

**OS ESTUDOS SOBRE FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E POLÍTICAS  
PÚBLICAS PARA MULHERES**

*Maria Salet Ferreira Novellino  
Escola Nacional de Ciências Estatísticas/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*

**Trabalho apresentado no  
XXVIII Encontro Anual da ANPOCS  
Caxambu, de 26 a 30 de outubro de 2004  
ST23 - Processo decisório e implementação de políticas públicas no Brasil:  
novos tempos, novas perspectivas de análise**

**Coordenadores:**

*Soraya Maria Vargas Côrtes (UFRGS)*

*Eduardo Cesar Marques (USP)*

*Washington Luís de Souza Bonfim (UFPI)*

## **OS ESTUDOS SOBRE FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES**

*Maria Salet Ferreira Novellino*

*Escola Nacional de Ciências Estatísticas/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*

### **1. Introdução**

O conceito ‘feminização da pobreza’ foi cunhado pela estadunidense Diane Pearce em 1978. Para ela, este é um processo que se inicia quando a mulher com filhos passa a não ter mais marido ou companheiro morando no mesmo domicílio e se responsabilizando pelo sustento da família; e tem que, sozinha, manter a si e a seus filhos. Por este motivo, os estudos sobre feminização da pobreza tomam como objeto as mulheres chefes de domicílio com filhos menores sob sua guarda. O aumento progressivo destes domicílios entre as camadas mais pobres da população nas últimas décadas, demandou, do Estado, o estabelecimento de políticas públicas voltadas especificamente para as mulheres chefes. Desde o começo, estes estudos desembocam na defesa da implementação de políticas públicas que beneficiem mulheres chefes de modo a garantir a sua sobrevivência e a de seus filhos.

### **2. Os estudos sobre feminização da pobreza**

O conceito ‘feminização da pobreza’ foi introduzido por Diane Pearce em 1978 (Buvinic e Gupta,1994:24), em artigo publicado na *Urban and Social Change Review*, cujo título principal é *Feminização da pobreza*, seguido pelo subtítulo *mulher, trabalho e assistência social*. Seu pressuposto era o de que “a pobreza está rapidamente se tornando um problema feminino” (1978:28). Ela associa o processo de empobrecimento das mulheres ao aumento na proporção de famílias pobres chefiadas por mulher, as quais ela define como aquelas onde há apenas um adulto do sexo feminino e nenhum adulto do sexo masculino. Embora reconheça que, obviamente, há mulheres pobres porque vivem em famílias chefiadas por homens que são pobres, ela vai concentrar sua análise nas mulheres “que são pobres porque são mulheres” (1978:28). O que significa que ela investiga quais são as conseqüências econômicas e sociais de ser mulher (sem o apoio de um marido) e que acabam por conduzir à pobreza.

De acordo com Pearce (1978), as mulheres casadas com filhos menores ficam mais vulneráveis à pobreza pelos seguintes motivos:

- (a) Por entrarem no mercado de trabalho sem ter preparado seu capital humano para tal, lhes sobra ocupar atividades tipicamente femininas, de baixa remuneração, para as quais se exige pouco ou nenhum tipo de treinamento profissional. A participação das mulheres que têm filhos no mercado de trabalho é comprometida pelas funções reprodutivas que têm que desempenhar. Como resultado, o seu trabalho pode ser julgado, por seus empregadores, como temporário ou secundário, e as suas casas e suas famílias como seu compromisso principal; o que lhes levariam a ter menor probabilidade de se engajar em atividades que representem gastos com pagamento de benefícios ou treinamento para seu empregador.
- (b) Por ficarem dependentes de pensão alimentícia, que, na quase totalidade dos casos, não é recebida; ou porque os pais de seus filhos não estão acessíveis, isto é, tomaram direção ignorada, ou porque falta, a eles, recursos para sustentar uma nova família e, ao mesmo tempo, a anterior, isto é, eles não pagam pensão devido à sua própria pobreza.
- (c) Pela baixa participação como contribuintes do sistema de seguridade social. Segundo observado por Pearce (1978:31), naquela época, nos Estados Unidos, as mulheres estavam subrepresentadas entre os beneficiários da seguridade social e estavam ainda mais subrepresentadas quando se tratava de valor recebido. Subrepresentadas estavam também no seguro desemprego pois havia certas ocupações que estavam excluídas deste benefício e que eram exercidas majoritariamente por mulheres, tal como o trabalho doméstico.

Também em 1978, no *I Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*, Carmen Barroso apresentou *Sozinhas ou mal acompanhadas – a situação das mulheres chefes de família*, no qual associou o aumento na proporção de famílias chefiadas por mulher e feminização da pobreza (embora não tenha utilizado, em momento algum do texto, este conceito). Nessa pesquisa, para a qual utilizou dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), chamou a atenção para os seguintes resultados obtidos: (a) quase a metade das mulheres chefes tinha 50 anos ou mais; (b) seu nível de instrução era bem mais baixo que o dos homens; (c) menos da metade das mulheres chefes eram economicamente ativas; (d) menos de 20% recebiam pensão ou aposentadoria; (e) os rendimentos das mulheres eram muito mais baixos que o dos homens. Suas conclusões trouxeram a problemática estadunidense apresentada por Pearce (1978) para o universo brasileiro: as dificuldades vividas pelas mulheres pobres que se separam de seus maridos ou companheiros ou que nunca os tiveram, em se manter e aos seus filhos, como resultado de uma menor e pior participação na força de trabalho.

