

# CHEFIA FEMININA DE DOMICÍLIO COMO INDICADOR DE FEMINIZAÇÃO DA POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES POBRES

*Maria Salet Ferreira Novellino*

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

## 1. Introdução

O objetivo deste trabalho é observar a relação entre o aumento na proporção de famílias chefiadas por mulher e o fenômeno da feminização da pobreza bem como a utilização do mesmo para justificar e orientar políticas públicas para mulheres pobres. Para tal, foi feita uma análise de pesquisas que tratam desta relação no Brasil e em outros países. Para verificar a existência de tal fenômeno no Brasil, isto é, de uma relação positiva entre chefia feminina de domicílios e feminização da pobreza, foram analisados dados sobre esses domicílios. A fonte desses dados foram os Censos Demográficos de 1991 e 2000.

## 2. A origem do conceito ‘feminização da pobreza’

A feminização da pobreza é entendida como um fenômeno no qual as mulheres vêm, ao longo das últimas décadas, se tornando mais pobres do que os homens. Este conceito foi introduzido pela estadunidense Diane Pearce em 1978 (Buvinic e Gupta, 1994:24; Garfinkel e MacLanahan, 1986:13), a qual atribui este fenômeno ao aumento no número de famílias pobres chefiadas por mulher.<sup>1</sup>

De acordo com Pearce (1978), a feminização da pobreza deve ser estudada sob os seguintes aspectos: as fontes de renda e os resultados das políticas públicas de redução da pobreza. Ela categoriza as fontes de renda em: (a) salarial; (b) transferência privada, tal como pensão alimentícia; e (c) transferência pública, que pode ser de dois tipos: aquela recebida pelas mulheres em caso de licença ou aposentadoria, caso tenham direito à seguridade social; e aquela que é recebida pelas mulheres pobres beneficiadas por programas de redução da pobreza que fazem parte das políticas públicas do Estado. Em sua opinião, a questão em torno das políticas públicas é verificar se tais políticas auxiliam na superação da situação de extrema pobreza das mulheres chefes de família ou se acabam por perpetuá-la. Através de dados sobre essas diferentes fontes de renda, bem como sobre características dessas mulheres chefes, a autora vai procurar comprovar a existência deste fenômeno nos Estados Unidos.

---

<sup>1</sup> Em sua definição, famílias nas quais há somente um adulto do sexo feminino e nenhum adulto do sexo masculino.

*(a) renda salarial*

Com base em dados extraídos de uma série de pesquisas censais e amostrais realizadas nos Estados Unidos nos anos 70, Pearce inferiu que, a despeito de uma maior participação no mercado de trabalho, a renda das mulheres ainda era inferior a dos homens; pois elas ocupavam, em sua grande maioria, atividades para as quais se exigia pouco ou nenhum tipo de treinamento profissional, concentrando-se em um relativamente restrito número de ocupações de baixa remuneração. Isto como consequência das seguintes características da força de trabalho feminino: temporário, de dedicação parcial, e informal; pois o compromisso principal das mulheres chefes de família não era com atividades produtivas mas com suas funções reprodutivas.

*(b) transferência privada*

Diz respeito à transferência de renda dos homens para os seus filhos que estavam sob a guarda de suas mães –as mulheres chefes. Pesquisas indicavam que a maior parte das mulheres chefes pobres não recebiam qualquer transferência; ou porque os pais de seus filhos não estavam acessíveis, isto é, haviam tomado direção ignorada, ou porque lhes faltava recurso para sustentar uma nova família e, ao mesmo tempo, a antiga, isto é, eles não pagavam pensão devido a sua própria pobreza.

*(c) transferência pública*

Inclui toda renda não-salarial recebida do Estado. Ela pode ser, basicamente, de dois tipos: (1) aquela que é recebida como consequência da participação na força de trabalho (seguridade social: pensão, licença, seguro-desemprego); e (2) aquela que é recebida dentro de um programa de renda mínima.

Segundo dados para os Estados Unidos analisados por Pearce, as mulheres estavam subrepresentadas entre os beneficiários da seguridade social e estavam mais subrepresentadas ainda quando se tratava de valor recebido. Estavam também subrepresentadas no seguro desemprego pois certas ocupações que eram exercidas majoritariamente por mulheres, tal como o trabalho doméstico, estavam excluídas deste benefício.

