridade, o que indica que o retorno dos investimentos educacionais é diferenciado entre os sexos. Segundo dados do IBGE, as mulheres com grau de escolarização igual ou inferior a 3 anos de estudo ganham menos que os homens com o mesmo grau de escolaridade –61,5%– enquanto as mulheres com maior grau de escolarização (11 ou mais anos de estudo) ganham 57,1% do salário dos homens. Obviamente essa informação cruzada com aquela a respeito da raça/etnia apontaria ainda mais disparidade.

Em relação à vida pública, a participação das mulheres brasileiras na vida política é tímida se comparada à masculina e ainda são poucas as que têm acesso a cargos de poder, seja nas instituições privadas, seja nas públicas, embora nas eleições de 1998, a bancada feminina no Congresso Nacional tenha sido ampliada, havendo atualmente 42 deputadas federais e 10 senadoras (FEMEA, 2003).

No que diz respeito à saúde, há atenção pré-natal precária, altas taxas de mortalidade materna –um indício do pouco valor da vida das mulheres– aumento da contaminação feminina por HIV, além de altas taxas de esterilização femininas. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que o aborto ilegal seja uma das principais causas de mortalidade materna, vitimando cerca de 150 mil mulheres por ano. No caso do Brasil, onde as estatísticas são precárias, a OMS estimou a partir dos dados do IBGE, que nos anos 70 foram praticados cerca de 600 mil abortos no país, sendo a média de 3,4 milhões, dado referente a 1982. A comparação entre essas duas estimativas revelou que em dez anos cresceu muito mais o número de abortos do que de partos (Avelar, 2001:36). Os dados revelam também altos índices de gravidez na adolescência, uma vez que, entre as jovens de 15 anos, a proporção de mulheres com, pelo menos um filho é de 7,3% no país.

A proporção de mulheres aposentadas (45,9%) é menor do que a dos homens (77,7%). Mais de 1,6 milhão de mulheres, com idade acima de 60 anos, ainda trabalha e há mais mulheres idosas que não recebem nem aposentadoria nem pensão.

Por último, cabe destacar os índices de violência doméstica e familiar que fazem da mulher a vítima preferencial. Estima-se que em torno de 50% das mulheres adultas já foram, pelo menos uma vez, vítimas de violência física, no espaço doméstico. A maioria dos atos de violência contra a mulher (70%), no Brasil, ocorre em casa: 66% dos assassinatos de mulheres brasileiras são cometidos por companheiros ou ex-companheiros (CECIP/IPÊ, 1999). O lar e a família há muito já deixaram de ser percebidos como espaços seguros, imunes às práticas de violência.

Todo esses fatores tornam as mulheres, especialmente as mulheres negras, o grupo mais vulnerável à pobreza e à marginalização. Assim, torna-se um desafio para as políticas públicas, seguindo Valenzuela (2003):

- visibilizar as características da pobreza das mulheres e compreender as causas associadas,
- identificar os grupos mais vulneráveis,

- revisar o impacto diferenciado em homens e mulheres dos programas de emprego e combate à pobreza, gerando respostas institucionais adequadas, através da perspectiva da transversalidade de gênero.

Ou seja, trata-se de gerar novas respostas frente aos problemas das mulheres pobres e das mulheres mais pobres entre os pobres, evidenciando, com indicadores relevantes, que homens e mulheres de diferentes grupos raciais/étnicos enfrentam obstáculos também diferenciados para superar a pobreza. No entanto, se o fenômeno da pobreza continuar a ser tratado de modo geral, não especificando os indicadores por sexo e raça/etnia (característica marcante nos estudos nesse campo, no país) será invisibilizado o atendimento das demandas aos grupos de mulheres mais vulneráveis à pobreza.

V. Percurso metodológico

O foco do trabalho consistiu na elaboração de uma análise do PPA 2004-2007 –de suas propostas, intenções, lacunas, em relação à perspectiva da transversalidade de gênero– que possa vir a ser referência para as ações da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Nesse sentido, foi feito um levantamento bibliográfico a respeito da bibliografia sobre gênero e, especialmente, da bibliografia sobre a transversalidade de gênero nas políticas públicas e nas políticas de superação da pobreza, através da qual buscou-se o subsídio teórico e metodológico para uma análise orientada do PPA 2004-2007. Esta análise se tornou, juntamente com as entrevistas nos Ministérios e com o movimento social, o fundamento do quadro de recomendações, exposto ao final do texto.

Assim, com o objetivo de identificar mecanismos institucionais capazes de promover mais a equidade de gênero foi elaborada uma avaliação dos projetos de governo, para os próximos quatro anos, contidos no PPA e uma análise das propostas que os atores estatais e não-estatais estabeleceram para assegurar a inclusão de gênero nas políticas públicas.

- Foi realizado um levantamento documental do projeto do Plano Plurianual para os períodos de 2000/2003 e 2004/2007, identificando os projetos que incorporaram ou não a perspectiva de gênero ou projetos sobre mulheres e comparando-os;
- Foi realizado um levantamento das propostas e demandas da sociedade civil organizada, principalmente de ONGs feministas, como AGENDE, CFEMEA e a Rede Feminista de Saúde, constantes no Site da inter-redes, nos documentos produzidos pela AGENDE (disponibilizados nos Cadernos Agende, 2003), nos documentos produzidos pelo CFEMEA (disponibilizados no Site), no documento produzido pela Rede Feminista de Saúde (disponibilizado no Dossiê Assimetrias Raciais no Brasil, 2003) e nas entrevistas realizadas com representantes das respectivas ONGs.
- Foram acompanhados eventos no Fórum do Congresso Nacional em relação a formulação de prioridades, acompanhamento e monitoramento do PPA 2004-007, assim como em relação ao Orçamento Anual 2004.

Em relação à identificação dos programas, projetos e ações pertinentes às mulheres nos Ministérios foi realizada análise documental e entrevistas com gestores e representantes das instituições no Ministério de Trabalho e Emprego; no Ministério das Cidades; no Ministério da Saúde; no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Justiça – SENASP; no Ministério da Educação; na Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Igualdade Racial e na Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Sobre a produção de indicadores desagregados por sexo e raça, foram entrevistados os representantes do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

Vale ressaltar por fim que a Participação nas Oficinas e Seminários para debater e difundir os resultados obtidos durante a realização do projeto na SPM foi um momento de retroalimentação muito frutífero para os fins da consultoria, nos quais acolhiam-se as críticas e aprofundava-se nas demandas e expectativas da Secretaria.

VI. Análise do PPA 2004-2007

A. O PPA 2004-2007 e a política para a igualdade de gênero: classificação

O PPA 2004-2007 estabeleceu, como estratégia de desenvolvimento a longo prazo, três megaobjetivos, a saber:

O primeiro megaobjetivo diz respeito à inclusão social e à redução das desigualdades sociais e registra, entre suas prioridades, a promoção da redução da desigualdade de gênero. Vale ressaltar que a questão de gênero não estava inserida no primeiro plano, sendo incorporada no diálogo com a sociedade civil, como foi apontado no jornal do CFEMEA (2003, site): “E para quem não sabe ou não se lembra, vale a pena recordar que a proposta preliminar, encaminhada pelo governo federal à discussão com a sociedade civil organizada não continha a desigualdade de gênero entre os 24 desafios apontados pelo PPA. Ao final de todo o processo participativo, face às pressões dos movimentos de mulheres e da própria Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, este desafio foi incorporado ao Plano Plurianual”.

O megaobjetivo segundo tem como proposta o crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente saudável e redutor das desigualdades regionais, enquanto o terceiro megaobjetivo tem como meta a promoção e expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia.

Nesse texto, vamos nos ater ao megaobjetivo primeiro que assume as seguintes diretrizes:

- viabilização da inclusão social, da equalização de oportunidades (gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais) e da cidadania;
- democratização do acesso à informação e divulgação sobre a evolução dos indicadores de desigualdades sociais, com o recorte de gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais;
- garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais na formulação e implementação de políticas públicas.

Essas orientações, no entanto, não se revertem nos Programas e Ações.

Para fins metodológicos, relacionamos abaixo em quadros os Programas do PPA que contemplam a perspectiva de gênero e a perspectiva de gênero em intersecção com raça/etnia: dos 374 Programas destacamos aqueles inclusivos em relação às mulheres.

Para se explicitar esse fato, os programas e ações foram classificados de acordo com os seguintes critérios:

Tabela 32: Enfoque exclusivo em gênero ou nas mulheres, explicitamente nominado; e Tabela 33: Enfoque associado entre gênero ou raça/etnia, explicitamente nominado; Quadro 3 Enfoque nas questões sociais com possibilidade de inclusão de gênero /etnia.

Observando os tabelas 32 e 33, verifica-se que o enfoque na categoria de gênero ou em mulheres, acrescido dos associados à raça/etnia perfazem um total de nove, o que significa um número irrisório no conjunto dos 374 Programas do PPA. Embora sejam ainda muito escassos os

programas que explicitam esta demanda política, devem servir de estímulo para inclusão social das mulheres em outros programas e ações.