Nas décadas seguintes, os estudos sobre feminização da pobreza/ mulheres chefes de domicílio se estendem, com o estímulo e apoio de organismos internacionais, aos países da América Latina, do Caribe, da África e da Ásia; com o objetivo de fundamentar e, principalmente, orientar as ações públicas, nos países em desenvolvimento, para a redução da pobreza.

A ‘feminização da pobreza’ representa a idéia de que as mulheres vêm se tornando, ao longo do tempo, mais pobres do que os homens. De acordo com o *Relatório do Desenvolvimento Humano 1995* do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), “A pobreza tem o rosto de uma mulher –de 1.3 bilhão de pessoas na pobreza, 70% são mulheres.” Esta proporção, no entanto, é questionada por Marcoux (1998:131) o qual alega que nenhum estudo científico é jamais citado para documentar essa porcentagem, pois se 70% dos pobres são mulheres, ter-se-ia a proporção de 4.3 mulheres pobres para cada homem pobre; proporção improvável, pois ela indicaria um desequilíbrio entre a população masculina e a feminina jamais observado em nenhum país ou região.

O fato é que, sendo ou não real este processo de feminização da pobreza, muitos estudos vêm sendo feitos nos últimos 26 anos, os quais tomam ora como pressuposto ora como hipótese a sua existência. Quando esses estudos conseguem mostrar evidências do processo, eles passam a ser elementos justificadores da adoção de políticas públicas voltadas especificamente para mulheres pobres chefes de família com filhos. Caso contrário, passam a servir como elemento de defesa da implementação de políticas que beneficiem tanto as mulheres quanto os homens pobres<sup>1</sup>.

Os vários estudos que foram sendo desenvolvidos a partir e a exemplo deste realizado por Pearce, também associam a pobreza feminina à ausência de um homem adulto no domicílio, o qual continua a ser visto como aquele cujo papel é o de único ou principal provedor da família. Dessa forma, a feminização da pobreza se objetiva nas famílias/domicílios chefiados por mulher<sup>2</sup>. Nestes estudos, a chefia feminina é considerada indicador de pobreza.

Portanto, de acordo com os estudos sobre a feminização da pobreza, este é um fenômeno que tem início quando as mulheres pobres com filhos menores se vêem forçadas a entrar para o mercado de trabalho para sustentar a si e a seus filhos, sem ter se preparado

---

<sup>1</sup> O que indica um certo viés nos estudos que afirmam a existência deste processo pois eles parecem ter como objetivo justificar os programas pontuais voltados para mulheres pobres chefes de família.

<sup>2</sup> Deve-se fazer uma distinção entre as expressões ‘domicílios chefiados por mulher’ e ‘famílias chefiadas por mulher’. A primeira significa unidades residenciais sustentadas e/ou dirigidas por mulher. A segunda, unidades de parentesco, onde uma família reside num domicílio sustentado e/ou dirigido por outra pessoa.

para tal. Tal assertiva fundamenta-se no seguinte: (a) há uma tendência das mulheres, por demanda de suas funções reprodutivas, trabalharem em tempo parcial ou em regime de trabalho temporário; (b) há discriminação salarial, isto é, estudos demonstram que, na média, os salários dos homens são maiores que os das mulheres; (c) há uma concentração de mulheres em ocupações que exigem menor qualificação e para os quais os salários são mais baixos; e (d) há uma maior participação feminina nos mais baixos níveis da economia informal.

As mulheres chefes de família brasileiras foram o objeto da tese de doutoramento de Mary Garcia Castro, defendida em 1989 e, na qual, ela analisou a participação das mulheres chefes no mercado de trabalho, cujos dados são comparados com os referentes às esposas e às filhas bem como com aqueles dos homens chefes, esposos e filhos. A partir dos resultados obtidos, a autora afirma que “contrariamente à tese da ‘feminização da pobreza’, os chefes de domicílio, sejam mulheres ou homens, sofrem de forma similar os baixos níveis de renda.” A autora faz parte de uma tendência a qual afirma que também devem constituir das discussões de políticas para a redução da pobreza, questões ligadas à classe social e raça, além das de gênero.

Em 1999, com o título *Feminização da pobreza em cenário neoliberal*, Mary Garcia Castro fez uma apresentação na *I Conferência Estadual da Mulher*, Rio Grande do Sul. A feminização da pobreza foi observada, por ela, no contexto do mercado de trabalho e de políticas públicas de emprego ativas (medidas direcionadas à elevação da quantidade de postos de trabalho) ou compensatórias, tais como: treinamento, renda-mínima. Ela chama a atenção para o uso da idéia de feminização da pobreza para justificar medidas normativas compensatórias, de acordo com a qual se elege um grupo restrito de beneficiários, deixando de fora uma larga faixa da população em condição semelhante.

Lena Lavinas (1996) teceu comparações entre homens e mulheres e entre mulheres e concluiu que embora as diferenças salariais entre mulheres e homens venha diminuindo, tem havido “uma ampliação do desnível de renda entre as mulheres.” Ela compara mulheres pobres com as não-pobres, procurando medir a desigualdade entre as mulheres economicamente ativas. Ela concluiu que há desigualdades que são caracteristicamente de gênero e outras que se dão entre pobres e não-pobres. A taxa de atividade bem como a jornada de trabalho são menores para as mulheres sejam pobres ou não-pobres. Já o desemprego é maior entre os pobres, independente de gênero; e o acesso à carteira assinada é maior entre os não-pobres. Mas é no item rendimento que a condição das mulheres ou melhor, de algumas mulheres, chama a atenção pela sua negatividade: “...surpreende

constatar que a renda das mulheres pobres corresponde a apenas 5% da renda de todas as mulheres (pobres e não-pobres), demonstrando que às desigualdades de gênero que colocam mulheres pobres e não-pobres em desvantagem frente ao sexo oposto, por deterem tão somente  $\frac{1}{4}$  de todas as rendas, somam-se, no caso das mulheres pobres, profundas desigualdades decorrentes do quadro extremamente perverso da concentração de renda no país. Ou seja, 95% da renda feminina, quatro vezes menor do que a renda masculina, pertencem às mulheres não-pobres.”

