

**13°. CONGRESSO DA REDE MUNDIAL DE RENDA BÁSICA**

**BIEN 2010**

As mulheres como titulares das transferências condicionadas:  
empoderamento ou reforço de posições de gênero tradicionais?

Ana Fonseca\*

---

\* Pesquisadora do NEPP/UNICAMP

## **APRESENTAÇÃO**

Este é um texto feito de perguntas, dúvidas e inquietações. O meu ponto de partida é uma constatação: a maioria dos países que na América Latina e Caribe implantaram programas de transferência de renda com condicionalidades decidiu que as mulheres fossem as titulares do benefício. E eu me pergunto por quê? Quais são os pressupostos que orientaram essa decisão?

Trata-se de promover o “empoderamento” das mulheres? Quero dizer me pergunto se essa decisão está ancorada na idéia de que o poder é uma relação, de que cada mudança em um dos elementos desta relação provoca uma mudança no outro e, nesse sentido, a transferência diretamente às mãos das mulheres provocaria uma distribuição mais equilibrada de poder entre homens e mulheres, decorrente de um maior poder de decisão das mulheres sobre a aplicação dos recursos? Ou será que a idéia que está por trás dessa decisão é que as mulheres utilizariam melhor os recursos quando comparadas com os homens, porque elas “naturalmente” tendem a privilegiar os interesses da família e também porque as condicionalidades a serem cumpridas estão vinculadas aos papéis tradicionalmente considerados femininos, como o cuidado das crianças?

Outra das questões que me inquietam é: quais são os efeitos dessa decisão, que lhes confere a titularidade do benefício, sobre as mulheres? Os programas promovem de fato seu empoderamento, estimulando uma melhor ou mais igualitária distribuição entre as tarefas produtivas e reprodutivas? Alguns resultados de pesquisas realizadas com o programa Bolsa-Família no Brasil problematizam esse pressuposto, sugerindo que a visibilidade obtida pelas mulheres como consumidoras, a maior autonomia decisória quanto à alocação e uso dos recursos da capacidade e o aumento na percepção positiva delas mesmas decorrem mais de sua capacidade de compra do que de uma mudança nas relações de gênero. Ou, ao contrário, os programas reforçam idéias tradicionais sobre o “papel feminino” na família, e têm como efeito carregá-las ainda mais de obrigações familiares?

Neste texto esboço algumas possíveis respostas a essas perguntas iniciais, considerando o lugar destinado às mulheres nos programas de transferência de renda que se disseminaram na Região desde a metade da década de 1990, nos

quais os formuladores determinaram que as mulheres fossem as titulares do benefício, como são os casos dos programas no Panamá, Paraguai, Peru, El Salvador, Equador, Honduras, Guatemala, Colômbia, entre outros.

Na primeira parte traço o contexto de surgimento dos programas, no âmbito da crise econômica e da agenda de reformas em matéria econômica e social nos anos 1980 e 90 e as novas formulações no campo da política social como parte do pacote para enfrentar a crise com seus severos custos sociais, em termos de pobreza e vulnerabilidade.

Na segunda parte, realizo alguns comentários sobre o conceito de gênero e empoderamento com o qual operam os programas. Considero alguns aspectos sobre a incorporação do ideário feminista no âmbito governamental, mas especialmente as recomendações das Conferências Mundiais sobre mulher, especialmente as da IV Conferência em Beijing em 1995. Finalmente realizo algumas reflexões sobre os supostos da introdução da problemática de gênero nos programas.

#### **CRISE ECONÔMICA, POBREZA E AGENDA DE REFORMAS.**

Na década de 1980, a maioria dos países enfrentou uma crise econômica severa (redução do PIB, taxas de inflação e desvalorização sem precedentes) e os países enfrentaram uma agenda de “reformas estruturais” vinculadas ao nível elevado da dívida externa e as exigências dos organismos de financiamento internacional (FMI e Banco Mundial).