É importante também que se destaque o fato deste PPA trazer à tona demandas anteriormente pouco atendidas e até visibilizadas, e que emerge de forma mais abrangente e não isolada em programas estanques e localizados, como são propostos, por exemplo, os programas de atendimento integral à família, o primeiro emprego e o combate à discriminação no mercado de trabalho. Também é interessante o processo de escuta com a sociedade civil, tema que será abordado no próximo tópico.

Tabela 32
BRASÍLIA DF 2004, PROGRAMAS COM ENFOQUE EXCLUSIVO EM GÊNERO OU EM MULHERES
PPA 2004-2007

| Programa | | Objetivo(s) | Público-alvo | Atividades | Orçamento (R\$) |
|----------|--|---|---|-----------------------------------|----------------------------|
| Nº | Denominação | | | | 03 |
| 1312 | Atenção à Saúde de Populações Estratégicas em Situações Especiais de Agravos | Garantir a atenção à saúde de grupos populacionais estratégicos e em situações especiais de agravos forma eqüitativa, integral, humanizada e de qualidade | Grupos populacionais estratégicos e em situações especiais de agravo | 6175 Atenção à Saúde da Mulher | 318 081 800 31 691 000* |
| 0156 | Combate à Violência contra as Mulheres | Prevenir, combater, de forma sistemática, as diferentes formas de violência contra as mulheres (física, sexual, doméstica, psicológica e violência simbólica) | Mulheres efetiva ou potencialmente sujeitas a situações de violência | | 30 852 001 |
| 1068 | Gestão da Política de Gênero | Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de igualdade de gênero | Governo | | 22 453 400 |
| 1087 | Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho | Garantir a inclusão das mulheres no mundo do trabalho, com o acesso, ascensão e demais direitos trabalhistas em condições de igualdade com os homens | Mulheres inseridas na população economicamente ativa | | 16 111 599 |
| 1331 | Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade | Promover a inclusão social de indivíduos e segmentos populacionais em situações circunstanciais de vulnerabilidade social | Moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas, mulheres vítimas de maus-tratos e pobreza | | 4 760 000 |

Fonte: Plano Plurianual 2004-2007 – PPA: projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003

* Esse orçamento refere-se à atividade 6175.

Tabela 33

BRASÍLIA DF, 2004, PROGRAMAS COM ENFOQUE EXCLUSIVO EM GÊNERO OU EM MULHERES ASSOCIADO À RAÇA OU ETNIA PPA 2004-2007

| Programa | | Objetivo | Público-alvo | Atividades | Orçamento (R\$) |
|----------|---|---|---|--|-----------------------------|
| Nº | Denominação | | | | |
| 1093 | Atendimento Integral à Família | Promover a emancipação e a inclusão social das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, priorizando os recortes de etnia e gênero | Famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social | | 510 326 012 |
| 1096 | Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal | Contribuir para ampliação da efetividade das políticas sociais do governo federal, identificando os recortes de etnia e gênero | Ministérios atuantes na área social | 4923 Avaliação de Políticas Sociais do Governo 4924 Capacitação de Técnicos e Gestores Estaduais Municipais em Políticas Sociais 6414 Cadastro Único | 48 000 000 |
| 0139 | Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário | Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de desenvolvimento agrários | Governo | 4378 Promoção da Igualdade de raça, gênero e etnia no Desenvolvimento Rural | 64 620 938 8 000 000 |
| 1329 | Primeiro Emprego | Inserir jovens no mercado de trabalho, facilitando a obtenção do seu primeiro emprego | Jovens de 16 a 24 anos, desempregados, precariamente ocupados ou que procuram o primeiro emprego, com prioridade de acesso para os de baixa renda e escolaridade, com destaque para gênero, raça/cor e necessidades especiais | | 1 130 691 925 |

Fonte: Plano Plurianual 2004-2007 – PPA: projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

B. O diálogo com a sociedade civil

O objetivo aqui é fazer uma análise crítica do Plano Plurianual 2004/2007, com especial ênfase nas questões relacionadas aos direitos das mulheres na sociedade brasileira. Neste sentido, caberia explicitar quais os pressupostos conceituais que ancoram as políticas públicas no PPA 2004-2007, retrato que matiza o Estado Brasileiro.

A novidade em relação aos anteriores Planos Plurianuais é que o planejamento das ações governamentais do país contou com a participação de diversos segmentos da sociedade civil. O processo participativo da sociedade civil teve início desde o final de 2002.

No final de 2002, ocorreu um seminário em Brasília para a avaliação do Sistema de Planejamento e Gestão do Orçamento Federal do PPA 2000-2003 e da execução orçamentária dos

programas ambientais do governo federal para 2002. Nesta ocasião, um grupo de ONGs começou a pensar uma estratégia conjunta de intervenção no PPA 2004-07. No Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, foi realizado um encontro ampliado no qual foi reiterada a necessidade de se propor ao novo Governo um processo participativo da sociedade civil na elaboração do PPA. A ABONG (Associação Brasileira de ONGs), por sua vez, nesse período, convocou redes e fóruns a um intercâmbio tido como imprescindível para o fortalecimento das ações conjuntas. Teve surgimento assim a Inter-Redes, que aglutina em torno de 35 fóruns e articulações nacionais.

Em maio de 2003, a 1ª Oficina de Articulação para intervir no PPA foi realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (apoiado por inúmeras outras organizações, redes e fóruns). Com o tema “O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social” contou com a participação de centenas de organizações sociais. O momento evidenciou o aumento do poder de diálogo da sociedade civil com o Poder Executivo e anteviu a possibilidade do debate com os outros Poderes da União. Esse processo de articulação da sociedade civil materializou-se, entre outras atividades, em mais de 200 propostas (programas, ações) ao PPA 2004-2007.

Imediatamente após o referido seminário, num encontro entre representantes da sociedade civil organizada e a Secretaria Geral da Presidência, acordou-se a realização dos fóruns estaduais de escuta do PPA 2004-2007. Ao todo, foram realizados 27 fóruns regionais no país, organizados pela Secretaria Geral da Presidência, em conjunto com a sociedade civil. Sob coordenação da Inter-Redes, este processo de mobilização de cerca de 200 organizações resultou em um documento que sintetizou as diretrizes da sociedade civil para o PPA 2004-2007, o qual foi apresentado publicamente ao governo federal. Este contexto retrata a base da mudança na relação entre o governo a sociedade civil e o orçamento (Relatório inter-redes, 2003).

Entretanto, o projeto apresentado pelo governo ao Congresso Nacional ainda não correspondeu às diretrizes estabelecidas pela sociedade civil organizada. Por isso foi formada a 2ª Oficina de Articulação para Intervir no PPA 2004-2007, com fins de desdobrar as decisões política em estratégias de ação.

A 2ª Oficina de Articulação para intervir no PPA, realizada em setembro de 2003, visou construir uma estratégia coletiva da sociedade civil relativa à dotação orçamentária do PPA 2004-2007.

Várias entidades feministas da sociedade civil, CFEMEA, SOS Corpo, AMB, apresentaram o documento “Estratégias para Transversalizar a Perspectiva de Promoção da Igualdade de Gênero no Governo Lula” em que resumidamente afirmaram: “(...) é necessário sensibilizar e articular esforços no âmbito governamental para que se tenha não somente políticas específicas para as mulheres, mas muito mais do que isto: um enfoque de igualdade de gênero sobre as políticas públicas, o que exigirá sua transformação e mudanças na forma de serem elaboradas. Há que se eliminar a idéia de que políticas para a mulher e políticas para a equidade de gênero são a mesma coisa (...)”. (Jornal FEMEA, No. 122; Brasília, março, 2003).

O CFEMEA instigou a discussão sobre a inclusão de gênero no PPA, lembrando que em 2000, o PPA tinha apenas dois programas direcionados às mulheres, relacionados explicitamente às questões de gênero (O Programa 5001, chamado Atendimento à Mulher, que estabelecia a construção de um centro integrado de atendimento à mulher e o Programa de 0156 – Combate à Violência contra a Mulher). Afirmou que no atual PPA constam nove programas que consideram as questões de gênero e etnia. É problemática, entretanto, para a mesma, a falta de clareza quanto aos conceitos de gênero e raça/etnia utilizados neste PPA, assim como a falta de indicadores claros que reflitam estes recortes para que se possam avaliar os programas e políticas.

Portanto, avaliou ser necessário apresentar emendas que incidam sobre questões estratégicas tais como “gestão das políticas” e “avaliação”. Para a ONG, não basta enunciar por escrito a

intenção de se estabelecer cortes de gênero e etnia. É preciso apontar quais são os indicadores de avaliação que considerarão estes cortes. E que não sejam apenas de processo, mas também de impacto. Assim, foram elaboradas áreas de prioridade para a ONG, quais sejam:

- Estabelecer a obrigatoriedade de que o desenvolvimento e, conseqüentemente, a avaliação de todos os 374 programas seja orientada por indicadores específicos e de interseccionalidade das desigualdades de gênero, raça, etnia, sócio-econômica, urbana/rural e regional.
- Assegurar o processo participativo de monitoramento e avaliação do PPA.
- obrigar o governo a disponibilizar informações que assegurem transparência a todo o ciclo orçamentário, possibilitando o efetivo exercício do controle social.
- Capacitar Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, dentro do Programa de Gestão da Política de Gênero, com o conseqüente aumento de recursos. A proposta é de que durante os quatro anos o governo capacite pelo menos os gerentes do 374 programas constantes do PPA e mais os gestores públicos federais. A meta prevista no PPA é irrisória: prevê a capacitação de 160 pessoas em 4 anos.
- Criar o Programa para o Atendimento Integral à Saúde da Mulher. Na verdade, esta é uma emenda sobre área específica, que em articulação com a Rede Nacional Feminista de Saúde, considerou-se fundamental para recuperar a possibilidade de fortalecer uma política nacional de integralidade no atendimento à mulher.