Lena Lavinias e Mary Castro estão entre as especialistas em estudos de gênero que defendem políticas públicas mais universalistas, que procurem reduzir a pobreza de todos e não de grupos específicos de pobres, mesmo que sejam de mulheres. No entanto, elas vão deixando claro, no decorrer de seus textos, que há diferenciais de gênero, os quais devem ser analisados e considerados quando da projeção e implementação de programas governamentais.

Rogers (1995), em estudo realizado na República Dominicana, inferiu que havia uma diferença significativa no que diz respeito à origem da renda entre os domicílios chefiados por mulher e aqueles chefiados por homem. Os domicílios chefiados por mulher eram muito mais dependentes de doações e transferências do que os chefiados por homem. Assim, em sua opinião, não se poderia dizer que os domicílios chefiados por mulher, em seu país, fossem mais pobres que os chefiados por homem, mas poder-se-ia afirmar que a vulnerabilidade econômica dos de chefia feminina seria bem maior.

Buvinic e Gupta (1994) analisaram metodologias e resultados de 61 pesquisas feitas em diferentes países em desenvolvimento para verificar se as mulheres chefes de domicílio estariam sobrerrepresentadas entre os domicílios pobres. Elas procuravam saber se havia fundamentos para sustentar uma escolha pelas mulheres chefes como beneficiárias em programas de redução da pobreza.

Dessas pesquisas, 38 concluíram que sim; 8 não encontraram evidência empírica para tal e 15 puderam observar que a pobreza estava associada somente com certos tipos de chefia feminina ou, então, que esta associação só aparecia quando se usava determinados indicadores de pobreza. A partir da evidência da associação entre chefia feminina e pobreza bem como da transmissão intergeracional da pobreza, as autoras vão procurar responder se é vantajoso ter como alvo mulheres chefes de família em programas governamentais de combate à pobreza.

As autoras concluem que nos países em desenvolvimento, chefia feminina e pobreza estão estreitamente relacionadas, e defendem que tomar as mulheres chefes como

beneficiárias pode levar à redução da pobreza entre as mulheres, com grande benefício para as crianças, e de uma forma mais intensa do que a que se poderia alcançar ao se tomar como beneficiárias as famílias de chefia masculina (aqui entendida como família nuclear) com recursos do mesmo valor. Por outro lado, elas chamam a atenção, as mulheres chefes pobres também necessitam de serviços, empregos e transferência de dinheiro –necessidades estas não específicas de seu gênero.

Prokofieva (2000), em seu estudo sobre feminização da pobreza na Rússia, identifica como mais suscetíveis à pobreza, além das famílias chefiadas por mulher com filhos, também os domicílios chefiados por mulheres idosas aposentadas. A autora informa que a situação dessas mulheres foi agravada pela destruição do sistema público de seguridade social. Dessa forma, políticas de combate à pobreza feminina na Rússia, segundo a autora, devem se desenvolver na direção de aumentar o valor das pensões. A autora analisa, também, a distribuição do uso do tempo entre mulheres e homens.

Quisumbing, Haddad e Peña (1995) criticam os métodos utilizados tradicionalmente para estudar a feminização da pobreza. Para eles, o uso de rendimento em espécie como única medida de renda, deixando de lado a produção de subsistência pode subestimar o bem estar nos domicílios. A solução que propõe é o uso do gasto total do domicílio, imputando-se um valor ao consumo de bens e serviços produzidos no próprio domicílio bem como aqueles recebidos como salário, presente ou empréstimo.

Como foi visto, um fator de vulnerabilidade da mulher é a sua divisão entre formação de seu capital humano (educação e trabalho) e as suas funções reprodutivas. Nessa perspectiva, estudar a participação das mulheres no mercado de trabalho implica não apenas em levantar dados sobre anos de escolaridade, renda salarial e atividades produtivas. Implica também em analisar e comparar o tempo que mulheres e homens despendem em atividades produtivas e funções reprodutivas; bem como o tempo usado no lazer.

Devo chamar a atenção para o fato de que há uma tendência, nesses estudos, de comparar dados das mulheres chefes com os homens chefes de famílias nucleares. Principalmente porque a proporção de domicílios pobres com chefia masculina sem cônjuge é muito pequena. Porém, quando se compara dados de mulheres chefes sem cônjuge com homens em igual situação, pode-se observar que estes últimos encontram-se em desvantagem em relação aos primeiros. Tomemos como exemplo resultados da pesquisa que apresentei no *XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais* (2002), no texto *Feminização da pobreza no Rio de Janeiro, Brasil (1992-1999)*. Utilizando dados das PNADs 1992 e 1999, analisei a situação das/dos chefes de família do quintil inferior de

rendimento, considerando idade, escolaridade, raça, participação na força de trabalho, número de filhos residentes no domicílio, bem como a participação dos filhos na escola e no mercado de trabalho. Para completar, considerei também algumas características do domicílio, tais como: propriedade do imóvel, água encanada, iluminação elétrica e bens duráveis (fogão, geladeira, rádio e televisão). Categorizei os chefes em ‘com cônjuge’ e ‘sem cônjuge’, desagregando por sexo. No trabalho apresentado no Encontro, centro as análises e comparações nas duas categorias de maior proporção: mulher chefe sem cônjuge e homem chefe com cônjuge. Mas, na pesquisa, comparei os dados obtidos para as quatro categorias e pude inferir que a situação dos homens chefe sem cônjuge é a pior entre todas as categorias. Tal fato também foi observado na Jamaica por Handa (1994).