Neste contexto, foram implementadas medidas de privatização de empresas e serviços públicos, abertura comercial, incremento de impostos com a finalidade de reduzir o déficit fiscal, cortes no emprego público etc. Ao mesmo tempo foram realizadas reformas no sistema público de proteção social.

Na metade dos anos 90, as agências qualificadores de risco incluíam a reforma nos sistemas de aposentadorias e pensões como um ponto favorável em suas medições de risco dos países (Mesa-Lago y Müller, 2004). Neste marco, parte das estratégias envolveu a “privatização” dos principais programas de seguro social (as pensões por idade, invalidez, as enfermidades e/ou sistemas nacionais de saúde).

Os sistemas públicos de proteção social, de base contributiva, com distintos graus de cobertura e origem no tempo, foram modificados radicalmente com a substituição por um sistema privado como no Chile, em 1981, na Bolívia e no México em 1997 e em El Salvador em 1998 dando origem ao modelo **substitutivo**. Em outros países, um componente privado foi adicionado ao sistema público dando origem ao modelo conhecido como **paralelo** (adotado no Peru em 1993 e em Colômbia em 1994) ou criando um sistema privado que compete com o sistema público, denominado **mixto**, como na Argentina em 1994, Uruguai em 1996 e em Costa Rica em 2001.

Simultaneamente à ocorrência destas reformas, foram implantadas as redes mínimas de proteção social -RMPS - (MESA-LAGO, 1999), com os Fundos de Emergência, depois transformados em Fundos de Inversão Social. Os Fundos também se disseminaram e pertencem à nova lógica em matéria de proteção social.

As redes mínimas de proteção social (RMPS) foram introduzidas com um duplo objetivo: enfrentar o empobrecimento resultante do ajuste estrutural e melhorar a eficiência da ação dos ministérios e da assistência social. Com estes objetivos, os recursos deveriam ser focalizados na população mais pobre para compensar a perda de rendimentos, criarem empregos e melhorar a infra-estrutura por meio de algumas obras.

Na proposta de política social apresentada como um novo marco que recoloca a proteção social a partir do risco e do seguro (com assegurados) existe uma dicotomia entre seguro e proteção social. Nesta dicotomia, a característica da proteção social é reduzida a alguns tipos de transferência aos mais pobres e serviços com algumas políticas setoriais. Desta maneira, a proteção social confunde-se com políticas focalizadas de combate à pobreza e na qual está ausente a solidariedade no financiamento como princípio da proteção (VIANA e LECOVIK, 2005). Este problema é sintetizado por Sojo da seguinte maneira:

*El aseguramiento individual en el mercado, la provisión de servicios para los pobres mediante redes de protección y la focalización contrapuesta a la universalidad conforman una estrategia de política social que dispone una responsabilidad pública mínima en materia de protección, deposita el financiamiento y la prestación de los demás servicios en manos*

*privadas y reitera la desestimación del principio de solidaridad del financiamiento (SOJO, 2007)*

Naqueles anos como parte da proposta de reforma das políticas sociais formuladas por alguns governos da região e por organismos como o Banco Mundial (SOJO, 2007) foi defendida, com nova roupagem, a tese da focalização nos setores mais pobres e vulneráveis à crise e ao ajuste.

Em resumo, na América Latina e Caribe os Fundos de Emergência Social e os Fundos de Inversão Social como componentes da Rede Mínima de Proteção Social e como parte da institucionalidade no combate à pobreza foram criados nas décadas de 1980 e 1990. Na metade desta última década, os programas de transferência monetária com condicionalidades, focalizados nos mais pobres começaram a se disseminar na Região.