Vale ressaltar que a ONG apontou para o fato de que “a proposta total da ação de capacitação em gênero de servidores federais, prevista no programa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para os próximos quatro anos, atinge apenas 160 funcionários. Considerando que são 374 programas previstos no PPA, nem mesmo os gerentes da cada um dos programas seriam capacitados”(site CFEMEA, 2003). Portanto, propôs junto à Comissão de Direitos Humanos, a elaboração de emenda propondo aumento dos recursos e das metas de capacitação para 500 funcionários, o que possibilitaria capacitar os gerentes dos programas de PPA do governo federal.

Como uma ONG, que busca a interlocução constante com a bancada feminina no Congresso Nacional, o CFEMEA, tentou instaurar, em conjunto com a AGENDE, uma discussão no Congresso sobre esses problemas, encontrando resistências dos deputados, segundo apresentado no 2º Relatório. Por sua vez, a ONG AGENDE (Cadernos AGENDE, 2003) sugeriu algumas emendas a serem apresentadas, quais sejam:

- Na agricultura familiar: garantir acesso das mulheres ao crédito.
- Na educação: revisão dos livros didáticos para que não reproduzam a discriminação.
- Na habitação: garantia de titularidade para as mulheres.
- Na saúde: fortalecer o programa saúde da mulher.
- Na segurança alimentar: ações de empoderamento, autonomia das lideranças femininas.

Ressalte-se, assim, que não houve ênfase suficiente, nas demandas do movimento social, nem para as políticas de superação da pobreza, nem para políticas de ação afirmativa, as quais são imprescindíveis para os objetivos propostos nesta consultoria: transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas para empoderamento das mulheres e superação da pobreza.

C. Lacunas e problemas no PPA

O PPA 2004-2007 trouxe à tona uma perspectiva inovadora inclusiva na medida em que adotou, pela primeira vez no país, na sua própria plataforma política de governo, o combate à

desigualdade via a viabilização da inclusão social, da equalização de oportunidades (gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais) e da cidadania.

Embora o PPA 2000/2003 fosse também sensível à questão da defesa dos direitos humanos afirmando que estar atento “particularmente, às minorias vítimas de preconceito e discriminação é peça fundamental dentro da estratégia de ação do governo nos próximos quatro anos”, o fato é que essa problemática teve um foco localizado na estratégia política do governo anterior. Políticas em relação à proteção à mulher, às populações negra e indígena, tiveram projetos específicos no PPA 2000/03, comprometendo seu alcance quanto à amplitude e a sua própria efetividade. As ações desse período foram desarticuladas, pontuais e descontínuas, sem qualquer estratégia de articulação e integração institucional que tornasse viável a sustentabilidade das políticas pela equidade de gênero e raça.

O grande desafio colocado pelo PPA atual, ao contrário, diz respeito à capilarização da inclusividade das minorias sociais em todas as esferas de atuação estatal. Para isso, propôs a garantia do recorte transversal de gênero, raça/etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas.

Esse pressuposto representa um avanço gigantesco em relação às políticas sociais anteriores, posto que incorpora a sensibilidade às demandas de grupos socialmente discriminados em todos os projetos sociais de que possam ser beneficiários.

O reconhecimento de que a exclusão e a discriminação social não estão relacionadas apenas à classe econômica, mas, ao contrário de que há vetores de exclusão que, somados, representam uma verdadeira sentença de imobilidade social, é fundamental. O caso, por exemplo, da interseção de gênero e raça, em que há estudos comprovando que as mulheres negras chegam a receber até 60% menos dos que os homens brancos, enquanto as mulheres brancas recebem 30% menos, mostram que só a perspectiva da transversalidade poderá atender às demandas que correspondam à diversidade das posições sociais na sociedade nacional.

Garantir, no entanto, esse compromisso, não é tarefa fácil. Significa, em primeiro lugar, alterar a percepção mesma da desigualdade, entendendo que nem todos são afetados em mesmo grau e proporção pelos constrangimentos sociais. Mulheres, afro-brasileiros e indígenas, homossexuais, deficientes físicos e pobres em geral compreendem os grupos mais vulneráveis para os quais um atendimento diferenciado é requerido, seja através da transferência de renda, das políticas afirmativas, políticas urbanas ou de inclusão digital.

No entanto, avaliando os projetos do PL, podemos perceber que poucos foram aqueles que efetivamente incorporam a noção da transversalidade de gênero, raça/etnia, geração e orientação sexual. De uma maneira rotineira, os PLs assumem a generalidade do alcance das políticas sociais, sem o foco nos grupos mais vulneráveis, com os quais, afinal, se comprometeram.

Abaixo segue uma descrição dos programas e as devidas observações a respeito das lacunas e problemas em relação à transversalidade de gênero:

O programa 0351, que trata da Agricultura Familiar – PRONAF, tem por objetivo fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores. Seu Público-alvo são os Agricultores familiares. Enquanto o programa 0135, sobre Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais, busca promover a democratização do acesso à terra, garantindo a soberania alimentar e a geração de emprego e renda. Seu Público-alvo são os Trabalhadores rurais sem-terra. Já o programa no 1116 sobre Crédito Fundiário que tem por meta promover o acesso à terra por meio do financiamento de imóveis rurais que não se enquadrem nos preceitos da desapropriação por interesse social tem por Público-alvo as Famílias sem-terra, arrendatários, parceiros, meeiros, jovens sem-terra e filhos de agricultores familiares.

Comentário: Em todos, não há referência às mulheres, embora o Ministério do Desenvolvimento Agrário tenha um programa de ações afirmativas e seja o único Ministério que tem previsto no seu programa 0139 de Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário a Atividade 4378 Promoção da Igualdade de Raça, Gênero e Etnia no Desenvolvimento Rural (tabela 33).

Programas de geração de emprego e renda: Verificamos seis programas de geração de emprego e renda que não fazem referência às mulheres ou aos recortes de gênero e raça, conforme quadro abaixo:

Boxe 1**PROGRAMAS DE GERAÇÃO DE EMPREGO E RENDA NÃO FAZEM REFERÊNCIA ÀS MULHERES**

0103 Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda

- Objetivo: Estimular o desenvolvimento econômico e social do País por meio da democratização do crédito produtivo assistido, capaz de gerar emprego, trabalho e renda
- Público-alvo: Micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, profissionais liberais e microempreendedores de baixa renda ou populares

0419 Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas

- Objetivo: Promover o fortalecimento econômico-administrativo das micro, pequenas e médias empresas por intermédio do crédito e da capacitação gerencial
- Público-alvo: Micro, pequenas e médias empresas, empreendimentos informais e franquias empresariais

1133 Economia Solidária em Desenvolvimento

- Objetivo: Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário
- Público-alvo: Trabalhadores (as) em risco de desemprego, desempregados, autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento

0099 Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda

- Objetivo: Construir Sistema Público de Emprego, por intermédio da execução integrada e articulada das ações do seguro-desemprego e da intermediação da mão-de-obra, de forma a fortalecer as políticas ativas e a melhor atender os grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho
- Público-alvo: Trabalhador formal dispensado do sistema produtivo ou com contrato de trabalho suspenso, aqueles à procura de postos de trabalho e empregados privados e públicos atendidos pelo abono salarial

0101 Qualificação Social e Profissional

- Objetivo: Promover a qualificação social, ocupacional e profissional do trabalhador articuladas com as demais ações de promoção da integração ao mercado de trabalho e de elevação da escolaridade
- Público-alvo: Trabalhadores que necessitem de qualificação e requalificação profissional para sua inserção no mercado de trabalho ou manter seus empregos e pessoas que desejem abrir negócio próprio

8009 Organização Produtiva das Comunidades Pobres – PRONAGER

- Objetivo: Promover a capacitação e organização produtiva de comunidades pobres, visando sua inserção competitiva no mercado de trabalho, potencializando seus recursos e vocações econômicas
- Público-alvo: Segmentos da população mais vulnerabilizados pela pobreza, os chamados "excluídos sociais", trabalhadores desempregados e/ou subempregados

Fonte: PPA 2004-2007.