## **2.1 Domicílios chefiados por mulher**

Os primeiros domicílios chefiados por mulher foram reconhecidos como tais a partir da identificação de domicílios chefiados por mulher sem companheiro em censos e pesquisas amostrais. O interesse por esses domicílios cresceu junto com as constatações de que eles estavam entre os mais pobres e de que a sua proporção estava aumentando. De acordo com o texto *Improving concepts and methods for statistics and indicators on the situation of women* (1994:6-7) das Nações Unidas, pode-se encontrar três tipos de domicílio chefiado por mulher: (a) domicílios compostos por somente uma pessoa; (b) domicílios onde há mulheres e crianças mas não homens adultos; (c) domicílios onde há homens adultos presentes mas onde devido à invalidez, desemprego, alcoolismo ou outros fatores, uma mulher é a principal provedora econômica. De acordo com esta concepção, as mulheres só chegam a chefes de domicílio pela ausência de homens adultos (por divórcio, separação, viuvez, migração da mulher ou do homem) ou pela incapacidade, deles, em sustentar economicamente suas famílias.

Alguns estudos mais recentes incluem, dentre os domicílios chefiados por mulher, aqueles onde há a presença de um cônjuge não necessariamente incapaz. No entanto, estes mesmos estudos verificam que a sua proporção é pequena.

Em praticamente todas as pesquisas analisadas, o termo ‘chefe de domicílio’ diz respeito à definição dos censos e pesquisas amostrais para os quais o chefe não é, necessariamente, o principal provedor econômico, mas aquele que é reconhecido como tal pelos outros moradores do domicílio ou assim se declare. Um problema bastante conhecido no que diz respeito à análise da chefia é o fato de que a definição típica das pesquisas censais e amostrais para chefia de domicílio (a chefia auto-declarada sem uma clara definição *a priori*) foi criada pelas necessidades da implementação dessas pesquisas, e não



por um propósito analítico. Pois a preocupação principal dessas pesquisas é dar conta de todos os membros do domicílio e evitar contagem dupla durante a aplicação dos questionários, pela atribuição de uma pessoa de referência, a partir da qual todos os relacionamentos entre os membros do domicílio possam ser estabelecidos.

Fuwa (2000), categoriza os usos de ‘domicílios chefiados por mulher’ para análise social em:

- (a) Chefia auto-declarada: voltada para aspectos demográficos do domicílio, vai, em geral, identificar domicílios de chefia feminina onde não há a presença de um marido ou outro adulto do sexo masculino.
- (b) Definição puramente demográfica: separa-se entre chefia feminina *de facto* e *de jure*. *De facto* são aqueles domicílios onde pode se ter declarado ausência de homem chefe, o qual, entretanto, pode sustentar economicamente o domicílio através de remessa de dinheiro. Um exemplo são os homens que migram para trabalhar em outros lugares. *De jure* são aqueles domicílios onde a mulher chefe não tem mesmo um parceiro. Elas são viúvas, solteiras ou separadas.
- (c) Definições econômicas: a chefia do domicílio é estabelecida pelo uso de medidas de renda ganha pelos membros do domicílio, individualmente. O chefe é, então, definido como aquele que tem uma maior renda ou que mais contribui, proporcionalmente, com sua renda, para o domicílio; ou ainda aquele que mais contribui em termos de horas gastas no mercado de trabalho e no domicílio (excluindo-se funções reprodutivas).

Segundo Vu (1994:2), as causas da existência e do aumento de domicílios chefiados por mulher são diferentes para cada região do mundo. Nos Estados Unidos, Canadá e Europa Ocidental, este fenômeno pode ser atribuído ao aumento no número de divórcios, separações, viuvez e de mães solteiras. Na África, à migração dos homens para as áreas urbanas; diferentemente dos outros países, onde a maior proporção de domicílios chefiados por mulher está na área urbana. Na América Latina, à migração das mulheres para as cidades. Na Ásia, à viuvez e abandono.

## **2.2. Transmissão intergeracional da pobreza**

É questão central para os estudos atuais, a transmissão intergeracional da pobreza, os quais incluem variáveis que dêem conta da condição de vida de crianças e adolescentes nos domicílios chefiados por mulher. O pressuposto é o de que os filhos das mulheres chefes poderiam ter piores resultados em termos de educação e saúde, os quais poderiam limitar suas possibilidades ao se tornarem adultos.

Uma das pesquisas mais importantes sobre a transmissão intergeracional da pobreza é a de Barros, Fox e Mendonça (1997), que analisaram algumas características dos domicílios chefiados por mulher no Brasil urbano, visando identificar algumas das conseqüências do aumento da proporção desses domicílios no que diz respeito ao bem-estar de suas crianças. Para esses autores, os domicílios chefiados por mulher estão sobrerrepresentados entre os pobres, fato que é atribuído à discrepância da renda entre esses domicílios e os de chefia masculina, visto que conta, em geral, com a renda de apenas um adulto, cujo capital humano é menos qualificado.