#### **AS CONFERENCIAS MUNDIAIS SOBRE MULHER**

A Conferência de Beijing (1995) deu prosseguimento às conferências mundiais sobre a mulher que tiveram início em 1975 com a I Conferência realizada na cidade do México que estabeleceu três grandes áreas de ação: equidade, desenvolvimento e paz. A II Conferência (Copenhague, 1980) por sua vez estabeleceu como prioridades em seu plano de ação: igual acesso à educação, oportunidades de emprego e adequado acesso aos cuidados de saúde. Nesta Conferência se reconheceu a discrepância entre os direitos legais e o exercício destes direitos e a atribui a uma variedade de fatores: baixo envolvimento dos homens; escasso reconhecimento do valor das contribuições das mulheres à sociedade; pouca atenção às necessidades específicas das mulheres; rarefeita presença de mulheres em cargos decisórios; insuficiência de serviços de apoio às mulheres tais como: cooperativas, creches e acesso ao crédito.

Na III Conferência Mundial (Nairóbi, 1985) foi realizado um balanço da década da mulher (1975-1985) e foram aprovadas três linhas prioritárias para a ação ao abrigo da consigna igualdade: medidas de caráter jurídico para enfrentar obstáculos legais e constitucionais à igualdade; medidas visando a alcançar igualdade na participação social (igualdade de oportunidades na esfera da educação e formação e igualdade nas condições e oportunidades de emprego, incluindo direito a uma seguridade social adequada e igualdade de remuneração

por um mesmo trabalho); igualdade de participação política nos espaços de tomada de decisão. Os governos foram instados a estabelecer, segundo suas prioridades, linhas de ação que favorecessem a igualdade entre mulheres e homens colocando ênfase na igualdade em todas as esferas da vida social, sobretudo no trabalho e na política. Nesta Conferência, o Fundo de Contribuições Voluntárias das Nações Unidas para a Década da Mulher foi convertido em Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM).

Na IV Conferência Mundial (Beijing de 1995), a Plataforma para a Ação destaca que as mulheres compartilham preocupações que só podem ser enfrentadas trabalhando conjuntamente e em parceria com os homens no objetivo comum de alcançar a igualdade de gênero no mundo. A Plataforma afirma que respeita e valoriza a plena diversidade de situações de condições das mulheres e reconhece que algumas mulheres enfrentam barreiras particulares para seu empoderamento. † No documento da Conferência lê-se ainda: *é fundamental para a conquista da igualdade, desenvolvimento e paz, os governos se comprometerem a implementar a Plataforma de Ação e garantirem que todas as suas políticas e programas de ação reflitam uma perspectiva de gênero.*

Vale sublinhar que o tema do empoderamento não foi introduzido na Conferência de Beijing. Na verdade sobre este assunto, já para a Conferência de Nairóbi, Guita Sen e Caren Grown preparam um texto (publicado em 1987 com o título *Development, Crises, and Alternative Visions*) e o mesmo tem sido muito citado nas discussões sobre as origens do uso do termo empoderamento das mulheres, sobretudo depois de traduzido ao espanhol pelo Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer (PIEM) do Colégio de México em 1988. (LEÓN, 2000)

Retornando ao ponto de partida, os programas surgem em um contexto de crise e ajuste estrutural com novas formulações no campo da proteção social e os programas estão incluídos neste campo e com o frescor da IV Conferência

---

† The Platform for Action emphasizes that women share common concerns that can be addressed only by working together and in partnership with men towards the common goal of gender\* equality around the world. It respects and values the full diversity of women's situations and conditions and recognizes that some women face particular barriers to their empowerment.

Mundial da Mulher. O lugar destinado às mulheres nos programas de transferência condicionada de renda guarda forte relação com estes elementos.

### **OS PROGRAMAS**

Há alguma controvérsia acerca dos programas pioneiros na América Latina, mas se pode afirmar que o PROGRESA (México, 1997) depois denominado Oportunidades é pioneiro, seguido pelo **Brasil** – a partir de 1998 na esfera nacional; Honduras também em 1998 e com sucessivas revisões; Nicarágua – 2000 (não continuou no novo governo Ortega); Colômbia – 2001; Equador e Jamaica também de 2001; Argentina e Chile – 2002; El Salvador, República Dominicana, Peru e Uruguai (encerrado em 2008) em 2005; Panamá, Costa Rica e Bolívia em 2006 e Guatemala em 2007.