Comentário: Há dois programas, na área do trabalho, importantes em relação à eliminação das desigualdades de gênero, em seguida descritos, o de número 0106 Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho cujo objetivo é garantir a inclusão das mulheres no mundo do trabalho, com o acesso, ascensão e demais direitos trabalhistas em condição de igualdade com os homens tendo por público-alvo: Mulheres Inseridas na População Economicamente Ativa e o Programa 1329, Primeiro Emprego com finalidade de inserir jovens no mercado de trabalho, facilitando a obtenção do seu primeiro emprego, cujo público-alvo são jovens de 16 a 24 anos, desempregados, precariamente ocupados ou que procuram o primeiro emprego, com prioridade de acesso para os de baixa renda e baixa escolaridade, com destaque para gênero, raça/ cor e necessidades especiais. No entanto, os demais, como, por exemplo, os programas de qualificação, imprescindíveis para o impulso das condições econômicas das mulheres na sociedade, não se referem às mesmas, o que demonstra que a transversalidade ainda é uma virtualidade, mesmo no próprio PPA.

Boxe 2

PROGRAMAS PPA 2004-2007 QUE FAZEM REFERÊNCIA ÀS MULHERES

1312 Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos

- Objetivo: Garantir a atenção à saúde de grupos populacionais estratégicos e em situações especiais de agravos de forma equitativa, integral, humanizada e de qualidade
- Público-alvo: Grupos populacionais estratégicos e em situações especiais de agravo
- Atividades

6175 Atenção à Saúde da Mulher

0156 Combate à Violência Contra as Mulheres

- Objetivo: Prevenir, combater, de forma sistemática, as diferentes formas de violência contra as mulheres (física, sexual, Doméstica, psicológica e violência simbólica) e dar suporte àquelas em situação de violência ou risco
- Público-alvo: Mulheres efetiva ou potencialmente sujeitas a situações de violência

1331 Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade

- Objetivo: Promover a inclusão social de indivíduos e segmentos populacionais em situações circunstanciais de vulnerabilidade social
- Público-alvo: Moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas, mulheres vítimas de maus-tratos e pobres

Fonte: PPA 2004-2007.

Em relação aos programas de combate à pobreza e à fome há o programa 1049 –Acesso à Alimentação– tem por objetivo garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso à alimentação digna, regular e adequada à nutrição e manutenção da saúde humana.

O seu Público-alvo é a família com renda familiar per capita e ou igual a ½ salário mínimo, sem acesso digno e regular a alimentos em quantidade e qualidade necessárias.

As Atividades previstas são:

- 2792 Distribuição de Alimentos a grupos populacionais específicos.
- Operações Especiais.
- 0989 Apoio à Produção de alimentos para o Autoconsumo.
- 001X Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias.

Por sua vez, o programa 1335 Transferência de Renda com Condiçionalidades, com o objetivo de combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios tem como público-alvo as famílias em situação de pobreza.

Comentário: Percebe-se que, embora o programa deva atingir as mulheres na pobreza, há ausência de visibilidade das mesmas enquanto segmentos vulneráveis (como as mulheres chefes de família), conforme havíamos indicado anteriormente.

Entretanto, no programa 1093 de Atendimento Integral à Família, sugere-se que o recorte de etnia e gênero será priorizado. Seu objetivo é promover a emancipação e a inclusão social das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, priorizando os recortes de etnia e gênero. Seu público-alvo são as famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Comentário: Mais uma vez destaca-se o fato de que não há articulação e transversalização nos programas apresentados neste PPA.

Há alguns programas que classificamos, segundo critérios já explicitados de Políticas para as Mulheres:

Por fim, em relação às políticas de gestão governamental, a Gestão da Política de Gênero, programal 068, tem por objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de igualdade de gênero, tendo o Governo como público-alvo, assim como o programa 1096, sobre Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal, com finalidade de contribuir para a ampliação da efetividade das políticas sociais do Governo Federal, identificando os recortes de etnia e gênero cujo público-alvo é relativo aos Ministérios atuantes na área social. Estes projetos são de fundamental importância para impulsionar o tímido processo de transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas.

VII. Proposta de estratégia de intervenção

A. A perspectiva de gênero nas políticas públicas

Segundo Kabeer (s/d), nos últimos anos, vem-se verificando uma proliferação *de* quadros analíticos que visam facilitar a integração da perspectiva de gênero em políticas públicas, em resposta a dois tipos de inquietações:

- da parte de quem sustenta a perspectiva de gênero, isso representa o reconhecimento de que, caso as contribuições teóricas e de militância feministas não sejam sistematizadas de forma a tornarem aparente sua relevância para a formulação de políticas públicas e no planejamento –sobretudo para aqueles envolvidos na condução dessas atividades– essas contribuições terão um papel mínimo no sentido de informarem o desenho dessas políticas e seus resultados.
- da parte dos planejadores e gestores, por sua vez, tal proliferação resulta do reconhecimento de que a cegueira para a perspectiva de gênero nos esforços de planejamento, no passado, implicou em custos de desenvolvimento evitáveis; diante dessa constatação, surgiu o interesse em instrumentos analíticos que evitem a repetição dos mesmos erros no futuro. Para tanto, se faz necessário levantar estimativas do que representa economicamente a omissão em relação à questão de gênero nas políticas públicas.

É de fundamental importância a percepção de que as desigualdades de gênero expressam as relações de poder entre homens e mulheres na sociedade e estão profundamente institucionalizadas. Um dos principais fatores da cegueira para a perspectiva de gênero nas políticas do passado relaciona-se a pressupostos e formas de pensar que fazem as relações entre homens e mulheres apresentarem-se através de um aspecto eterno, fixo e imutável da condição humana. A isso se dá o nome de naturalização das desigualdades e esta costuma ser o instrumento principal para a sua aceitação social e incorporação em políticas, práticas e comportamentos, conforme a discussão sobre a categoria de gênero, anteriormente apresentada.

Os processos pelos quais as desigualdades de gênero são socialmente construídas, enfatiza Kabeer(s/d), dependem de um grande número de instituições, inclusive muitas agências de planejamento que, supostamente, dirigem-se ao combate às diferentes formas de exclusão e desigualdade em suas sociedades. Interessa, para a autora, chamar atenção para como as desigualdades são reproduzidas na distribuição de recursos, responsabilidades e poder nas instituições que governam a vida social. As desigualdades são, muitas vezes, baseadas numa aparência de neutralidade e impessoalidade (a que muitas vezes se dá o nome de mérito e competência) as quais têm por fundamento uma valoração pré-concebida diferenciada do resultado do trabalho de pessoas provenientes de diferentes grupos sociais. Assim, as mulheres são consideradas aptas para trabalhos manuais, minuciosos e delicados, convenientes as suas potencialidades e sua participação em projetos intelectuais ou gerenciais é minimizada e desvalorizada.

Para Kabeer (s/d), poucas instituições, apesar de suas professadas ideologias, são totalmente inclusivas. Na verdade, as regras e práticas institucionais determinam que categorias de pessoas serão incluídas (e excluídas) e de que maneira estas serão colocadas na instituição. Os padrões institucionais de inclusão, exclusão, posicionamento e progresso na instituição expressam desigualdades de classe, gênero, raça e outras. No entanto, se as organizações são constituídas e reconstituídas no tempo através da rotinização de regras, normas e práticas específicas, então elas podem ser transformadas a partir do questionamento e renegociação das regras e práticas organizacionais.

As políticas sensíveis a gênero devem basear-se no reconhecimento de que práticas e rotinas organizacionais requerem novos procedimentos, por exemplo: a inclusão de atores implicados na formulação de políticas públicas nas instituições de tomada de decisão, a desagregação dos indicadores por sexo e raça/etnia e a avaliação dos impactos diferenciados das ações governamentais em diversos grupos sócio-culturais, principalmente, nos mais vulneráveis. Só assim será possível superar as barreiras invisíveis que impedem que as mulheres sejam plenamente consideradas nas políticas públicas.

B. Breve histórico das políticas públicas para mulheres no Brasil

No Brasil, é importante considerar que a experiência de institucionalidade das demandas em relação às mulheres se deu, inicialmente, com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, criado em 1985. Com atuação diferenciada de acordo com a abertura dos governos respectivos, passou a se vincular ao Ministério da Justiça no governo FHC. No final do segundo governo FHC (1999 a 2002), foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (2002), também vinculada ao Ministério da Justiça. As prioridades estabelecidas pela Secretaria foram: o combate à violência contra a mulher, a participação da mulher no cenário político do país e sua inserção no mercado de trabalho.

Uma das principais estratégias de ação, segundo CLADEM (2003), foi o combate à pobreza, que atinge um significativo segmento da população brasileira, sobretudo a população feminina. Nesse sentido, o CNDM propôs a criação de mecanismos capazes de assegurar a participação

equitativa das mulheres no processo de geração de empregos e renda, o acesso destas às políticas sociais de caráter universal e a implementação de programas especiais dirigidos a grupos frágeis ou vulneráveis.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher apoiou o Grupo Permanente de Trabalho da Mulher (GPTM) e o GTEDEO (Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação), que tinham o objetivo de propor, implementar e acompanhar as ações afirmativas nas políticas públicas na área de trabalho. Além disso, promoveu diálogo com o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), com o Ministério do Trabalho, e Secretaria de Desenvolvimento Rural.