Eles analisam a situação das crianças nos domicílios de chefia feminina e concluem que a sua situação é pior do que em outros tipos de domicílio. Eles usam como indicadores a participação na escola e no mercado de trabalho. Para eles, a participação de crianças no mercado de trabalho não é tanto negativa, a não ser que tal participação implique no abandono da escola, sendo, este sim, um indicador negativo.

Bianchi (1999) analisa o processo de feminização da pobreza associado ao que ela chama de juvenização da pobreza, tendo como questão os efeitos da pobreza para aqueles que crescem pobres. Segundo ela, a juvenização da pobreza vem se agravando, nos Estados Unidos, também nas famílias nucleares. A pobreza então, estaria se ‘juvenizando’ porque a taxa de jovens e crianças na pobreza aumentou em relação à taxa dos adultos apesar da queda da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de vida. Um dos principais fatores para a juvenização da pobreza, segundo a autora, diz respeito à transferência privada de recursos financeiros. Cai o número de filhos que recebem transferência privada de pais ausentes ou pelo fraco compromisso do pai com o filho por nunca ter se casado com a mãe da criança. Ou ainda pela queda na renda dos homens de escolaridade mais baixa (abaixo do segundo grau). Esta queda na renda desses homens leva a uma maior pobreza também dos jovens de famílias nucleares. As famílias pobres podem receber transferência pública. Mas, como vários estudiosos já notaram, essa ajuda não os tira da situação de pobreza, isto é, não amplia as suas possibilidades. Bianchi (1999:326), no entanto, observa que nos Estados Unidos as transferências públicas referentes à seguridade social “eliminou a pobreza entre os mais velhos”.

### **3. Políticas Públicas para Mulheres Pobres**

Os estudos que afirmam haver um processo de feminização da pobreza e de uma conseqüente transmissão intergeracional da pobreza, defendem uma intervenção do Estado, através de programas dirigidos a essas mulheres, de modo que elas possam dar conta de seu próprio sustento e de seus filhos.

Uma forte sustentação dos programas de redução da pobreza voltados exclusivamente para mulheres é a comprovação, por pesquisas, de que as mulheres gastam mais de sua renda com sua família do que os homens. (Handa 1994)

A reversão desse processo de feminização da pobreza, na perspectiva de Pearce (1978), depende da intervenção do Estado, através de programas de assistência dirigidos a essas mulheres, de modo que elas possam dar conta de seu próprio sustento e de seus filhos. E mesmo, superar a condição de extrema pobreza. Para isto, estes programas não poderiam se restringir à transferência pública de renda mas deveriam pensar em formas de tornar essas mulheres menos vulneráveis, o que significa estabelecer programas voltados para a formação de seu capital humano através de educação, treinamento bem como acesso a serviços que lhes permita reduzir o uso do tempo em funções reprodutivas.

O pioneiro desses programas é o estadunidense *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC)<sup>3</sup>, que foi criado em 1935. Seu objetivo era permitir que as mulheres pobres chefes de família (divorciadas, separadas, solteiras e viúvas) pudessem ficar em casa cuidando de seus filhos.

Nos anos 60, procurando reduzir a dependência do Estado, estimulava-se a que as mulheres que recebiam os benefícios do AFDC começassem a trabalhar. Ao mesmo tempo, passaram a beneficiar também famílias nucleares cujos homens estivessem desempregados. A idéia subjacente era reduzir as separações dos casais e acabar por reduzir a cobertura do benefício à médio prazo.

Na segunda metade da década de 60, foi lançada uma série de programas de treinamento para as beneficiárias do AFDC, entre eles, o *Work Experience*. Todos eles tinham como objetivo capacitar suas participantes para o mercado de trabalho. Uma outra iniciativa do governo estadunidense para reduzir seus encargos com políticas públicas foi o estímulo, a partir de 1972, a que as beneficiárias do AFDC cujos filhos tivessem idade superior a seis anos se registrassem em programas de treinamento e de alocação em postos de trabalho. Cada vez menos se defendia que as mães beneficiárias devessem receber transferência de renda para ficar em casa cuidando dos filhos. Não que isto indicasse uma visão menos conservadora das mulheres, mas deveu-se, fundamentalmente, a restrições orçamentárias.

A política estadunidense, a partir dos anos 70, passou a ser a de encorajar as mães a trabalharem e até mesmo requerer que trabalhassem como uma condição para o recebimento

---

<sup>3</sup> Até 1950 chamava-se *Aid to Dependent Children*.

do benefício. Nesta mesma época, o Estado passou a subsidiar testes de paternidade com o intuito de possibilitar a solicitação de pensão e, conseqüentemente, a suspensão dos benefícios.

Os gastos de cada Estado com as beneficiárias do AFDC é subsidiado pelo governo federal, que entra com metade do valor gasto pelo estado. Quando estes benefícios deixaram de ser federais e passaram a ser estaduais, os estados, para desencorajar a imigração e, ao contrário, estimular a emigração dos pobres, passaram a manter seus benefícios baixos. O valor do benefício é estabelecido de acordo com uma estimativa do custo-de-vida, o qual varia para cada estado. Mas este valor não está, necessariamente, atrelado à linha de pobreza do *Bureau of Labor Statistics* (BLS). Sendo assim, os benefícios nem sempre correspondem à necessidade mínima para a sobrevivência da família; ficando, na maior parte dos casos, abaixo desta linha. Em alguns estados, o tamanho da família não é considerado. Como resultado, mais da metade dos beneficiários do AFDC recebem um valor abaixo do fixado na linha de pobreza do BLS. O que lhes leva a trabalhar para complementar os benefícios recebidos. No entanto, ou por desempenharem atividades informais não-regulares ou trabalhos que não exigem qualificação, a renda obtida vai ser baixa. Dessa forma, elas não vão ganhar o suficiente para deixar o programa; ficando presas neste círculo, sem alternativa: não têm renda suficiente, nem proveniente de trabalho nem de transferência pública, para melhorar seu capital humano e de seus filhos, o que lhes impede de construir uma independência do Estado.

