



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas 22
a 24 de novembro de 2017

GT 4: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDADE SOCIAL

A FEMINIZAÇÃO DA POBREZA

Karine Fabiane de Lima (Universidade Estadual de Ponta Grossa); Email: Karine.f.lima@hotmail.com
Giseli Aparecida de Oliveira (Universidade Estadual de Ponta Grossa); Email: gigi84olive@hotmail.com

TEMÁTICA: POBREZA

RESUMO: A família é uma instituição histórica, tendo na sociedade moderna com o assalariamento da força de trabalho, e com esse modelo de proteção social centrado no homem trabalhador, articulado aos modelos corporativos, assumido função de proteção. O regime de proteção social apresenta dois níveis: contributiva e não contributiva. A proteção social contributiva está baseada na ideia de seguro, vinculada ao mercado de trabalho. A proteção social não contributiva, baseada na assistência social, está vinculada ao direito de cidadania. Esse modelo de proteção social entra em crise com as transformações nas configurações familiares. A proteção contributiva vinculada ao mercado de trabalho aparece focada no homem, a proteção à mulher, subsidiária ao cônjuge e, nesse sentido, apresenta uma questão de gênero. Nesse sentido, o objetivo do artigo é analisar a questão de gênero, o mercado de trabalho, observando historicamente o papel da mulher. A metodologia parte da pesquisa é bibliográfica e documental.

Palavras chave: Gênero; Pobreza, Família.

1. INTRODUÇÃO

A Proteção social como mecanismo de garantir acesso a direitos surge vinculada a perspectiva contributiva e não contributiva. A busca por garantia de direitos e igualdade para a mulher sempre permeou um contexto de desigualdade.

Nesse sentido, os Programas de Transferência de Renda surgem como instrumento de garantir proteção social. A mulher como principal gestora da proteção social familiar enfrenta o desafio no mercado de trabalho e com a falta dos serviços públicos que a auxiliem nos cuidados do lar.

O texto a seguir está estruturado em duas seções, na primeira descrevemos a feminização da pobreza, destacando o contexto histórico; na segunda destacamos os programas de transferência de renda como instrumento da proteção social não contributiva.

2. A FEMINIZAÇÃO DA POBREZA

A família é uma instituição histórica, tendo na sociedade moderna com o assalariamento da força de trabalho, e com esse modelo de proteção social centrado no homem trabalhador, articulado aos modelos corporativos, assumido função de proteção.



O regime de proteção social apresenta dois níveis: contributiva e não contributiva. A proteção social contributiva está baseada na ideia de seguro, vinculada ao mercado de trabalho. A proteção social não contributiva, baseada na assistência social, está vinculada ao direito de cidadania. Esse modelo de proteção social entra em crise com as transformações nas configurações familiares.

A proteção contributiva vinculada ao mercado de trabalho aparece focada no homem, a proteção à mulher, subsidiária ao cônjuge e, nesse sentido, apresenta uma questão de gênero. A proteção social não contributiva vai abranger os segmentos desprotegidos do sistema formal de trabalho, como a mulher, idosos, crianças e deficientes.

A partir da década de 1960-1970, a estrutura familiar começa a apresentar mudanças, com a entrada da mulher ao mercado de trabalho, porém sem igualdade econômica e com direitos sociais subsidiários. “Los sistemas de derechos basados en el empleo o la profesión, como la seguridade social o los planes de subsidios laborales, favorecen implícitamente al varón cabeza de familia¹”. (ESPING-ANDERSEN, 2011, p. 73).

Existem duas variáveis que interferem na feminização da pobreza: o mercado de trabalho e a questão de gênero. Ao se analisar a questão de gênero, observa-se a construção histórica, na qual, mulheres foram inferiorizadas no processo do mercado de trabalho. Há falta de apoio à mulher por parte de serviços públicos e apoio ao mercado de trabalho, tendo em vista que a capacidade da mulher em profissionalizar-se é inferior aos homens, em virtude de sua dupla jornada de trabalho.