Nesse período, foram estabelecidas estratégias de ação referentes ao incentivo a e à promoção de cursos de capacitação e projetos de educação profissional para mulheres trabalhadoras; foram encomendados ao IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e ao IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) estudos e pesquisas para mapeamento da pobreza feminina e monitoramento do impacto das políticas públicas na reversão do quadro de discriminação; e campanha de divulgação, junto à mulher trabalhadora, dos seus direitos trabalhistas, dos mecanismos de acesso à justiça e da assistência jurídica gratuita no que se refere aos direitos das mães e dos seus filhos em relação à responsabilidade paterna.

Outra experiência interessante nesse período foi realizada no Ministério do Desenvolvimento Agrário que buscou introduzir a perspectiva de gênero em seus programas. Como resultado dessa preocupação, esse Ministério estabeleceu diversos programas de cotas, em 2000 e 2001, que destinavam, inicialmente, 30% de todos os recursos para as mulheres assentadas da reforma agrária e que tenham unidades de agricultura familiar. Essa distribuição de recursos englobava capacitação e assistência técnica, além de linhas de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e do Banco da Terra. As mulheres passaram a ter direito a 30% da verba que o Governo oferecia em financiamentos para reforma agrária todo ano (lembrando que até fins de 1999, só 7% dos beneficiados no PRONAF eram mulheres).

Dentre as medidas governamentais promovidas nos dois últimos anos, segundo CLADEM, ressaltaram-se:

- No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário: promoção de cursos e oficinas de capacitação, com o intuito de criar uma nova cultura no ambiente de trabalho (2000); ações com vistas a promover a igualdade e oportunidades para servidores(as) e beneficiários(as); cursos de capacitação para os técnicos; programação de ações para as beneficiárias de programas do Ministério; estabelecimento meta de 30% de mulheres nos cargos de direção até o ano de 2003;
- No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: sua Secretaria de Gestão vem promovendo, em parceria com o Centro de Liderança para Mulheres (CELIM), um programa de capacitação dirigido a cerca de 60 mulheres gerentes dos programas do Plano Plurianual (2000-2003);
- No âmbito da Administração Pública Federal: publicado, em 13 de maio de 2002, o Decreto no 4.228, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, determina a observância, pelos órgãos dessa Administração, de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afro-descendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

No novo governo, o princípio da transversalidade de gênero foi proposto no PPA 2004-007, devendo reger as ações de políticas públicas do Estado a partir das eleições do Partido dos

Trabalhadores – PT. Esta perspectiva deverá possibilitar um outro olhar em relação à elaboração de políticas públicas e conduzir a mudanças na institucionalidade e nos processos de tomada de decisões para garantir a inclusão das mulheres nos direitos sociais, políticos e econômicos, absorvendo experiências positivas já introduzidas e instaurando outras novas.

A incorporação da transversalidade de gênero –o grande desafio que se coloca– não pode ser feita ou realizada de golpe, de forma imediata e obrigatória; ao contrário, deve ser implementada mediante o processo de sensibilização e de convencimento.

C. A implementação da transversalidade de gênero nos Ministérios

A transversalidade de gênero pode converter-se em uma estratégia inovadora da política de gênero por parte da SPM, junto às políticas públicas ministeriais. Dado que a maioria das ações e dos programas governamentais ainda está ancorada na perspectiva modelar masculina, hierarquicamente vista como hegemônica, cujos conceitos políticos de suporte e os serviços e ações decorrentes são tidos como neutros com relação ao gênero. Portanto, a introdução da transversalidade de gênero significará uma ruptura radical no seio dessas políticas, pois contemplará a realização da democracia social através da participação com igualdade de oportunidades de mulheres e de homens no trabalho, na economia, na sociedade e na política.

A maioria das instituições e órgãos públicos brasileiros ainda estão assentados em padrões tradicionais de gestão e planejamento (como muitos dos atuais Ministérios), assim, uma inovação dessa natureza, somente poderá se efetivar, caso haja um processo de sensibilização de seus planejadores(as), gestores(as), operadores(as) e servidores(as) para integrarem-se a essas novas perspectivas.

Sem embargo, a preocupação com a implementação desse princípio, na organização dos processos de decisão e das ações políticas governamentais, ainda não convenceu os agentes envolvidos. Tal situação ficou evidenciada em algumas das falas dos agentes institucionais entrevistados, como é deste exemplo: perguntado de que maneira a perspectiva de gênero estava sendo considerada, pensada ou incorporada pelos planejadores e gestores daquele ministério, em relação ao PPA 2004-2007. A resposta veio direta: “A senhora está pensando o quê! que aqui nós temos tempo para nos preocupar com essas coisas de feminismos e de mulheres? Aqui todas as políticas são universais, recobrem todas as pessoas. Então porque haveríamos de privilegiar as mulheres?” (Entrevista realizada em 04/11/03).

Nas demais entrevistas foi recorrente a falta de disposição para a apropriação da transversalidade de gênero, pois o que tem ocorrido são ações isoladas em alguns ministérios que contemplam as questões de gênero. Por exemplo, destacam-se, positivamente, algumas das políticas e das ações governamentais do Ministério do Trabalho,³⁴ nos quais percebe-se uma preocupação mais segura e sistemática com perspectiva de gênero, o que, por sua vez, não significa que, no interior desse mesmo Ministério, haja alguma iniciativa de transversalidade, ao contrário, são formados nichos que não tem relação com outras áreas e ações do seu próprio Ministério. Para o/a entrevistado/a “um entrave é a rigidez da própria estrutura ministerial que, muitas vezes, se o gestor não for sensível, inviabiliza qualquer tipo de abertura e coloca tudo engavetado”.

Já no Ministério da Saúde, embora haja uma crítica da parte dos movimentos feministas de que a extinção de um programa específico de Saúde da Mulher seja uma perda para as demandas das mulheres, foi destacado, nas entrevistas, que há uma articulação interna que parte da Atividade

³⁴ No Ministério do Trabalho há um núcleo de combate às discriminações no trabalho, que funciona também como um ouvidoria nas unidades centralizadas do ministério e nas DRTs.

Saúde da Mulher e se dissemina junto a outras ações e projetos, como aqueles dos setores de saúde mental, de terceira idade, de AIDS e de saúde da população indígena.

No entanto, apesar do avanço que existe no MS em relação à incorporação do conceito de gênero, foi lembrado que, para a maioria dos agentes públicos, é necessário se apropriar do significado do conceito e traduzi-lo na prática de trabalho, pois falta comprometimento dos mesmos que passam a incorporar nominalmente e discursivamente o conceito, mesmo que não saibam bem do que se trata. Além disso, houve uma ênfase importante de que há necessidade de mudanças na área jurídica, pois há lacunas na legislação (o que é patente em relação ao aborto, por exemplo) que impedem avanços nas ações na área dos direitos reprodutivos.

Na entrevista com a SEPPIR essa mesma dificuldade de compreensão no emprego do recorte gênero e raça/etnia foi apontada, havendo nova sugestão de uma melhor qualificação do termo, que exige uma capacidade técnica específica para um uso adequado “porque os/as gestores/as que se comprometerem com essa questão vão ter que brigar internamente, no seu ministério, com a própria estrutura burocrática e institucional do Estado, que não está estruturado adequadamente para essa incorporação”.

No Ministério da Educação, por exemplo, verificou-se uma preocupação com as questões relativas as discriminações de raça/etnia e sua incorporação nos programas e ações. No entanto, a preocupação com a variável sexo e, menos ainda, com a perspectiva de gênero, não faz parte das preocupações imediatas dos Programas do Ministério da Educação, segundo os assessores entrevistados, que afirmou: “No caso da Educação, a não ser o aspecto do grupo étnico, que foi criada uma ação especial para os socialmente desfavorecidos, aí não se fala em mulher. Do ser humano socialmente desfavorecido é o negro, é o índio, aquele que não tem educação”. Um exemplo pode ser verificado nos dados estatísticos publicados pelo MEC dos quais uma parte não contempla a discriminação por sexo. Assim como no IPEA que se reconheceu que as questões raciais estão mais evidenciadas nas pesquisas “quer dizer, nós ainda não temos agora, porque nós estamos criando, quer dizer, começando a discutir como organizar um grupo para organizar para acompanhar mais de perto a questão da mulher. Mesmo porque os nossos grupos aqui sempre foram mais ou menos estruturados para acompanhar, ainda que a gente concorde que não seja a melhor forma, mas acompanhar os ministérios. A gente tem um certo batimento institucional. Quer dizer, então, saúde, educação, trabalho, assistência, previdência, desenvolvimento rural e agora secretaria da mulher. Uma secretaria nova. Raça eu acho que o IPEA se antecipou e teve um papel muito importante até antes de ter uma estrutura e até por uma séria de condicionantes. Eu concordo que talvez no gênero a gente precise se fortalecer”.

Para o/a entrevistado/a da SENASP, por sua vez, “o entrave para mim é da sociedade como um todo. Eu acho que a gente tem muito pouco hoje, apesar dos avanços todos que temos, mas eu acho que ainda é muito pouco introjetado na medida da necessidade dos gestores públicos, chefias intermediárias, a própria sociedade como um todo, a gente vê assim, na própria questão de gênero ‘as mulheres são responsáveis pela educação dos filhos e os filhos são machistas, etc’. Então isso aí é uma questão da sociedade, do sistema como um todo que foi competente para formar todo mundo, não só a cabeça das mulheres, como a dos homens, como de toda a sociedade. Então o machismo é transversal também, nesse sentido que eu acho que como isso permeia todas as instâncias de poder, como também a base da sociedade como um todo”.