Por estes motivos, são colocadas questões, chamadas por Garfinkel e McLanahan (1986) de *new American dilemma*: implementar programas voltados para a redução da insegurança econômica e pobreza entre as mulheres chefes de família, concedendo-lhes benefícios ou implementar medidas que conduzam à redução no número de famílias dependentes do Estado. Os que defendem corte nas políticas públicas colocam que: (a) o AFDC estaria encorajando o aumento do número de famílias chefiadas por mulher; (b) os benefícios estariam permitindo que as mães solteiras optassem pelo não-aborto e também pela saída da casa dos pais; (c) os benefícios estariam levando as mulheres casadas a optar mais facilmente pela separação do cônjuge; e, finalmente (d) a concessão de benefícios estaria levando as mulheres a criar uma relação de dependência do Estado, permanecendo por anos recebendo transferência pública e não procurando se engajar em atividades produtivas e construir seu capital humano.

Em 1991, em iniciativa pioneira na América Latina, o governo do Chile, através do *Servicio Nacional de la Mujer* (SERNAM), estabeleceu um programa para mulheres chefes

de domicílio. Seu objetivo era o de criar condições para que essas mulheres pudessem, ao final do Programa, aumentar a renda, o bem-estar e combater a discriminação de gênero. Um projeto piloto de dois anos lançado em 5 comunidades pobres ofereceu a 2500 mulheres treinamento para trabalho, melhora de domicílio, cuidado com os filhos (incluindo programas educacionais), serviços de saúde e ajuda legal. O Programa incluía também algumas ações governamentais tais como oferta de infra-estrutura para cuidados com as crianças e o aumento das horas de atendimento dos serviços de saúde de modo a poder atender às mulheres chefes trabalhadoras.

O projeto incluiu como população beneficiária as mulheres chefes de domicílio de até 55 anos com crianças menores de 14 anos bem como mães solteiras ou separadas e seus filhos, mesmo que essas mulheres residissem como subfamílias em domicílios estendidos. Poderiam ser incluídas mulheres casadas desde que seus maridos estivessem incapacitados para o trabalho ou desempregados. O projeto incluía apenas um pequeno subsídio para transporte. Não houve transferência de dinheiro. O programa enfatizou uma orientação produtiva mais do que de assistência, requisitando que as mulheres dedicassem tempo significativo ao treinamento. Foi financiado pelo Estado e por agências internacionais e foi implementado através das comunidades. O projeto piloto transformou-se num programa nacional e estratégico para o combate à pobreza.

*O Programa de Formación Integral para Mujeres Jefas de Hogar – Asignación Familiar Temporal* teve início em 1995. Este Programa é parte do *Plan Nacional de Combate a la Pobreza* (PNCP), e parte do eixo mulheres deste plano nacional – o *Promujeres*, composto pelos seguintes programas:

- (1) Promoção da educação básica para possibilitar que continuem sua educação fundamental ou média, ou ser aprendiz em várias profissões. O objetivo é propiciar uma melhor integração no mercado de trabalho.
- (2) Melhora das atividades produtivas das mulheres, através de créditos financeiros, oferta de assistência técnica, motivando as mulheres para que escolham dentre um espectro maior de profissões (como uma forma de diminuir a segregação sexual no mercado de trabalho e oferecer cuidados para seus filhos).
- (3) Acesso a serviços de saúde para mulheres chefes de domicílio.
- (4) Acesso a esquemas de moradia.

De acordo com o PNCP, as mulheres chefes de domicílio e as mães adolescentes são os grupos mais vulneráveis entre os pobres. O objetivo do Programa é não só melhorar a condição material de vida mas promover mudanças na posição das mulheres nas relações

sociais desiguais e conchamar a que as mulheres elas próprias definam suas necessidades. Este Programa compreende: (a) formação humana (empoderamento); (b) transferência de renda pública por seis meses; (c) capacitação técnica (cursos de treinamento técnico). São beneficiárias potenciais do Programa: (a) mulheres com baixa renda e mantenedoras de suas famílias; (b) mulheres chefes de família mas não do domicílio; (c) mulheres que tenham parceiro alcoólatra, viciado em drogas, desempregado, incapaz fisicamente ou em prisão. As mulheres devem ser maiores de 18 anos, ter filhos em idade escolar ou mais novo ou crianças deficientes.

A formação humana (empoderamento) foi realizada em parceria com a Universidade de Costa Rica e ONGs. Este treinamento compunha-se de: análise da situação da mulher; reflexão sobre auto-estima; informações sobre direitos legais e vida sem violência; saúde; orientação de trabalho; instruções sobre esquemas para organização, liderança, cidadania e participação política. Durante este período de treinamento ( de 17 semanas) era dado um subsídio de aproximadamente US\$ 50,00 para cada participante.