As mulheres sempre foram as responsáveis pela garantia de cuidados da casa, principalmente no cuidado com as crianças, idosos e enfermos, e, diante da sua entrada ao mercado de trabalho, passa a desempenhar dupla jornada de trabalho, tendo em vista que os serviços de caráter doméstico não são contabilizados. Conforme Esping-Andersen (2011, p. 75), “los arquitectos de la moderna contabilidad económica se niegan a incluir los servicios familiares no remunerados en la renta nacional²”. O argumento é que esses serviços reduziram a renda nacional.

Nesse contexto, a mulher enfrenta o duplo desafio, pela posição inferior que ocupa no mercado de trabalho e pelo papel que ocupa na garantia de atenção à família, sem que ocorra a garantia de serviços públicos para atender as crianças, idosos, ou seja, serviços de cuidados.

Com o avanço do assalariamento da força de trabalho e a melhora da organização política dos trabalhadores, o Estado é pressionado em relação à garantia e oferta de serviços públicos. O Estado torna-se o “principal ator de regulação das relações entre economia e as demandas sociais”, garantindo a proteção o status de cidadania. (MIOTO, 2008, p. 134).

¹ Os sistemas de direitos baseados na profissão, tais como planos de Seguridade Social ou de subsídios de trabalho, favorecem implícitamente o homem chefe de família. (Traduzido pela autora).

² Os arquitetos de Contabilidade econômica moderna se negam a incluir os serviços familiares não remunerados na renda nacional. (Traduzido pelas autoras)



De acordo com Castro (2001), o termo “feminização da pobreza” aparece nos Estados Unidos da América na década de 1970, com ênfase em “agências de governo e de financiamento, associando-se o aumento da visibilidade de mulheres entre os mais pobres pelo aumento do divórcio, das separações e também por viuvez das mulheres”. (CASTRO, 2001, p. 91).

Conforme Castro (2001, p. 91), analisar a feminização da pobreza é abordar a complexidade do sistema: O reconhecimento da maior vulnerabilidade social das mulheres é também o reconhecimento de que sistemas de subordinações se cruzam, como os de classe, de raça e de gênero, o que me leva a insistir que políticas de ações afirmativas se fazem necessárias mais no sentido de minimizar discriminações por conta de identidades político-culturais, como o ser mulher, ser negra, ser jovem ou ser mais velha.

No Brasil, nas últimas décadas, cresceu o número de lares dos quais as mulheres são responsáveis. Segundo dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2012), de 2000 a 2010, a proporção de mulheres responsáveis pela família passou de 22,2% para 37,3% (IBGE, 2012). A feminização da pobreza apresenta impactos na sociedade, de modo que é crescente o trabalho feminino e, em muitos casos, se configura como única fonte de renda, e ainda apresenta pisos salariais inferiores aos masculinos.

Com base em Lavinias (1996, p. 473), a proporção de mulheres pobres é maior que de homens, 52% contra 47,85%, e esse contexto incide diretamente na qualidade de vida das crianças, colocando na agenda governamental a necessidade de garantia de serviços públicos, com vistas a incentivar a entrada/permanência da mulher no mercado de trabalho.

Segundo análise de Esping-Andersen e Bruno Palier (*apud* COSTA, 2013), sobre o Estado de Bem Estar europeu, os autores apontam três questões que podem ser observadas para enfrentamento do fenômeno de feminização da pobreza. Necessidade de uma política de igualdade entre homens e mulheres que diminua a carga desigual de trabalho da mulher na família e nos cuidados dos filhos, permitindo seu ingresso e permanência no mercado de trabalho. Nesse ponto, o apoio do setor público no atendimento de crianças pequenas (0 a 3 anos) precisa ser desenvolvido e funcionar como incentivo ao trabalho das mulheres e, ao mesmo tempo, incentivar a maternidade. A pobreza é maior nas famílias em que a mulher não trabalha e isso afeta também as condições de vida das crianças. Assim, políticas voltadas para promover a igualdade de gênero também têm impactos positivos na redução da pobreza de crianças. Outro fator é a contribuição fiscal que é gerada pelo trabalho das mulheres, segundo os autores, mais do que compensaria os gastos públicos no atendimento das crianças. (ESPING-ANDERSEN; BRUNO PALIER, 2011 *apud* COSTA, 2013, p. 82).