Quanto a programas de renda mínima, a autora tratou especificamente do *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC); o qual, em sua opinião, acabava por perpetuar a pobreza das mulheres que recebiam este benefício. Ela apontou para uma possível solução para que as mulheres pobres chefes de família sobrepujassem sua condição de extrema pobreza: programas que incluíssem capacitação da

força de trabalho feminina para ocupações majoritariamente masculinas bem como ações governamentais contra a segregação sexual no mercado de trabalho.

### **2.1. Aid to Families with Dependent Children (AFDC)**

O programa *Aid to Families with Dependent Children* (AFDC)<sup>2</sup>, dirigido para mulheres chefes de família, foi criado em 1935, no governo de Franklin Roosevelt, como parte integrante da Legislação do *New Deal*, aprovada durante a ‘Grande Depressão’. A idéia a ele subjacente era a de que as mães deveriam ser encorajadas a permanecer em casa cuidando de seus filhos, pelo menos até que eles fossem para a escola.

Nas primeiras décadas, a maior parte dessas mulheres era de viúvas. Nos anos 60, começa a aumentar significativamente o número de beneficiárias e, entre elas, a proporção de divorciadas, separadas e mães solteiras. Nesta mesma década –em 1962, sob John Kennedy, estabelece-se a meta governamental de reduzir o número de beneficiárias bem como o tempo de dependência do benefício. A forma concebida para tal redução seria através da ‘reabilitação’ das mulheres chefes beneficiárias por meio de programas de treinamento, e de oferta de creches, diminuindo o não-incentivo ao trabalho. Na realidade, poucos recursos foram investidos em projetos de treinamento, o que comprometeu o sucesso da iniciativa. Em 1964, sob o governo Lyndon Johnson, foi lançado um programa para as beneficiárias do AFDC, o *Work Experience*. O objetivo deste programa era prepará-las para o mercado de trabalho.

Em 1972, passa-se a exigir que as beneficiárias do AFDC cujos filhos estivessem com idade superior a seis anos se registrassem para trabalhar. No entanto, o programa não deu conta de alocar todas aquelas que assim o fizeram. 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. Também nos anos 70, o Estado passa a subsidiar testes de paternidade com o intuito de possibilitar a solicitação de pensão, na expectativa de uma redução no número de beneficiárias.

A discussão em relação ao AFDC, fez emergir o que Garfinkel e McLanahan (1986) chamaram de ‘o novo dilema americano’, que consistia em ‘aumentar o valor do benefício e

---

<sup>2</sup> Até 1950 chamava-se *Aid to Dependent Children*.

acabar por encorajar um aumento no número de mulheres chefes de famílias dependentes ou reduzir o valor do benefício, o que levaria a um desencorajamento do aumento de famílias dependentes do benefício?'. O que estava no centro deste dilema era a questão da dependência ao benefício, pois acreditava-se que o AFDC estava estimulando o aumento de famílias pobres chefiadas por mulher.

O AFDC foi criado como um recurso emergencial para proteger principalmente as viúvas e também, em menor proporção, as divorciadas. Esperava-se que, com a superação da Grande Depressão, os homens se engajassem no mercado de trabalho formal e, conseqüentemente, contribuíssem regularmente para a seguridade social, o que garantiria pensão a suas viúvas ou ex-mulheres. No entanto, o grande impulso econômico, nos Estados Unidos, a partir da Segunda Guerra, não eliminou a pobreza, principalmente entre a população negra. Como conseqüência, o AFDC se tornou, junto com outros benefícios, como o *food stamps*<sup>3</sup> e o *Medicaid*<sup>4</sup>, a solução permanente (e não mais temporária) para a sobrevivência de mães solteiras e mulheres separadas de maridos também incapazes de dar conta de sua própria sobrevivência.

O AFDC foi substituído, pelo programa *Temporary Assistance for Need Families* por lei federal de 1996, cujos propósitos são: dar assistência a famílias necessitadas de modo que seus filhos possam ser cuidados em sua própria casa ou na de parentes; por um fim na dependência de benefícios governamentais pela promoção de capacitação para o trabalho, emprego e casamento; prevenir e reduzir a incidência de gravidez fora do casamento; e encorajar a formação e manutenção de famílias nucleares.