De acordo com Moser (1989), as políticas públicas para as mulheres dos países em desenvolvimento podem ser divididas de acordo com as seguintes abordagens:

Bem-estar social: foi a primeira abordagem, prevalecendo de 1950 a 1970, mas ainda amplamente utilizada. De acordo com esta concepção, são estabelecidas políticas voltadas para as mulheres enquanto mães, tomado como seu papel mais importante. Dessas políticas, centradas nas funções reprodutivas das mulheres, geram-se programas relacionados particularmente com auxílio e/ou orientação nutricional e planejamento familiar. As mulheres são vistas como beneficiárias passivas, jamais participando de discussões com o Estado quando da projeção desses programas. Embora os programas para o 'bem-estar social' das mulheres tenham ampliado seu escopo nas últimas décadas, eles ainda continuam a tomar como pressuposto que a maternidade é a sua principal função.

Eqüidade: abordagem prevalecente de 1975 a 1985. Houve uma série de tentativas, por parte do movimento organizado de mulheres, para adotá-la, durante e desde a Década das Mulheres, estabelecida pelas Nações Unidas. De acordo com esta concepção, as mulheres não podem deixar de participar ativamente no planejamento de políticas públicas. Centra-se particularmente na redução da desigualdade entre mulheres e homens, especialmente na divisão sexual do trabalho, defendendo políticas de discriminação positiva, se necessário.

Contra a pobreza: instaura-se a partir dos anos 1970. Concepção ligada à noção de redistribuição; planejado para garantir que as mulheres pobres aumentem sua produtividade. Nesta perspectiva, a pobreza das mulheres é vista como um problema de

subdesenvolvimento e não de subordinação. Este tipo de política pública vai gerar, basicamente, programas voltados para a geração de renda, estimulados por organismos internacionais. A desigualdade entre mulheres e homens é focalizada exclusivamente na desigualdade de renda e, portanto, na redução dessa desigualdade, visto que as mulheres são percebidas como as mais pobres entre os pobres. Os programas de transferência de renda voltam-se especificamente para mulheres pobres, entre elas as chefes de domicílio. Ou ainda programas para incrementar a produtividade em atividades tipicamente femininas.

Eficiência: surge após 1980. Nesta perspectiva, a equidade entre os gêneros seria alcançada pela qualidade da participação econômica das mulheres. A equidade está relacionada com o aumento da participação econômica das mulheres, pois esta participação acabaria por melhorar o status das mulheres.

Empoderamento: emerge a partir de 1975, ano da *I Conferência da Mulher*, patrocinada pelas Nações Unidas; vinculada ao movimento feminista e organizações comunitárias; concebido para empoderar as mulheres através de programas voltados a estimular e aumentar a autoconfiança das mulheres e que compreendem discussão de questões de gênero, treinamento e capacitação tanto para a participação no mercado de trabalho quanto em atividades políticas (sindicatos, ONGs) e incentivam a disputa de cargos políticos no executivo e no legislativo. Acredita-se na transformação da condição da mulher não tanto pelas leis mas pela mobilização política, pela conscientização e pela educação, pois o empoderamento deve ser um processo de baixo para cima.

Esta última abordagem é a que mais se aproxima do que deveria ser uma política pública de gênero, a qual representa um salto de qualidade em relação às políticas públicas para mulheres pobres, compreendida na abordagem 'bem-estar social'.

Políticas de gênero são políticas públicas sensíveis às questões de gênero. Elas baseiam-se no seguinte: há necessidades e interesses específicos a cada gênero mesmo entre homens e mulheres que pertençam a uma mesma região, raça ou classe social e partilhem experiência de vida similares. Têm como objetivo contribuir para o empoderamento das mulheres.

Na Plataforma para a Ação, parágrafo 1, tirada em Pequim, o empoderamento das mulheres “tem como objetivo a remoção de todos os obstáculos à participação ativa das mulheres em todas as esferas da vida pública e privada através de uma divisão total e igual nas tomadas de decisão econômicas, sociais, culturais e políticas. Isto significa que o princípio da divisão de poder e responsabilidade deveria ser estabelecido entre mulheres e homens em casa, no local de trabalho e nas mais amplas comunidades nacional e

internacional. Igualdade entre mulheres e homens é uma matéria de direitos humanos e uma condição para a justiça social e é também um pré-requisito necessário e fundamental para a igualdade, o desenvolvimento e a paz.” (apud Pietilä 2002:67)

#### **4. Comentários finais**

As políticas públicas para mulheres podem ser ou políticas para a redução da pobreza delas e de seus filhos ou políticas de gênero, isto é, voltadas para o empoderamento das mulheres pobres, sejam ou não chefes de domicílio, de modo que possam participar competitivamente nas atividades produtivas e ativamente na vida pública.

No entanto, a maior parte das políticas públicas para as mulheres pobres não podem ser definidas como políticas de gênero. Pelos seguintes motivos: (a) o objetivo principal é tirar as mulheres e seus filhos de uma condição de extrema pobreza, dando-lhes apenas possibilidades mínimas de sobrevivência; (b) as mulheres são consideradas em suas funções reprodutivas. Por este motivo, os programas são dirigidos para mulheres chefes de família/domicílio de modo que possam prover os seus filhos; (c) nem toda preparação para atividades produtivas conduz ao empoderamento. Este é apenas um aspecto do fortalecimento das mulheres.

As políticas públicas que são definidas com base na existência de um processo de ‘feminização da pobreza’, são reducionistas e conservadoras. Reducionistas porque tomam como beneficiárias exclusivamente mulheres chefes de família e/ou domicílio, deixando de fora as mulheres pobres de famílias nucleares ou de outros tipos de arranjo domiciliar. Além disso, no caso brasileiro e de outros países em desenvolvimento, não estão elegíveis todas as mulheres chefes pobres mas são impostas uma série de restrições (geográficas, etárias, etc.) típicas de programas pontuais.