Assim na SENASP há uma proposta de cursos de formação dos seus quadros considerando a violência de gênero como um tema transversal “que a gente acha que ele perpassa todo o currículo na maneira em que consideramos os direitos humanos das mulheres, então quando você trabalha a questão dos direitos humanos a gente decodifica isso em ações concretas em toda estrutura. Então na própria espinha dorsal da matriz a gente contempla as questões de preconceito, discriminação, raça, gênero, etnia, né? Orientação sexual. Porque a gente acha que durante muito tempo só

professores falaram sobre essas especificidades, tanto gênero como etnia, raça, orientação sexual. A gente acha que no momento é importante a interface que se faça com os próprios movimentos falando por eles próprios. Eu acho que é um salto de qualidade que a gente vai dar, inclusive para que as polícias, que o sistema de segurança pública compreenda essas especificidades trazidas por esses movimentos, esses segmentos sociais que falam tanto da discriminação e que concretamente vão dar depoimentos, né?”. No Ministério do Trabalho também estão previstos cursos de capacitação pois como afirma o/a entrevistado/a “A gente precisa de uma qualificação geral, mais ampla. Por exemplo, vem milhões de pessoas todo dia pedindo apoio nove horas da manhã, ser atendido. E aí, na verdade, quem faz a triagem é um guarda ou um funcionário. E esse guarda tem que ter a sensibilidade para saber onde tem que mandar as pessoas. E para carteira de trabalho, é para o seguro, é para segurança saúde, é para qual lugar, Esse não tem capacitação. Aí passa para o tal do plantão fiscal, as questões de trabalho em geral. Se o fiscal não é sensibilizado pra aquilo (a discriminação) a pessoa vai embora”.

Na Secretaria de Direitos Humanos afirmou-se que o gênero tem sido usado como uma categoria transversal nos projetos, embora não explicitasse em que medida é incorporada nos seus projetos, afirmando que essa especificidade acaba ficando na esfera da SPM. Nesse sentido, é interessante reiterar que embora se encontre em alguns Ministérios e Secretarias o discurso da transversalidade, na prática ele ainda não parece muito claro.

Assim, caberia a SPM buscar junto aos quadros diretores e diretivos ministeriais, gestores/as, operadores/as, planejadores/as, formas e caminhos para incorporar essa nova perspectiva nos processos cotidianos de decisão. O objetivo a longo prazo seria de que não houvesse nenhuma reunião, seminário, negociação, implementação de ações, em que não estivesse contemplado tal princípio, em que a questão de gênero não tivesse um papel importante.

Levar a cabo uma empreitada dessa ordem de mudança no interior das instituições públicas e junto aos servidores e operadores públicos, requer tempo, paciência, obstinação e recursos e deve ser entendido como um processo, que poderia compreender várias etapas/momentos, pois para que todas as ações e projetos passem a ser analisados com a perspectiva de gênero todos os agentes envolvidos também devem adquirir competências em matéria de gênero. A competência de gênero compreende a reflexão sobre o próprio papel de gênero desde sua condição de sujeito social, assim como, a aptidão para formular e propor objetivos no âmbito das políticas de gênero; poder aplicá-las tanto ao trabalho técnico como ao trabalho especializado. Tais aptidões podem ser adquiridas através de treinamentos, capacitações, como reiteradamente sugerido.

Enfatizamos que a SPM deveria deslocar suas propostas para outros ministérios para que esses as incorporem colocando-as em prática. A força de incorporação dessas demandas está relacionada, permanentemente, com o poder organizativo e de mobilização das mulheres, dos movimentos sociais, das ONGs, lembrando que é recomendação da Plataforma de Beijing “outorgar em todos os ministérios o mandato de revisar políticas e programas, partindo de uma perspectiva de gênero e à luz da Plataforma de Ação; localizar a responsabilidade pela implementação de tal mandato no mais elevado nível possível; estabelecer e/ou fortalecer uma estrutura de coordenação interministerial para executar o dito mandato, supervisionar o progresso feito e relacionar-se com os mecanismos pertinentes”.

Como forma de sistematizar e dar maior operacionalidade às recomendações sugeridas, a partir do levantamento documental, bibliográfico e da pesquisa realizada nos Ministérios, segue um quadro de recomendações, dividido em cinco sessões, separadas para fins metodológicos, pois, na prática, todas as áreas estão absolutamente inter-relacionadas.

VIII. Quadros de recomendações

Este quadro compreende a síntese de questões, problemas e recomendações levantados a partir do conjunto da pesquisa realizada, destacando os registros apresentados pelos/as entrevistados/as, no âmbito dos Ministérios, assim como com representantes dos movimentos sociais.

Quadro 1
POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

| Questões e Problemas | Recomendações |
|---|---|
| Descontinuidade das Políticas Públicas | Efetuar um levantamento de todas as ações e programas conduzidos no Governo anterior e uma avaliação dos mesmos, que possibilite a continuidade de práticas bem-sucedidas e o aperfeiçoamento ou a mudança de perspectiva daquelas que não alcançaram o resultado esperado; |
| Falta de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas | Estabelecer monitoramento e avaliações sistemáticas de forma a obter um controle dos impactos das políticas públicas nos grupos de mulheres; |
| Falta de responsabilização pelos resultados das políticas sociais | Apoiar a campanha pela lei de responsabilidade social comprometida com o fim das desigualdades, racial e de gênero; |
| Aumento da precarização do trabalho | Combater o aumento da informalidade feminina |

Quadro 2
MUDANÇAS CULTURAIS

| Questões e Problemas | Recomendações |
|---|---|
| Desconhecimento dos direitos de cidadania | Criar centros de integração cidadã com o objetivo de desenvolver gestões e participação mais equitativa entre os sexos e os grupos geracionais; |
| Falta de relações de gênero mais igualitárias nas famílias | Estimular campanhas abrangentes junto às famílias para desenvolver atitudes mais igualitárias em relação a meninos e meninas; |
| Persistência dos estereótipos e imagens femininas desqualificadoras | Criar programas que alterem radicalmente a imagem dos diversos grupos de mulheres na mídia, nos manuais escolares, nas revistas, etc. |

Quadro 3
CONTROLE SOCIAL

| Questões e Problemas | Recomendações |
|--|--|
| Desmobilização da sociedade civil | Envolver com maior presença e eficácia membros ou representantes da sociedade civil; |
| Instauração de estratégias de accountability | Responsabilizar e exigir práticas anti-discriminatórias de gênero, raça/etnia dos agentes públicos |

Quadro 4
AÇÕES AFIRMATIVAS

| | |
|---|---|
| Situação desigual das mulheres na sociedade | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Criar e consolidar ações afirmativas para as mulheres nos Ministérios e demais órgãos governamentais; ▪ Ampliar as ações de discriminação positivas existentes no âmbito das instituições públicas para a esfera das instituições privadas; ▪ Favorecer as instituições que adotarem ações afirmativas em licitações; ▪ Criar uma lei de incentivos às políticas anti-discriminação; ▪ Ampliar as discriminações positivas no ambiente de trabalho. |
|---|---|

Quadro 5

INSTITUCIONALIDADE E GOVERNABILIDADE

| Questões e Problemas | Recomendações |
|---|--|
| Precária sensibilidade dos gestores e agentes públicos para inclusão das questões de gênero nos programas e nas ações | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Sensibilizar os gestores públicos, parlamentares e pesquisadores sobre a importância da transversalidade de gênero; ▪ Capacitar urgentemente gestores e funcionários/as públicos que são os responsáveis pela eliminação (ou não) das formas dissimuladas de dissimulação de discriminação institucional; |