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

Os estudos que se seguiram ao de Pearce nas décadas de 80 e 90 até os anos 2000, também tomavam chefia feminina de domicílio como indicador de pobreza. Eles procuravam demonstrar, através de uma série de variáveis e de outros indicadores, que os domicílios chefiados por mulher eram mais pobres ou, pelo menos, mais vulneráveis, como conseqüência de uma série de características próprias às mulheres, e que são as mesmas apontadas por Pearce e enunciadas na Seção 2 deste trabalho.

---

<sup>3</sup> Teve início, experimentalmente, com Franklin Roosevelt, foi revisado no governo John Kennedy e expandido no governo Johnson.

<sup>4</sup> Implementado em 1965.

Estes estudos se estendem, com o estímulo e apoio de organismos internacionais aos países em desenvolvimento, com o objetivo de orientar as ações públicas voltadas para a redução da pobreza. Alguns, talvez os mais significativos, foram resultado do programa de pesquisa ‘Chefia feminina e pobreza em países em desenvolvimento’ do *Population Council* em conjunto com o Centro Internacional de Pesquisa sobre Mulheres, com o apoio da Fundação Ford e da Fundo de População das Nações Unidas (FNUAP), lançado nos anos 90. Entre eles, destaca-se o trabalho de Buvinic e Gupta (1994), um meta-estudo de feminização da pobreza, o qual inclui 65 estudos; dos quais foram observados os seguintes aspectos: metodologia, definição de chefia feminina e os resultados obtidos no que diz respeito à “se os domicílios chefiados por mulher são mais pobres que os outros tipos de domicílio e as conseqüências da chefia feminina para os filhos”.

Desses 65 estudos, 61 examinaram a relação entre chefia feminina e pobreza. A maior parte deles (38), chegou à conclusão de que os domicílios chefiados por mulher estavam sobrerrepresentados entre os pobres. Outros 15 estudos concluíram que a pobreza estava associada somente a certos tipos de chefia feminina ou então, que esta associação aparecia somente quando se usava determinados indicadores. Dos 61, oito demonstraram não haver evidência empírica para a hipótese de uma maior pobreza dos domicílios chefiados por mulher.

Buvinic e Gupta (1994:36) defendem a implementação de políticas públicas para mulheres chefes de domicílio ou de família, pois, segundo elas, “chefia feminina e pobreza estão fortemente correlacionadas em países em desenvolvimento, e tomar como alvo chefia feminina pode reduzir a pobreza das mulheres com grande benefício para seus filhos, mais do que se poderia obter se se tomasse como alvo as famílias chefiadas por homem com a mesma quantidade de recursos”.

Entre os vários estudos empíricos realizados em países da América Latina, Caribe, Ásia e Europa Oriental que analisei (ver Bibliografia), destaco o de Rogers (1995) que, analisando os dados para a República Dominicana, concluiu que, neste país, os domicílios chefiados por mulher não eram mais pobres que aqueles chefiados por homem. No entanto, como os primeiros eram muito mais dependentes de transferências e doações, poder-se-ia afirmar que eles eram bem mais vulneráveis economicamente do que os segundos.

### 3.1. Domicílios chefiados por mulher<sup>5</sup>

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 *United Nations* (1994:6-7), 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 seriam chefes de domicílio ou pela ausência de homens adultos (por divórcio, separação, viuvez, migração da mulher ou do homem) ou pela incapacidade, deles, em sustentar economicamente suas famílias.

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.

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:

---

<sup>5</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 mulher chefe e seus filhos podem residir num domicílio sustentado e/ou dirigido por outra pessoa.

- (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).

Devo chamar a atenção para o fato de que na perspectiva dos estudos sobre feminização da pobreza, os domicílios chefiados por mulher, enquanto seus objetos, são aqueles onde há crianças e adolescentes, pois uma das questões principais levantadas por estes estudos refere-se à transmissão intergeracional da pobreza.

### **3.2. Transmissão intergeracional da pobreza**

É questão central para os estudos sobre feminização da pobreza, a transmissão intergeracional da pobreza, os quais incluem indicadores que possam dar 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 teriam piores resultados em termos de educação e saúde, os quais limitariam suas possibilidades de sair da pobreza ao se tornarem adultos.