Apesar da diversidade entre os programas, seja do ponto de vista das condições de acesso, do valor da transferência e da fórmula de cálculo, do tempo previsto de permanência, dos modelos de acompanhamento, dos sistemas de identificação e seleção, das relações entre os níveis de governo, das modalidades de financiamento, os programas compartilham pelo menos três elementos: o foco em famílias pobres ou extremamente pobres, com crianças e adolescentes, o princípio das condicionalidades e contrapartidas e não pertencerem ao campo dos direitos. Vale registrar algumas exceções. O programa do Uruguai (Ingreso Ciudadano) não estabelecia como condição a presença de crianças e adolescentes e com um componente (Comer es Primero) do programa Solidariedade da República Dominicana ocorre o mesmo. Finalmente, alguns programas foram ao longo dos anos ampliando seu público alvo como é o caso do México com Jovens em plataforma de Oportunidades e Adultos Maiores.

### **GÊNERO NOS PROGRAMAS**

Para entender a penetração da problemática de gênero no desenho dos programas de transferência de renda, é importante levar em conta que estes programas foram formulados no marco da expansão de aspectos do ideário feminista, incorporados no âmbito governamental. Trata-se basicamente da idéia de eliminar as desigualdades entre homens e mulheres, possibilitando distribuições mais equilibradas de poder entre uns e outras, o que se traduz freqüentemente na expressão “empoderamento” das mulheres. A esta idéia se soma alguns

pressupostos, como o fato de que a pobreza atinge com maior força às mulheres, que seriam as mais pobres entre os pobres, não apenas por questões salariais, mas também porque elas seriam preponderantes nos domicílios ocupados por apenas uma pessoa adulta com suas crianças. Neste marco, de maneira quase generalizada, os formuladores dos programas determinaram que as mulheres fossem as titulares dos programas. É assim no Panamá, Paraguai, no Peru, em El Salvador, no Equador, em Honduras, na Colômbia, no México.

Levando em conta, os objetivos explicitados pelos programas – melhorar os níveis de educação, saúde e reduzir as privações – e na dificuldade nada trivial de operacionalizar programas destinados às famílias é necessário que alguém, algum integrante da família, seja percebido como a pessoa capaz de privilegiar os interesses de todos os integrantes da família. A escolha deste intermediário geralmente recai sobre as mulheres e é justificada por meio da retórica do empoderamento feminino, isto é, da idéia de que nomeando as mulheres como titulares dos programas elas terão mais poder.

A idéia é que as mulheres, sobretudo as mães, agiriam de forma menos egoísta, individualista e assim, esses escassos recursos estariam em boas mãos, uma vez que elas privilegiariam o bem do conjunto dos integrantes da família. Esse “ideal” maternal as tornaria a corporificação de uma espécie de holismo, no sentido em que o todo é mais importante que a parte, que se delineia em oposição à idéia de “indivíduo” que tende a marcar, comparativamente, os homens desses segmentos pobres da população. Diferentemente das mulheres, eles seriam capazes de privilegiar seus próprios seus próprios interesses, gastar o dinheiro em bebida, em jogo, abandonar as famílias procurando outras mulheres.

A questão é que a nomeação, de fora, de um responsável pela família perante o poder público não torna essa pessoa automaticamente em alguém que dissolva seus interesses nos do grupo familiar. O nomeado, seja homem ou mulher, pode usar os recursos para a satisfação de suas necessidades individuais. O destino dado aos recursos – a complementação de renda assegurada pelo programa e os rendimentos do grupo familiar – depende daquele, ou daquela que for reconhecido como chefe. A designação externa do lugar a ser ocupado pelas mulheres não necessariamente as converte em chefes desses grupos, em termos



de serem elas que têm o poder de decisão dentro da família, pois isto depende de um jogo complexo entre hierarquias e distribuições de poder dentro das famílias.