Quadro 6

TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E POBREZA

| Questões e Problemas | Recomendações |
|--|--|
| Redução da pobreza entre as mulheres | <ul style="list-style-type: none"> ▪ As Organizações Governamentais Públicas (nos planos Estadual, municipal e Federal) de pesquisa e dados estatísticos devem desagregar os indicadores relativos à pobreza por sexo. |
| Falta de oportunidades econômicas para as mulheres pobres | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reconstituir políticas econômicas, planos e programas de forma a levar em consideração a participação das mulheres; ▪ As Organizações Governamentais Públicas (nos planos Estadual, municipal e Federal) de pesquisa e dados estatísticos devem desagregar os indicadores relativos ao emprego por sexo, tanto no setor formal e informal; ▪ Conduzir análises de impactos das políticas macroeconômicas sobre as desigualdades de gênero. ▪ Capacitar mulheres como administradoras rurais; ▪ Promover a sindicalização das mulheres rurais. |
| Vulnerabilidade das mulheres negras | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ações anti-discriminatórias no mercado de trabalho; ▪ Devem ser priorizadas nas ações afirmativas, especialmente aquelas relativas às condições de pobreza; ▪ Acesso ao sistema escolar; ▪ Garantir o acesso a empregos e salários equitativos |
| Precariedade da cidadania das mulheres rurais | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Capacitar mulheres como administradoras rurais; ▪ Promover a sindicalização das mulheres rurais. ▪ Promover o seu acesso às fontes de financiamento e à titularidade das terras |
| Desemprego e vulnerabilidade das mulheres jovens | <ul style="list-style-type: none"> ▪ As Organizações Governamentais Públicas (nos planos Estadual, municipal e Federal) de pesquisa e dados estatísticos devem desagregar os indicadores relativos ao emprego por Sexo e idade tanto no setor formal e informal. |
| Restrições à implementação de mudanças favoráveis à condição de gênero na sociedade brasileira | <ul style="list-style-type: none"> ▪ As mudanças na esfera política devem ser acompanhadas de mudanças na esfera jurídico-institucional e na prática dos/as operadores/as de direito. |
| A falta de visibilidade da condição específica das mulheres indígenas | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Garantir a representação concreta de mulheres indígenas na Secretaria de Política para Mulheres; ▪ Articular ações da SPM com a FUNAI e com os movimentos indígenas organizados; |
| Dificuldades em relação à transversalização da perspectiva de gênero | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecer o entendimento da transversalidade de forma que não se apresente apenas superficialmente, mas com todo compromisso que representa; ▪ Um plano de igualdade e oportunidades referenciado pela perspectiva de gênero, raça/etnia deve se constituir nos fundamentos do plano de Governo e de suas ações e não da Secretaria; ▪ Capacitar os agentes institucionais em relação à transversalidade de gênero; ▪ Estabelecer estratégias de reconhecimento da importância da transversalidade de gênero no planejamento das políticas pública de forma a aumentar a visibilidade do papel da SPM no contexto das políticas sociais brasileiras; ▪ Identificar as barreiras e resistente junto às diferentes instâncias institucionais. |
| Falta de monitoramento e avaliação de políticas públicas sob a perspectiva de gênero. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elaborar metodologias próprias de acompanhamento, monitoramento e de avaliação das políticas públicas com a perspectiva de gênero, com periodicidade bianual; ▪ Estabelecer medidas de mensuração dos resultados das políticas em relação às mulheres; ▪ Avaliar as políticas públicas, garantindo a desagregação dos dados em relação aos diferentes grupos de mulheres que compõem a sociedade brasileira; ▪ Estimular a articulação entre as ações locais, estaduais, e nacionais, de forma a garantir que o alcance, a integração e comunicação das ações. |

IX. Considerações finais

Ao finalizarmos este trabalho de tamanha dimensão e alcance, ficou evidenciado para nós o esforço gigantesco que a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres tem a sua frente. A perspectiva de gênero tem se apresentado timidamente nos projetos do plano governamental, situação não completamente inesperada se levarmos em consideração o fato de que a experiência com políticas públicas para as mulheres e de gênero é recente e tem sido restrita a núcleos específicos com baixa capacidade de expansão de suas ações e premissas, localizados nos Ministérios que tem uma tradição de políticas para as mulheres, como é o caso do Ministério da Saúde.

Embora o movimento feminista apresente elementos claros de incansáveis esforços e vigilância no que concerne às políticas públicas de gênero, é certo que seu eco não ressoou ainda no plano governamental. Ficou evidenciado na pesquisa o fato de que há, nas instituições, maior sensibilização para as desigualdades raciais do que para as desigualdades de gênero.

Isso indica que um plano inicial deve ser focado na promoção de estudos e pesquisas que evidenciem as desigualdades de gênero, na incorporação da desagregação de indicadores por sexo em todas as instituições de pesquisa governamentais (principalmente para subsidiar ações de combate a pobreza entre as mulheres) e na conseqüente divulgação ampla, pois a sensibilização para essa demanda política deve ter o alcance mais abrangente possível.

Em relação, especificamente, aos órgãos governamentais deve ficar claro, a partir de tais estudos, o fato de que as políticas não são neutras para gênero e têm impactos diferenciados em homens e mulheres. Enquanto esse elemento não for levado em conta desde a formulação das políticas públicas, não se está efetivando, de fato, a promoção da igualdade de gênero.

Outra reivindicação que precisa ser reforçada é a ação afirmativa para as mulheres. Dados já levantados permitem visibilizar a persistência da desigualdade de remuneração das mulheres no mercado de trabalho, o que dificulta sua autonomização econômica.

Emergiu como uma das questões mais problemáticas a questão do monitoramento e da avaliação das políticas públicas nacionais. Assim, garantir a incorporação da transversalidade de gênero deve passar necessariamente por um maior controle e conhecimento dos resultados e impactos de suas ações.

Apontamos também o fato de que é necessário um maior fortalecimento da instância de decisão política, a nível nacional (no âmbito da presidência da república, a SPM), que possa atingir ou incidir em todas as áreas do governo, com desdobramentos nas esferas estaduais e municipais, para a inclusão da dimensão de gênero na definição, aplicação e avaliação das políticas públicas nacionais e setoriais.

É interessante assinalar que muitas das propostas contidas neste documento estão presentes na apresentação das diretrizes dos programas (v11 e 2 PPA), que tem uma plataforma de ação avançada e inclusivo, mas que não chega a afetar a concepção e a formulação dos projetos.

Neste sentido, conclui-se que caberia a Secretaria implementar:

- A disseminação de uma nova institucionalização, que consiste em adotar o princípio da eliminação das assimetrias, através das mudanças na cultura dos planejadores e dos gestores e produzir condições para sensibilizar os agentes institucionais a incorporar e lidar com a diversidade, através da formação continuada dos mesmos. Nesse sentido, um plano de igualdade e de oportunidade tomando como referência a perspectiva de gênero, raça/etnia deve se constituir nos fundamentos do plano do governo e das ações e não da

Secretaria, que tem por função primordial fazer as mediações, as negociações e as articulações;

- A transversalização de gênero para uma nova governabilidade, que representaria a incorporação da perspectiva de gênero como forma de aumentar a eficácia e efetividade das políticas de superação da pobreza e da desigualdade;
- Um diálogo efetivo e constante com a sociedade civil, que tornasse a Secretaria catalisadora das demandas e disseminadora de uma institucionalidade que possibilite também a sua contribuição para o fortalecimento de uma nova cultura política no Brasil, sensível às desigualdades de gênero e raça.
- Uma interseção imprescindível com as ações para diminuição da desigualdade racial, pois, como afirma Pitanguy (2003:39) “do ponto de vista metodológico, é importante ter presente que as categorias raça/etnia podem ser objetos de programas específicos. Mas, sem dúvida, devem cortar transversalmente qualquer forma de atuação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, seja esta corretiva ou propositiva”. Seria interessante, nesse sentido, articular as políticas de ação afirmativa para a eliminação das desigualdades raciais com ações afirmativas para a eliminação das desigualdades de gênero.

Se é fato, portanto, que os esforços que devem ser empreendidos são complexos e vastos é também certo que representam uma oportunidade ímpar para as mulheres deixarem uma marca definitiva nos planos e ações do governo, contribuindo, dessa forma, para um modelo inclusivo nas políticas públicas em relação às mulheres com vistas à eliminação das desigualdades entre os sexos na sociedade brasileira.

Bibliografia

- AGENDE (2003), Cadernos AGENDE O Brasil para todos e todas: Proposta AGENDE para o Plano Plurianual 2004-2007: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Agende, Brasília.
- Avelar, Lúcia (2001), *Mulheres na Elite Política Brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP.
- Barros Ricardo e Carvalho Mirela (2003), “Desafios para a Política Social Brasileira . *Texto para Discussão no 985*”. IPEA. Rio de Janeiro.
- Barsted Leila e Hermann Jacqueline (2001). *As Mulheres e os Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: CEPIA.
- Birgin, Haydée (2003), “Políticas con perspectivas de género o el género como política?” In: *Debate Feminista: Heridas, muertes y duelos*. No. 28. México.
- Boletim DIEESE (2003), *Edição Especial. Mulher Negra: Dupla Discriminação nos Mercados de Trabalho Metropolitano*. www.dieese.org.br
- FEMEA (Jornal do Centro Feminista de Estudos e Assessoria) (2003) *Mulheres no Congresso Nacional* (2003), Brasília Ano XI, no 120 e 122.
- CLADEM (Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher) (2002), *Relatório Nacional Brasileiro sobre a Situação da Mulher*. XXXI Assembléia de Delegadas da Comissão Interamericana de Mulheres, Organização dos Estados Americanos. Punta Cana, 29 a 31 de outubro de 2002, www.cladem.org
- Cohn, Amélia (1996), “Políticas Sociais e Pobreza no Brasil”. *Planejamento e Políticas Públicas no 12*, Rio de Janeiro, IPEA.
- Delphy, Christine (coord.) (1991), *Particularisme & Universalisme: Nouvelles Questions Féministes*, Paris, Nos.16-17-18.
- Ferreira, Virgínia (2000). “A globalização das Políticas de Igualdade entre os sexos: do reformismo social ao reformismo estatal”. In: *Políticas de Igualdade* Tavares, Tereza e Ferreira, Virgínia (orgs.), Revista da Associação Portuguesa de Estudo sobre as Mulheres: *EX AEQUO*, Oeiras, Portugal, No. 2/3. APEM. CELTA.
- Jobert Bruno e Muller Pierre (1987), *L'état en action*. Paris, PUF.