Ao analisar os sistemas de proteção social dos diferentes regimes de Estado de Bem Estar Social, Esping-Andersen (2011, p. 74) apresenta dois conceitos: desfamiliarização e familismo. Um sistema familista pressupõe a responsabilidade da família na garantia do bem estar de seus membros, correspondendo a um menor papel na provisão de bem estar por parte do Estado. A desfamiliarização é o sistema que reduz a dependência familiar em relação ao bem-estar. O conceito de desfamiliarização é paralelo àquele de desmercantilização.



Conforme Esping-Andersen (2011, p. 86), a desfamiliarização pode ser analisada mediante quatro indicadores:

- 1) el compromiso global de servicios (el gasto en servicios familiares no sanitarios expresado como porcentaje del PIB);
- 2) el compromiso global de subvención de las familias con hijos (el valor combinado de los subsidios familiares y las deducciones de impuestos);
- 3) la cobertura de los servicios públicos de atención a la infancia, y
- 4) la oferta de asistencia a los ancianos³.

As mudanças no processo de organização da família, com as novas configurações familiares, a entrada da mulher no mercado de trabalho, que sempre esteve como dependente do homem para acesso a proteção social; a diferenciação dos postos de trabalho, que, conseqüentemente, reduz a proteção a este segmento, são fatores que apresentam a necessidade da garantia da proteção social institucionalizada.

Como mecanismo de garantir proteção social, os programas de transferência de renda se colocam como estratégias para reduzir a pobreza. As mulheres têm papel central como as responsáveis na garantia das condicionalidades dos programas.

3. PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA: OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA CONDICIONADA DE RENDA

Os Programas de Transferência de Renda surgem nos países da América do Sul em um contexto marcado pela hegemonia neoliberal, e articulam dimensões econômicas e sociais e buscam a proteção a famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social. A vulnerabilidade social se configura com a ausência de proteção social, pobreza, o desemprego e a precariedade do trabalho.

“Dentre os vários enfoques dado ao termo vulnerabilidade social, observa-se um razoável consenso em torno a uma questão fundamental: a qualidade do termo deve-se a sua capacidade de captar situações intermediárias de risco localizadas entre situações extremas de inclusão e exclusão, dando um sentido dinâmico para o estudo das desigualdades, a partir da identificação de zonas de vulnerabilidades que envolvem desde os setores que buscam uma melhor posição social, até os setores médios que lutam para manter seu padrão de inserção e bem estar, ameaçados pela tendência a precarização do mercado de trabalho. Tudo isso em confronto com a estrutura de oportunidades existentes em cada país em um dado momento histórico”. (DIEESE, 2007, p. 13)

As políticas de transferência de renda configuram-se como não contributivo, sua emergência na década de 1990, seguiu o ideal liberal, inspirando os programas com base em duas perspectivas: pautados na ideia de focalização, e a partir do

³ 1) O compromisso global de serviços (os gastos com serviços de saúde família expressado não como um percentual do PIB); 2) o compromisso global para a concessão das famílias com as crianças (o valor combinado dos abonos de família e das deduções de impostos); 3) A cobertura dos serviços públicos de atenção à Infância", e 4) A oferta de assistência para os idosos. (Traduzido pelas autoras).



estabelecimento de condicionalidade para inserção e permanência no programa. Na proposta neoliberal, a transferência de renda não está associada à ampliação de serviços públicos.

As condicionalidades estabelecidas pelo programa colocam obrigações às famílias, no acompanhamento dos filhos, nas áreas de saúde e educação. Pautados na ideia de focalização, os PTR delimitam critérios para garantia do acesso. A focalização apresenta um mecanismo de seleção para acesso aos programas de enfrentamento à pobreza, exigindo da população a prova de meios.