Conservadoras porque elegem um grupo determinado de mulheres cujas atribuições principais são as suas funções reprodutivas. Mais recentemente, os programas dirigidos para mulheres chefes vêm incluindo medidas com o objetivo de facilitar a inserção delas em atividades produtivas. Mas essas atividades raramente saem da esfera do tipicamente feminino, como cursos de costura, bordado, etc.

No entanto, mesmo que sejam pontuais, elas podem avançar, não se limitando à redução da pobreza mas transformando-se em políticas públicas de gênero, isto é, de empoderamento, estimulando e capacitando as mulheres de modo que possam participar competitivamente nas atividades produtivas e ativamente na vida pública.



### Bibliografia

- Appleton, Simon (1996). Women-headed households and household welfare: an empirical deconstruction for Uganda. *World Development*, v.24, n.12, p.1811-1827
- Arneberg, Marie W. (1999). Feminisation of Urban Eritrean households: implications for poverty reduction policy.
- Baden, Sally; Milward, Kirsty (1997). Gender inequality and poverty: trends, linkages, analysis and policy implications. Brighton: Institute of Development Studies.
- Barros, Ricardo; Fox, Louise; Mendonça, Rosane (1997). Female-headed households, poverty, and the welfare of children in urban Brazil. *Economic Development and Cultural Change*, v.45, n.2, p.231-257
- Beneria, Lourdes; Bisnath, Savitri (1996). *Gender and poverty: an analysis for action* (<http://www.undp.org/gender/resources/mono2.html>)
- Berquó, Elza (2002). Perfil demográfico das chefias femininas no Brasil. In: Bruschini, Cristina; Unbehaum, Sandra G., org. (2002) *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas/Editora 34, p.243-265.
- Bianchi, Suzanne M. (1999). Feminization and juvenization of poverty: trends, relative risks, causes, and consequences. *Annual Review of Sociology*, n. 25, p.307-333
- Budowski, Monica; Stein, Laura Guzmán (2001). Empowerment as a strategy to combat poverty: the Program for Women Heads of Households in Costa Rica. San Pedro: CIEM.
- Buvinic, Mayra; Gupta, Geeta Rao (1994). Targeting poor woman-headed households and woman-maintained families in developing countries: views on a policy dilemma. Washington, DC: ICRW.
- Buvinic, Mayra; Gupta, Geeta Rao (1997). Female-headed households and female-maintained families: are they worth targeting to reduce poverty in developing countries? *Economic Development and Cultural Change*, v.45, n.2, p.259-280
- Cacopardo, María Cristina (1999). Jefas de hogar de ayer y de hoy em la Argentina.
- Cagatay, Nilüfer (1998). *Gender and poverty*. New York: UNDP.
- Castro, Mary Garcia (1989). Family, gender and work: the case of female heads of household in Brazil (states of São Paulo and Bahia)-1950-1980. University of Florida.
- Castro, Mary Garcia (2001). Feminização da pobreza em cenário neoliberal. In: Galeazzi, Irene M. S., org. *Mulher e trabalho*. Porto Alegre: PED-RMPA.
- Durbin, Elizabeth (1999). Towards a gendered human poverty measure. *Feminist Economics*, v.5, n.2, p.105-108
- Fukuda-Parr, Sakiko (1999). What does feminization of poverty mean? It isn't just lack of income. *Feminist Economics*, v.5, n.2, p.99-103.
- Fuwa, Nobuhiko (2000). *A note on the analysis of female headed households in developing countries* (<http://www.h.chiba-u.ac.jp/mkt/FHHst.pdf>)
- Garfinkel, Irwin; McLanahan, Sara S. (1986). *Single mothers and their children: a new American dilemma*. Washington, D.C.: The Urban Institute.
- Handa, Sudhanshu (1994). Gender, headship and intrahousehold resource allocation. *World Development*, v.22, n.10, p.1535-1547
- Lavinas, Lena (1996). As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro. *Estudos Feministas*, v.4, n.2, p.464-479
- Marcoux, Alain (1998). The feminization of poverty: claims, facts and data needs. *Population and Development Review*, v.24, n.1, p.131-139, March
- Moser, Caroline O.N. (1989). Gender planning in the Third World: meeting practical and strategic gender needs. *World Development*, v.17, n.11, p.1799-1825.
- Novellino, Maria Salet Ferreira. Feminização da pobreza no Rio de Janeiro, Brasil (1992-1999) (Trabalho apresentado no XIII Encontro da ABEP)

- Pearce, Diane (1978). The feminization of poverty: women, work and welfare. *Urban and Social Change Review*, p.28-36
- Pietilä, Hilka (2002). Engendering the Global Agenda: the story of women and the United Nations. Geneva: NGLS.
- Prokofieva, L.M. (2000). *Feminization of poverty in Russia*. World Bank.
- Rogers, Beatrice Lorge (1995). Alternative definitions of female headship in the Dominican Republic. *World Development*, v.23, n12, p.2033-2039
- Quisumbing, Agnes R.; Haddad, Lawrence; Peña, Christine (1995). *Gender and poverty: new evidence from 10 developing countries*. Washington, DC: IFPRI.
- United Nations (1984). Improving concepts and methods for statistics and indicators on the situation of women. New York.
- United Nations Development Programme (1995). *Human development report 1995*.
- United Nations Development Programme (1995). *Human development report 1997*. New York: Oxford University Press.
- Vu Manh Loi (1994). Female-headed households in Vietnam.