Uma das pesquisas mais importantes sobre a transmissão intergeracional da pobreza é a de Barros, Fox e Mendonça (1994,1997)<sup>6</sup>, 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 sobre-representados entre os pobres, fato que é atribuído à discrepância da renda

---

<sup>6</sup> Este estudo também se insere no programa de pesquisa 'Chefia feminina e pobreza em países em desenvolvimento' anteriormente citado.

entre esses domicílios e os de chefia masculina, visto que contam, em geral, com a renda de apenas um adulto, cujo capital humano é menos qualificado.

Barros, Fox e Mendonça (1997) observaram que, em média, as mulheres chefes são mais velhas (aproximadamente 5 anos) que os homens chefe; têm menor nível de escolaridade; participam menos do mercado de trabalho e têm níveis de renda mais baixos. Segundo os autores, o nível mais baixo de renda é uma consequência esperada de seu nível de escolaridade e de sua participação na força de trabalho. Mas chamam a atenção para um outro fator que pode contribuir para uma renda mais baixa entre as mulheres chefe: a discriminação contra as mulheres no mercado de trabalho. É com base nessas características que os autores inferem que há uma maior probabilidade de os domicílios chefiados por mulher serem mais pobres que os outros tipos de domicílio. Os autores compararam as mulheres chefes com filhos com as outras mulheres chefes e verificaram que elas são mais jovens que as outras com o mesmo nível de escolaridade, porém com uma maior participação na força de trabalho. No entanto, sua renda média é mais baixa que a dos outros tipos de mulheres chefe. Por este motivo, os autores concluem que os domicílios chefiados por mulher com filhos deveriam estar sobrerrepresentados entre os domicílios chefiados por mulheres pobres.

De acordo com Barros, Fox e Mendonça (1997) a situação das crianças e dos adolescentes dos domicílios de chefia feminina é pior do que aqueles de outros tipos de domicílio. Usando como indicadores a participação na escola e no mercado de trabalho, os autores verificaram que crianças e adolescentes de domicílios de chefia feminina têm uma maior probabilidade de estarem fora da escola e de estarem participando do mercado de trabalho. Eles observaram também que entre as crianças e adolescentes no mercado de trabalho, a proporção dos que estão fora da escola é maior para aqueles vivendo em domicílios chefiados por mulher. Na opinião dos autores, 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.

Os autores sugerem, à luz dos resultados obtidos em sua pesquisa, que políticas públicas deveriam intervir no sentido de combater a discriminação salarial e a segregação ocupacional. Sugerem também intervenções específicas para as crianças de modo que elas venham a participar mais da escola e não comprometam seu futuro, reproduzindo o baixo nível de escolaridade de suas mães.

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)

#### **4. Os estudos sobre feminização da pobreza no Brasil**

No mesmo ano em que saiu o artigo de Pearce –em 1978, Carmen Barroso apresentou *Sozinhas ou mal acompanhadas – a situação das mulheres chefes de família* no *I Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*. Neste artigo, ela 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.

As mulheres brasileiras chefes de família 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 foram comparados com os referentes às mulheres cônjuges e às filhas bem como com aqueles dos homens chefes, cônjuges e filhos. A partir dos resultados obtidos, a autora afirmou 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.”

Em 1999, com o título *Feminização da pobreza em cenário neoliberal*, Mary Garcia Castro fez uma apresentação na *I Conferência Estadual da Mulher*, no 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 Lavinias (1996) teceu comparações entre homens e mulheres e entre mulheres e concluiu que embora as diferenças salariais entre mulheres e homens estivessem diminuindo, estava acontecendo “uma ampliação do desnível de renda entre as mulheres.” Ela comparou mulheres pobres com as não-pobres, procurando medir a desigualdade entre as mulheres economicamente ativas. Sua conclusão foi a de 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 ¼ 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 são exemplo de pesquisadoras que defendem políticas públicas mais universalistas, que procurem reduzir a pobreza de todos e não de grupos específicos de pobres. 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.

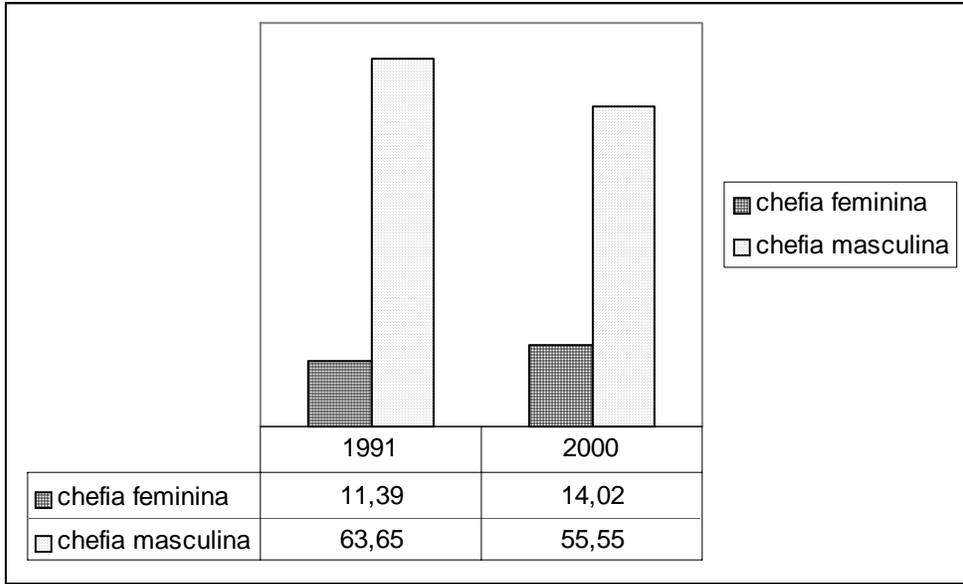
Há uma tendência, nos estudos sobre feminização da pobreza, em comparar dados das mulheres chefes com os homens chefes de famílias nucleares. Principalmente porque as proporções de domicílios pobres com chefia masculina sem cônjuge e de chefia feminina com cônjuge são muito

pequenas. Porém, quando se compara dados de mulheres chefes sem cônjuge com homens em igual situação, pode-se observar que os homens encontram-se em desvantagem em relação às mulheres. 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 posse de 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).

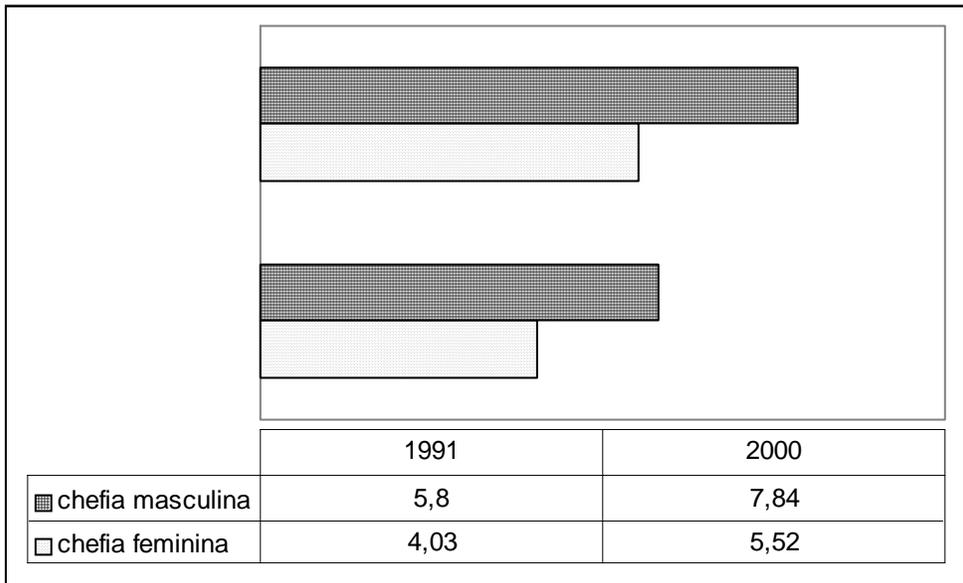
### **5.3. Chefia feminina de domicílio e feminização da pobreza no Brasil**

Serão, nesta parte do texto, comparados e analisados informações contidas nos Censos Demográficos sobre os domicílios chefiados por mulher sem cônjuge e com filhos e os domicílios chefiados por homem com cônjuge e com filhos.

Primeiramente será considerada a proporção de cada um desses domicílios. Como pode se observar no gráfico abaixo, a proporção de chefia feminina vem aumentando ao longo das últimas três décadas.



Quando se observa os dados sobre o rendimento médio domiciliar em salários mínimos, infere-se que nos domicílios chefiados por mulher o rendimento é menor do que aquele nos domicílios chefiados por homem com cônjuge.



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

As políticas públicas para mulheres pobres deveriam ser uma síntese de políticas públicas de combate à pobreza e políticas de gênero. Isto significa oferecer meios para que as mulheres e seus filhos saiam de uma condição de extrema pobreza, a qual envolve não apenas renda mas também acesso a serviços; bem como se comprometer com a luta pela igualdade de direitos e oportunidades para ambos os gêneros.

Políticas públicas são declarações de princípios subjacentes às ações governamentais. Elas podem se expressar como ações dos governos municipais, estaduais ou nacionais sob a forma de legislação, resoluções, programas, regulamentações, apropriações, e decisões administrativas e judiciárias. As políticas públicas devem enunciar soluções para questões públicas. Seu papel é o de prover pelo menos as necessidades mais básicas de sua população: saúde, trabalho, educação. No entanto, as políticas públicas implementadas nos países em desenvolvimento vêm perdendo sua amplitude, trocando uma abordagem universalista por outra reducionista, passando a dirigir-se a pequenos grupos, entre eles as mulheres chefes de família. Além disso, a pobreza é tratada como se fosse um problema conjuntural e não estrutural e que, então, poderia ser atacado pela implementação de programas de renda mínima.

Políticas de gênero são políticas públicas sensíveis às questões de gênero. Elas têm como objetivo contribuir para o empoderamento das mulheres. Portanto, o ponto central das políticas de gênero é o empoderamento das mulheres, o que significa “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.” (IV Conferência da Mulher, Pequim, Plataforma para a Ação, parágrafo 1, apud Pietilä 2002:67)

Seriam, então as políticas públicas para mulheres pobres nos países em desenvolvimento políticas de gênero? Na tentativa de responder a esta questão, apresento a seguir as diferentes abordagens dadas às políticas para mulheres tal

como categorizada por Moser (1989); em seguida, descrevo exemplos de programas para mulheres chefes de família.

### **6.1. As diferentes concepções de políticas públicas para mulheres**

Moser (1989) categorizou as políticas públicas para as mulheres dos países em desenvolvimento em:

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: abordagem voltada 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.

## **6.2. Alguns exemplos de políticas públicas para mulheres pobres**

### **6.2.1. No Chile**

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 2.500 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 pública de renda. 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.

### **6.2.2. Na Costa Rica**

Na Costa Rica foi implementado o *Programa de Formación Integral para Mujeres Jefas de Hogar – Asignación Familiar Temporal*, que 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 conclamar a que as mulheres elas próprias definam suas necessidades. Este Programa compreende: (a) formação humana; (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 dever ser maiores de 18 anos, ter filhos em idade escolar ou mais novo ou crianças deficientes.

A formação humana, chamada, no Programa, de 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.

### **6.2.3. No Brasil**

No Brasil, não há, à nível federal, um programa dirigido às mulheres chefes de família/domicílio. Há o Bolsa Família, programa de transferência de renda criado por decreto federal em 2004, que se destina a unidades familiares que se encontram em situação de extrema pobreza. São elegíveis as famílias que tenham entre seus componentes: gestantes, nutrizes, crianças até 12 anos, ou adolescentes até 15 anos.

### **7. Comentários finais**

Os estudos sobre feminização da pobreza desde a sua origem, associam este fenômeno ao aumento na proporção de domicílios chefiados por mulher. Análise de dados dos Censos Demográficos para o Brasil, confirmam essa associação. Portanto, justifica-se a implementação de políticas públicas dirigidas para as mulheres chefes e seus filhos.

### **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 (1994). Pobreza e domicílios chefiados por mulheres. In: *II Seminário nacional: políticas econômicas, pobreza e trabalho*. Rio de Janeiro: IPEA. p. 79-85
- 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,Hilkka (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.