Desse modo, os programas surgem restritos à população mais em situação de pobreza, seguindo o ideário proposto pelo Banco Mundial. Analisando as desigualdades sociais, o Banco Mundial (2003) aponta quatro áreas de ação por parte dos governos e da sociedade civil:

- Criar instituições políticas e sociais mais abertas, que permitam aos pobres e aos grupos historicamente subjugados, tais como os afrodescendentes e os povos indígenas, conquistar uma maior parcela de representatividade, voz e poder na sociedade.
- Assegurar que as instituições econômicas e políticas busquem uma maior igualdade, por meio de uma eficaz gestão macroeconômica e de instituições equitativas e eficientes de resolução de crises, que evitem as grandes redistribuições regressivas que ocorrem durante crises, e que permitam poupança nas épocas de prosperidade, para melhorar o acesso dos pobres às redes de seguridade social, nas épocas menos prósperas.
- Aumentar o acesso dos pobres a serviços públicos de alta qualidade, especialmente educação, saúde, abastecimento de água e eletricidade, bem como acesso à terra cultivável e aos serviços rurais de que os pobres necessitam para torná-la produtiva. Proteger e fiscalizar os direitos de propriedade para os pobres da zona urbana.
- Reformar os Programas de Transferência de Renda, de forma que atinjam as famílias mais pobres, inclusive usando medidas que condicionam as transferências à manutenção dos filhos na escola e à utilização dos serviços de saúde, com vistas a melhorar a sua capacidade de geração de renda no futuro (BANCO MUNDIAL, 2003).

Embora nas análises do Banco Mundial se mencione o aumento à oferta de serviços públicos de alta qualidade, a questão tributária, agrária não são abordadas, podendo-se dizer que há uma análise mais restrita à questão da renda. Os PTR surgem restritos à parcela da população que se encontra abaixo da linha da pobreza. Delimitando o enfrentamento da pobreza através do acesso a renda tais programas surgem como mecanismos compensatórios articulados ao consumo. Marshall (1967) já apontava a insuficiência de pensar a questão da pobreza apenas pela renda, muito embora a renda seja o indicador em uma sociedade de mercado, de consumo.

Conforme Standing (2008, p. 1), esses programas apresentam pontos fracos em sua forma de operacionalização, pela necessidade de prova de meios e as condicionalidades,



**II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas 22
a 24 de novembro de 2017**

[...] muitos programas de transferência de renda têm pontos fracos em sua estratégia: não são universais nem incondicionais. Eles misturam 'teste de renda' ('means-testing') com 'teste de comportamento' ('behaviour-testing') e frequentemente gravitam em direção a uma terapia social. (STANDING, 2008, p. 1).

Compreender a pobreza, no entanto, requer uma análise para além da perspectiva material, tendo em vista que a renda apresenta-se como um dos elementos que permite abordá-la.

Analisando a pobreza a partir de determinações estruturais, Silva (2010), aponta:

O entendimento é de que o sistema de produção capitalista, centrado na expropriação e na exploração para garantir a mais-valia, e a repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reproduzidor da pobreza, entendida enquanto um fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda. É também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida; é não acesso a serviços básicos; à informação; ao trabalho e a uma renda digna; é não participação social e política (SILVA, 2010, p. 157).

A conceituação da pobreza não deve estar relacionada apenas à insuficiência de renda. Conforme Magro (2012), a pobreza constitui-se como:

Fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, ou seja, não pode ser atribuído à mera insuficiência de renda, pois é também desigualdade na distribuição da riqueza socialmente produzida, bem como, é não acesso a direitos, ao trabalho, a participação social, dentre outros. (MAGRO, 2012, p. 105)

Conforme o PNUD (2005), conceituar a pobreza como fenômeno em suas múltiplas dimensões requer uma análise para além dos aspectos econômicos.

A pobreza é um fenômeno multidimensional que não se restringe aos aspectos socioeconômicos com os quais é com frequência identificada. Em geral, os pobres são vistos como uma categoria privada de bens econômicos e sociais facilmente mensuráveis. Por essa razão, as medidas voltadas ao enfrentamento da situação não ultrapassam o campo dos programas e das políticas sociais, quase sempre traçados sem a participação dos maiores interessados. (PNUD, 2005, p. 43).

Os PTR também se apresentam como estratégia política, observando que os indicadores de pobreza são mecanismos utilizados para medir ou não a capacidade dos Estados e dos países de atrair investimentos.

Na América do Sul, cujos países estão em desenvolvimento, o crescimento do processo de desenvolvimento, não apenas crescimento econômico, mas de melhoria de bem estar, dispõe da capacidade dos países em atrair recursos. Desse modo, a redução da pobreza torna-se fundamental para atrair investimentos, sendo os PTR um mecanismo de transferir renda e interferir na redução da pobreza.

É possível observar que há um acúmulo no debate sobre a incapacidade da variável renda compreender e enfrentar a pobreza, embora a renda seja fator fundamental em uma sociedade de mercado. Nesse sentido, Silva (2010) e Magro



(2012) apontam que a pobreza é um fenômeno estrutural, complexo, e que somente a variável renda é incapaz de viabilizar transformações estruturais.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados dos programas de transferência de renda vem possibilitar o acesso a uma renda mínima mensal familiar, os estudos no campo econômico destacam o resultado desse programa com uma notória diminuição dos patamares de pobreza e a redução de desigualdade social, e o programa tem-se apresentado como um destaque.

Para Farah (2004, p. 53), ao destacar sobre a centralidade da mulher no acesso a políticas sociais destaca duas vertentes: “uma em defesa da focalização numa perspectiva de gênero e constituição da mulher com sujeito de direitos e, outra, em abordagem que instrumentaliza a mulher, na alegação de que tal investimento garantiria maior eficiência dessas políticas”.

Desse modo os programas de transferência de renda são uma resposta para as famílias em situação de vulnerabilidade social, e um elemento fundamental na sociedade de mercado.

4. REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Desigualdade na América Latina e no Caribe**: rompendo com a história. Edição da Conferência. Relatório para 2003. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: . Acesso em: 23 jun. 2013.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil. In.: HENRIQUE, R. (Org.) **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, p. 719-739, 2000.

CASTRO, G. **Porque o número de beneficiários do Bolsa Família só cresce**. In: Revista Veja. Brasília, 2014.

CASTRO, J. A. de. **Política Social e Desenvolvimento no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012a.

DIEESE, Convênio MTE. **Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social**. São Paulo, 2007. Disponível em: <
http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BA5F4B7012BA6D0B28801EE/sumario_2009_TEXTOV1.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2012

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Revista Lua Nova**, n. 24. set/1991

FARAH, Marta. Políticas Públicas e Gênero. In: GODINHO, Tatau; SILVEIRA, Maria Lúcia (Orgs.). **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. Coordenadoria Especial da Mulher. São Paulo, 2004. Cap. 9, p. 127-142



II Simpósio Internacional Interdisciplinar em Ciências Sociais Aplicadas 22
a 24 de novembro de 2017

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO. **La dinámica del desarrollo humano regional**.2002. Disponível em:< <http://www.centrodesarrollohumano.org>>. Acesso em dezembro de 2014.

MAGRO. A. F. do N.; REIS, C. N dos. Os programas de transferência de renda na América Latina: panorama de experiências em desenvolvimento. **Política Pública**, São Luis, v.13, n. 2, p.183-193, 201

MIOTO, R. **Família e políticas sociais**. In: BOSCHETTI, I et al (orgs). Política social no capitalismo- tendências contemporâneas. São Paulo, Cortez, 2008a, p. 130- 148

MYRDAL, G..**Teoría económica y regiones subdesarrolladas**. México: Fondo de Cultura Económica, 1968.

PNUD - **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento** – PNUD (2005). Metas do Milênio. Disponível em: . Acesso em: 16. Mar. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/download/>>. Acesso em janeiro de 2015

RANIS, G.;STEWART, F; RAMIREZ, A. Strategies for success in human development. **Journal of Human Development**, vol.01, nº. 01, p. 49-69, 2000.

SILVA. M. O. da S. e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. **Katálysis**, Florianópolis v.1, n.2, p.155-163, 2010.

STANDING, G. Transferências de Renda Condicionadas: **Porque Focalização e Condicionais podem Falhar**. Internacional Centro de Pobreza, n. 47, 2008. Disponível em: . Acesso em: 20 jul. 2013.