



SUMÁRIO EXECUTIVO

Gênero e proteção social no sul da Ásia: uma análise do desenho de programas não contributivos

Raquel Tebaldí e Charlotte Bilo, Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG)

unicef 
for every child

15
years **policy** international
centre for inclusive growth

Copyright© 2019

Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)

Esta publicação é um dos produtos do acordo entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional para o sul da Ásia do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF ROSA).

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) é uma parceria entre as Nações Unidas e o Governo do Brasil para promover o aprendizado acerca de políticas sociais. O IPC-IG está ligado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) no Brasil, o Ministério da Economia (ME) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) do Governo do Brasil.

Equipe de pesquisadores

Coordenadoras de pesquisa

Charlotte Bilo (IPC-IG)

Raquel Tebaldi (IPC-IG)

Pesquisadores

Anna Carolina Machado (IPC-IG)

Carolina Bloch (IPC-IG)

Luca Lazzarini (IPC-IG)

Nicolo Bird (IPC-IG)

Pedro Arruda (IPC-IG)

Rafael Guerreiro Osorio (Ipea e IPC-IG)

Wesley Silva (IPC-IG)

Assistentes de Pesquisa

Juliana Bernardino, Nurth Palomo e Lea Smidt

Desenvolvido pela equipe de publicações do IPC-IG:

Roberto Astorino, Flávia Amaral, Priscilla Minari e Manoel Salles

Direitos e permissões – Todos os direitos reservados.

O texto e os dados dessa publicação podem ser reproduzidos mediante citação da fonte. Reproduções para propósitos comerciais são proibidas.

O Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo dissemina os resultados de seu trabalho em andamento para fomentar a troca de ideias acerca de questões sobre o desenvolvimento. Os trabalhos são assinados pelos autores e devem ser citados de acordo. As constatações, as interpretações e as conclusões que expressam são de responsabilidade dos autores e não necessariamente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Governo do Brasil ou o Fundo das Nações Unidas para a Infância.

Essa publicação está disponível online em www.ipcig.org.

Para mais informações sobre publicações do IPC-IG, acesse o endereço: publications@ipc-undp.org.

Citação sugerida: TEBALDI, R.; BILO, C. *Gender and social protection in South Asia: an assessment of the design of non-contributory programmes*. Brasília: Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo; Catmandu: Escritório Regional para o sul da Ásia da UNICEF, 2019.

ISSN: 2526-0499

unicef 
for every child

15 years  international
policy
centre for inclusive growth



Empoderando vidas.
Fortalecendo nações.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA

 PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

GÊNERO E PROTEÇÃO SOCIAL NO SUL DA ÁSIA: UMA ANÁLISE DO DESENHO DE PROGRAMAS NÃO CONTRIBUTIVOS

Desenvolvido pela equipe de publicações do IPC-IG: *Roberto Astorino, Flávia Amaral, Priscilla Minari e Manoel Salles*



AGRADECIMENTOS

Este relatório é o primeiro de uma série de produtos do conhecimento sobre proteção social na região do sul da Ásia, os quais estão sendo produzidos por uma parceria entre o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional para o sul da Ásia do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF ROSA).

Expressamos nossa gratidão a Abdul Alim (UNICEF ROSA), por seu apoio durante a elaboração deste relatório. Somos especialmente gratos à Maja Gavrilovic por seus valiosos comentários em uma versão anterior. Por fim, agradecemos também à Juliana Bernardino, Nurth Palomo e Lea Smidt, pela assistência na pesquisa.

SUMÁRIO EXECUTIVO

Introdução

A proteção social tem recebido maior atenção como medida de redução da pobreza e da vulnerabilidade para se alcançar a transformação social, incluindo a redução da desigualdade de gênero. De acordo com a *Social Protection Inter-Agency Cooperation Board* (SPIAC-B, 2019), para contribuir com a igualdade de gênero, os sistemas de proteção social devem abordar riscos ao longo do ciclo da vida, melhorar o acesso a serviços e infraestrutura sustentável, além de promover o empoderamento econômico, as vozes e a agência das mulheres e crianças.

Apesar do notável progresso recente no sul da Ásia em termos de desenvolvimento, a região ainda enfrenta disparidades de gênero significativas. Normas sociais discriminatórias e fatores estruturais resultam na negligência dos direitos das mulheres e meninas em todas as áreas da vida. Consequentemente, mulheres e crianças continuam a se deparar com sérios desafios em termos de saúde, nutrição, educação e emprego. Sistemas de proteção social que respondam a esses riscos são, portanto, de vital importância para a região.

Nesse contexto, o Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) e o Escritório Regional do UNICEF para o sul da Ásia estabeleceram uma parceria para analisar se os programas não contributivos de proteção social da região foram projetados de maneira sensível ao gênero (TEBALDI; BILO, 2019). Foram analisados 50 programas, perpassando oito países do sul da Ásia: Afeganistão, Bangladesh, Butão, Índia, Maldivas, Nepal, Paquistão e Sri Lanka. Adicionalmente, o estudo pretende avaliar as evidências dos impactos dos programas nas questões de gênero.

Metodologia

A análise das características do desenho dos programas foi fundamentada em informações disponíveis publicamente em inglês, incluindo *websites* de governo, manuais de programa e relatórios publicados por terceiros. Os critérios de avaliação foram fundamentados nas mais recentes ferramentas e diretrizes produzidas por organizações internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), ONU Mulheres e o *Overseas Development Institute* (ODI).

A análise individual de cada programa buscou responder às seguintes questões:

- As questões de igualdade de gênero e reconhecimento de vulnerabilidades de gênero estão refletidas nos objetivos do programa? Se sim, quais?
- As vulnerabilidades específicas ao gênero e à idade são levadas em consideração no processo de focalização do programa?
- Foram conduzidas atividades específicas de divulgação e comunicação para alcançar grupos especialmente vulneráveis e informar os cidadãos sobre o programa?
- Quais são os mecanismos de entrega dos benefícios que são utilizados?
- São oferecidos serviços complementares (relacionados à saúde, à educação ou à nutrição) ou treinamento financeiro básico?
- O programa coleta dados desagregados por gênero (por exemplo, número de beneficiários homens e mulheres)?

- O programa avalia resultados relacionados ao gênero?
- O programa depende de monitoramentos ou auditorias sociais?
- Existe um mecanismo de reclamações?

Para programas de transferência de renda:

- Condicionalidades fazem parte do programa? Se sim, quais? São tomadas medidas para se evitar possíveis impactos negativos (por exemplo, resultantes do uso de condicionalidades “suaves”)?
- Quem é o principal recebedor do benefício (mãe, chefe de domicílio, guardião/cuidador)?

Para programas de obras públicas:

- São utilizadas cotas para participação das mulheres? É possível alocar tarefas menos intensas fisicamente para as mulheres ou grupos vulneráveis?
- São oferecidas instalações para cuidado das crianças e/ou amamentação, bem como descansos e horários flexíveis de trabalho?
- Há dispositivos para equanimidade de pagamento?
- Há incentivos para as mulheres assumirem posições de liderança?
- As mulheres participam do processo decisório a respeito de quais bens comunitários construir, ou há uma priorização de bens que as beneficiem diretamente?

Para programas de alimentação escolar:

- São fornecidos incentivos para a participação de meninas (por exemplo, porções diárias para as meninas levarem para casa)?
- As mulheres estão envolvidas no programa? Se sim, como (por exemplo, como cozinheiras)?

A análise dos impactos relacionados ao gênero dos programas foi limitada a avaliações de impacto experimentais e quase-experimentais, com resultados desagregados por gênero e/ou análise específica de resultados relacionados ao gênero, incluindo indicadores de saúde, educação e empoderamento feminino, bem como normas de gênero. A pesquisa foi conduzida durante três semanas (entre 22 de janeiro e 12 de fevereiro de 2019), utilizando a ferramenta *Google Scholar* e os bancos de dados PEP e 3IE.

Vulnerabilidades de gênero no sul da Ásia

Apesar do progresso alcançado em alguns países, o sul da Ásia ainda enfrenta problemas graves em termos de desigualdade de gênero. A discriminação legal e a social contra as mulheres impede a realização da igualdade de gênero.

Conseqüentemente, as mulheres ainda sofrem desigualdades quanto ao acesso a terra, às tomadas de decisão autônomas e à mobilidade.

A prevalência e aceitação da **violência de gênero**, incluindo o matrimônio infantil, ainda é uma realidade na região. A região também é a única no mundo que apresenta um viés estatisticamente significativo contra as mulheres nas taxas de **pobreza**. Ademais, normas sociais relacionadas à **nutrição** (como, por exemplo, as mulheres comerem menos e por último) contribuem para algumas das piores taxas mundiais de subnutrição. O aborto com viés de gênero e o descaso com a saúde das meninas resultaram em uma **proporção entre sexos desbalanceada** historicamente. Apesar dos ganhos educacionais para as mulheres e o recente crescimento econômico da região, a **participação das mulheres no mercado de trabalho** no sul da Ásia ainda é um dos menores no mundo. Muitas mulheres estão presas a trabalhos vulneráveis e que pagam mal. E um dos fatores que impedem mulheres de entrar no mercado de trabalho é sua carga desproporcional de trabalho não remunerado. Portanto, as taxas de cobertura de esquemas contributivos permanecem baixas entre as mulheres, tornando a necessidade de sistemas não contributivos ainda mais urgente

Principais conclusões

Os objetivos dos programas geralmente não incluíram considerações específicas de gênero. Quando tais considerações eram incluídas, geralmente havia obstáculos à educação, à saúde da maternidade e/ou riscos relacionados à renda, à viuvez ou às vulnerabilidades de mulheres solteiras ou pais/mães solteiros, bem como obstáculos ao mercado de trabalho. Entretanto, o único indício de acompanhamento do progresso dessas áreas se encontra nos mecanismos de monitoramento e avaliação dos programas.

A maioria dos países possuem programas que ou **focalizam** ou **priorizam** as mulheres em geral (incluindo agregados familiares chefiados por mulheres) ou especificamente mulheres grávidas, mães, viúvas e mulheres solteiras. **Poucos programas são explicitamente voltados a meninas adolescentes**, o que representa uma lacuna fundamental, dadas as vulnerabilidades particulares desse grupo. Alguns programas possuem dispositivos para **atividades de comunicação e divulgação**. No entanto, ainda há barreiras para se aumentar a conscientização das pessoas sobre tais programas.

Vários **mecanismos de pagamento** são utilizados para entregar os benefícios de proteção social na região, incluindo bancos, pagamentos móveis e postos de correios. Análises mostram que mecanismos de pagamento complexos frequentemente aumentam o fardo de tempo das mulheres. Portanto, é importante realizar análises mais aprofundadas para entender as dificuldades que os beneficiários eventualmente encontram para acessar seus benefícios, bem como suas preferências, para que o sistema de pagamento seja adaptado de acordo. Em alguns casos, medidas adicionais, tais como treinamento em conhecimentos financeiros básicos, são uma boa forma de se abordar os desafios existentes.

Oportunidades para abordar as vulnerabilidades de gênero podem ser perdidas quando políticas e programas permanecem restritos aos próprios setores. As atividades identificadas concentram-se, principalmente, em nutrição e saúde, mas também há programas que buscam fornecer laços com treinamento financeiro básico, com a criação de bens e atividades produtivas e com o desenvolvimento de habilidades. É importante não reforçar normas de gênero na prestação de **serviços complementares** — por exemplo, não incluindo pais em atividades relacionadas à nutrição infantil. Isso raramente é o caso no sul da Ásia. Aliás, o treinamento em atividades produtivas e o desenvolvimento de habilidades podem ser fortalecidos para promover a participação das mulheres no mercado de trabalho. Essa análise também mostrou que é necessário que tais iniciativas sejam adaptadas aos contextos locais e às necessidades dos beneficiários e que sejam projetadas para não aumentar ainda mais o fardo de tempo das mulheres.

Apesar da maioria dos programas disponibilizar informações desagregadas por gênero sobre os seus beneficiários, o **monitoramento e a avaliação** precisam ser fortalecidos para entender os impactos dos programas (sejam positivos, sejam negativos) nos resultados de gênero, não apenas em termos de saúde, educação ou nutrição, mas também em relação ao empoderamento e mobilidade femininos. Outra área que requer mais investigação é o impacto dos programas no uso do tempo das mulheres. Métodos diferentes, tais como pesquisas qualitativas, podem ser utilizados para esse propósito.

Mecanismos sociais de prestação de contas, incluindo controle social, monitoramento comunitário e mecanismos de reclamação também necessitam de melhorias, uma vez que houve vários relatos de mau funcionamento. Ademais, foram encontradas poucas evidências de como reclamações e sugestões se traduzem em reformas dos programas.

Pode-se observar que, considerando-se, especificamente, as **transferências de renda**, muitos programas se concentram nos resultados referentes à maternidade. Nesse caso, é importante que tais programas sejam acompanhados por sistemas robustos de reclamação, que sejam capazes de capturar as queixas das mulheres e repassá-las ao lado da oferta e também para os provedores de serviços de saúde. De forma geral, pode-se observar que relativamente poucos programas usam condicionalidades na região, com exceção de programas de bolsas ou estipêndios escolares.

Em termos de **programas de obras públicas**, muito mais pode ser feito para se garantir a participação de forma mais equânime das mulheres nas atividades de trabalho. Cotas para mulheres e grupos vulneráveis, disposições para salários iguais, cuidados infantis e instalações para a amamentação e descanso, bem como horários flexíveis de trabalho, são medidas que podem ser fortalecidas. Além disso, incentivos para as mulheres assumirem posições de liderança e para a participação delas em processos decisórios sobre quais bens comunitários construir podem também promover resultados de gênero mais iguais.

Programas de alimentação infantil precisam se tornar mais contabilizáveis no que tange ao envolvimento das mulheres na sua implementação. A expectativa de que mulheres irão fornecer supervisão à implementação dos programas sem compensação acarreta um risco de maior pressão em um grupo que já está sobrecarregado com trabalhos de cuidado não remunerados.

Um exame das avaliações de impacto dos programas analisados revelou que a **saúde materna** é uma área em que programas pelo lado da demanda levam a um aumento na utilização de serviços. Contudo, a qualidade dos serviços também precisa ser melhorada. No que diz respeito à **segurança alimentar, nutrição, educação e emprego**, as conclusões do estudo indicam impactos heterogêneos, que variam, consideravelmente, de acordo com a idade e o gênero dos beneficiários. Além disso, pouquíssimos estudos consideraram especificamente os impactos dos programas nas **normas e atitudes de gênero**. Entretanto, há novas evidências encorajadoras do Afeganistão e Paquistão. A inclusão de evidências mais qualitativas poderia ajudar a se obter um entendimento mais matizado de como as desigualdades de gênero se apresentam em contextos diferentes.

Conclusão

Disparidades entre os gêneros continuam altas no sul da Ásia, mas ao mesmo tempo há um crescente reconhecimento do potencial de programas de proteção social para a promoção da igualdade de gênero e para o empoderamento de mulheres e crianças. Este estudo mostrou que, apesar de alguns exemplos positivos, os governos da região ainda têm de fazer investimentos significativos para que seus sistemas de proteção social sejam mais sensíveis às questões de gênero e para que a região progrida mais na igualdade de gênero.

Uma das **principais lacunas identificadas** diz respeito à falta de **mecanismos de reclamação** robustos, o que limita a capacidade de as mulheres serem ouvidas e as possibilidades de melhoria dos programas. Além disso, os **mecanismos de monitoramento e avaliação** dos programas precisam ser aprimorados, visto que, nos dias de hoje, raramente se concentram em resultados de gênero. A análise também mostrou a importância de se conduzir **avaliações de gênero** antes da implementação, uma vez que podem ser cruciais em possibilitar que os programas sejam mais sensíveis às questões de gênero, por levar em consideração vulnerabilidades e necessidades específicas. Finalmente, apesar do desenho dos programas ser o primeiro passo para torná-los mais sensíveis às questões de gênero, sua implementação também é crucial. Análises futuras também devem se concentrar na implementação dos programas, o que será fundamental para se identificar lacunas, possibilitar reformas nas políticas e aprimorar os dispositivos específicos para gênero nos programas.



International Policy Centre for Inclusive Growth

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brazil
Telephone: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org • www.ipcig.org