Na verdade, aquilo que aparece como estratégia para empoderar às mulheres está embasada e reforça uma idéia de papel social feminino, bastante tradicional, como mãe que sacrifica seus interesses em prol dos da família. Nesta lógica, cuidar das crianças, levá-las ao posto de saúde para serem pesadas e medidas, terem a carteira de vacinação em dia, cuidarem para que as crianças não faltem às aulas são coisas de mulher.

O reforço desses pressupostos através de estratégias destinadas a empoderar as mulheres pode operar neutralizando esse empoderamento por que limitam possíveis ampliações do papel masculino/paternal, não no sentido de reforçar a autoridade e o poder masculinos, mas no sentido de poderem ser, também eles, englobados pelo todo familiar, deslocando-se desse lugar de indivíduos egoístas que lhes é atribuído. Isso é importante, porque só esse deslocamento possibilitaria um equilíbrio diferente do “tradicional” nas funções paternas e maternas, que contribuiria para o empoderamento das mulheres. .

Dito de outro modo, nessa distribuição se reforça o papel da mulher e o homem como indivíduo egoísta. Cabe perguntar se é possível provocar uma alteração nas relações de gênero reforçando os papéis femininos tradicionais ou se, ao contrário, essa alteração não teria mais possibilidade de acontecer propiciando que os homens se desloquem do lugar que lhes é atribuído.

### **COMENTÁRIOS FINAIS**

Empoderamento é uma palavra utilizada para expressar diferentes idéias - autonomia, participação, identidade, por exemplo - desde diferentes disciplinas (psicologia, educação) e desde diferentes âmbitos: movimento feminista, agências internacionais, agentes do Estado. No caso dos programas de transferência de renda é possível que o empoderamento seja percebido como o resultado de recursos financeiros nas mãos das mulheres, pois estes ao lhes conferir mais poder promoveriam alterações nas relações entre mulheres e homens. Os recursos financeiros à maneira do feminismo liberal da década de 1970 (em relação ao trabalho) seriam o caminho mais rápido para alcançar o empoderamento (dinheiro empodera).

Nesse ponto, vale lembrar os debates das feministas na década de 1980, quando discutiam como incorporar o gênero na formulação de políticas para o desenvolvimento. Na linguagem daqueles anos, de acordo com elas, era importante distinguir entre condição e posição da mulher. Nos termos de Kate Young, a condição se refere aos aspectos materiais e práticos requeridos para um adequado nível de vida. Já a posição remete ao status de mulher em relação ao homem. O problema que a autora percebia no planejamento para o desenvolvimento era que frequentemente não fazia distinções entre as duas dimensões. Segundo Young, uma vez que as urgências do desenvolvimento convergem com as necessidades práticas, pode parecer que suprimindo essas urgências também se está atingindo as necessidades estratégicas, isto é alterando as posições de gênero. No entanto, argumenta a autora, para poder alterar essas posições seria necessário que o procedimento para suprir as necessidades práticas tivesse o potencial para transformar as relações de gênero e as estruturas de subordinação.

Levando essas distinções em conta, vale observar que os programas têm uma lógica de operação, de eficiência na utilização de recursos para alcançar seus objetivos em relação ao público alvo por excelência – crianças e adolescentes – e neste caso, a despeito da retórica do ideário feminista e com o fim de que as condicionalidades sejam cumpridas de maneira adequada não se duvida em reforçar papéis tradicionais, ou seja, sem alteração na posição da mulher em relação ao homem. Vale dizer ainda que os programas se apoderam, em parte do controle de suas vidas (ao estabelecer seus compromissos em relação às condicionalidades) e de suas agendas.

Assim, a utilização do termo empoderamento, caro ao feminismo, para justificar a designação das mulheres como beneficiárias dos programas oculta a presença de pressupostos que podem ser conflitantes em termos de alterar as distribuições de poder na família, estimulando relações igualitárias entre homens e mulheres.