- Hannan, Carolyn. (2003). "Gender Mainstreaming: Some Experience from the United Nations" Berne, Swiss, www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2003/SwissGM_20Jun2003.pdf
- _____. (2003) "Transforming Empowerment and Gender Mainstreaming", Seoul, Korea. www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2003/CH-Empmainstream-Korea.PDF
- Hasenbalg, Carlos. "Pobreza no Brasil no Final do Século XX". XI Congresso Brasileiro de Sociologia. Mesa Redonda: Exclusão Social e Cidadania. Unicamp, Campinas, SP.
- Hasenbalg, Carlos. "Pobreza no Brasil no Final do Século XX". XI Congresso Brasileiro de Sociologia. Mesa Redonda: Exclusão Social e Cidadania. Unicamp, Campinas, SP.
- IBGE dados, www.ibge.gov.br
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) (2003), *Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise*, no 5, 6 e 7. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- Kabeer, Naila, Desde as Contribuições Feministas, para um Quadro Analítico. As Desigualdades de Gênero em Perspectiva Institucional. Mimeo,s/d.
- Lovell, Peggy A (1994). "Race, Gender and Development in Brasil", *Latin American Research Review*. VI. 29, Issue 3, 7-35.
- _____. (2000) "Gender, Race, and the Struggle for Social Justice in Brazil." *Latin American Perspectives*, Issue 115, vol 27, no 6.
- Louro, Guacira Lopes (1997). *Sexualidade e Educação. Uma perspectiva pós-estruturalista*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Luna, Ianni Barros (2003). *Filosofia e Feminismo: Representações sociais e Construções Identitárias na Academia*. Monografia. Departamento de Antropologia, UnB, Brasília (mimeo).
- Mehra, Rekha (2000) et all. "Fulfilling the Beijing Commitment: Reducing Poverty, Enhancing Women Economic Options". *International Center for Research on Women*, US, <http://www.icrw.org/docs/Beijingbook.pdf>
- Montaño, Sonia, et all. (2003), *Las políticas Públicas de Género: un modelo para armar. El caso de Brasil*. Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- Oliveira, Guacira César (coord.)(2001), *Mulheres Negras: um retrato da discriminação racial no Brasil*. Articulação das Mulheres Brasileiras. Brasília, Ministério da Justiça, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
- Pena Maria Valéria e Pitanguy Jacqueline (2003). *A Questão de Gênero no Brasil*. CEPIA e Banco Mundial. www.cepia.org.br
- Plano Plurianual 2000-2003, PPA : projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2000.
- Plano Plurianual 2004-2007, PPA: projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.
- Rede Nacional Feminista de Saúde. *Dossiê Assimetrias Raciais no Brasil*, Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, Belo Horizonte: Rede Feminista de Saúde: 2003.
- Reis, Elisa (2003). "Reflexões legais para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Vol. 18;No. 51; fevereiro.
- Relatório da 2a Oficina de Articulação para Intervir no PPA. (2003). Brasília, www.inter-redes.org.br
- Scott, Joan (1995). "Gênero: uma Categoria Útil de Análise Histórica". In *Educação e Realidade*, Porto Alegre: Pannonica,vl. 20, n. 2, p. 71-99.
- Silva, Manuela (2000). "Internalizar a igualdade de gênero nas políticas públicas: um caminho em aberto". In: *Políticas de Igualdade*. Tavares,Tereza e Ferreira, Virgínia(orgs.). Revista da Associação Portuguesa de Estudo sobre as Mulheres: *EX AEQUO*, Oeiras, Portugal, No. 2/3. APEM. CELTA.
- Soares, Sergei (2001). "Nota Técnica: a dimensão de Gênero do Salário Mínimo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada", Brasília, *Textos IPEA*.
- Souza, Celina (2003). "Estado da Arte" da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias", Texto apresentado No XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, ANPOCS. GT: Políticas Públicas, Caxambu, outubro.
- Souza, Celina (2003). "Estado da Arte da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias", Texto apresentado No XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS. GT: Políticas Públicas, Caxambu, outubro.
- Stiegler,Barbara (2003). *Género, Poder y Política*. División de Cooperación Internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Departamento América Latina y el Caribe, Bonn/Alemanha.
- Walby, Sylvia (2000). "A União Européia e as Políticas de Igualdade de Oportunidades". In: *Políticas de Igualdade* Tavares,Tereza e Ferreira, Virgínia(orgs.). Revista da Associação Portuguesa de Estudo sobre as Mulheres: *EX AEQUO*, Oeiras, Portugal, No. 2/3. APEM. CELTA.



Serie

CEPAL

mujer y desarrollo

Números publicados

1. Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989.
2. América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989.
3. Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989.
4. Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990.
5. Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991.
6. Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991.
7. Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990.
8. La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991.
9. Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992.
10. Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992.
11. Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
12. Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993.
13. Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
14. Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
15. Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
16. Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996. [www](#)
17. La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
18. Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997.
19. Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997. [www](#)
20. El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
21. Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997. [www](#)
22. La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997. [www](#)
23. Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
24. Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)

25. Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998. [www](#)
26. El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$10.00), enero de 2000.
27. El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
28. Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
29. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L.1500-P), Lieve Daeren, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
30. Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L.1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
31. La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L.1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
32. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L.1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
33. El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L.1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
34. La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001. [www](#)
35. Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G.107 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
36. ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
37. Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
38. Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002. [www](#)
39. Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
40. Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Alméras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montaña y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
41. La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
42. Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
43. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
44. Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío (LC/L.1841), N° de venta: S.03.II.G.6, febrero de 2003. [www](#)
45. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil (LC/L.1920-P), Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, N° de venta: S.03.II.G.75 (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
46. Género, previsión y ciudadanía social en América Latina (LC/L.1937-P), Daniel M. Giménez, N° de venta: S.03.II.G.96 (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
47. New contributions to the analysis of poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspective (LC/L.1955-P), Sylvia Chant, Sales No. E.03.II.G.110 (US\$ 10.00), August, 2003. [www](#)
48. Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible (LC/L.1962-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.03.II.G.119 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
49. La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay (LC/L.2000-P), Virginia Guzmán y Graziella Corvalán, N° de venta: S.03.II.G.161 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)

50. Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género (LC/L.2022-P), María José Araya, N° de venta: S.03.II.G.184, noviembre (US\$ 10.00) de 2003. [www](#)
51. En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada (LC/L.2028-P), Silke Staab, N° de venta S.03.II.G.196 (US\$ 15.00), diciembre de 2003. [www](#)
52. Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Unidad Mujer y Desarrollo (LC/L.2063-P), N° de venta: S.04.II.G.07 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
53. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina, Elizabeth Peredo Beltrán (LC/L.2066-P), N° de venta: S.04.II.G.09 (US\$ 10.00), enero de 2004. [www](#)
54. Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Line Bareiro, Oscar López, Clyde Soto, Lilian Soto (LC/L.2077-P), N° de venta S.04.II.G.20 (US\$ 15.00), mayo de 2004. [www](#)
55. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú, Rosa Bravo (LC/L.2126-P), N° de venta: S.04.II.G.53 (US\$ 10.00), abril de 2004. [www](#)
56. Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Eleonor Faur, Natalia Gherardi y Laura C. Pautassi (LC/L.2140-P), N° de venta: S.04.II.G.68 (US\$ 10.00), mayo de 2004. [www](#)
57. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Judith Astelarra (LC/L.2154-P), N° de venta: S.04.II.G.82 (US\$ 10.00), julio de 2004. [www](#)
58. El empleo en el sector financiero en Chile, Amalia Mauro (LC/L.2172-P), N° de venta: S.04.II.G.107 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
59. Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres, Amalia Mauro (LC/L.2177-P), N° de venta: S.04.II.G.104 (US\$ 10.00), agosto de 2004. [www](#)
60. Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud de Córdoba, Argentina. Aporte para políticas laborales más equitativas (LC/L. 2250-P), Jacinta Buriyovich y Laura C. Pautassi, N° de venta: S.05.II.G.8, febrero del 2005. [www](#)
61. Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias (LC/L.2267-P), Mariela Quiñónez Montoso, N° de venta: S.05.II.G.20, febrero del 2005. [www](#)
62. El empleo en los servicios financieros. Costa Rica: buenas y no tan buenas noticias... (LC/L.2295-P), Juliana Martínez Franzoni, N° de venta: S.05.II.G.43, marzo del 2005. [www](#)
63. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no periodo 2000-2003: avanços e possibilidades (LC/L. 2309-P), Ceres Alves Prates y M. Beatriz B. Nogueira, N° de venta: P.05.II.G.58, mayo del 2005. [www](#)
64. Sector financiero y empleo femenino. El caso uruguayo (LC/L. 2323-P), Alma Espino, N° de venta: S.05.II.G.70, mayo del 2005. [www](#)
65. El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad. (LC/L.2324-P), Rosario Aguirre, Cristina García y Cristina Carrasco, N° de venta: S.05.II.G.71, julio del 2005. [www](#)
66. A pobreza e as políticas de gênero no Brasil (LC/L.2322-P), Hildete Pereira de Melo y Lourdes Bandeira, N° de venta: P.05.II.G.67, junio del 2005. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: