

relatório sobre o desenvolvimento mundial de

2012



VISÃO GERAL

IGUALDADE DE GÊNERO E DESENVOLVIMENTO



BANCO MUNDIAL

Visão geral

Baruani está refletindo sobre como as vidas de homens e mulheres mudaram na última década em Ijuhanyondo — um povoado na Tanzânia. "Há 10 anos era terrível," lembra ela. "As mulheres eram muito atrasadas. Elas costumavam ficar somente em casa realizando tarefas domésticas. Mas agora elas ocupam cargos em empresas e na política." Outras têm opiniões parecidas. "Não dependemos tanto dos homens como dependíamos antes," disse Agnetha. "Temos nosso próprio dinheiro e isso nos ajuda a ser independentes deles e, até certo ponto, controlar nossas vidas." Além de administrar seus negócios, as mulheres agora representam metade da associação de bairro que administra o povoado.

Apesar dessas mudanças positivas, muitos desafios continuam a pesar sobre as vidas diárias das mulheres. Menos da metade das casas da aldeia têm água encanada. O que é ainda mais difícil, Tungise e outras mulheres do povoado ainda temem a violência de seus parceiros: "Quando eles estão bêbados, podem começar a bater nas mulheres e nos filhos. A pior parte é quando as forçam a ter relações sexuais." Embora legalmente as mulheres possam herdar terra ou uma casa, a tradição prevalece. "Sim, as mulheres podem herdar propriedade," diz Flora, a secretária executiva da associação de bairro. "Na verdade, no testamento o pai deveria deixar alguma coisa para cada filho, e hoje a lei é igualmente rigorosa. Mas ainda assim, os homens deixam herança para seus filhos homens e argumentam que as meninas terão a propriedade proveniente do casamento."

O Relatório da Comunidade Rural de Dodoma, de Definição de Gênero no Século XXI: Conversando com mulheres e homens em torno do mundo: Um Estudo Qualitativo Multinacional sobre Gênero e Escolha Econômica (Banco Mundial 2011a)

POR QUE A IGUALDADE DE GÊNERO É IMPORTANTE PARA DESENVOLVIMENTO?

A história do povoado Ijuhanyondo na Tanzânia reflete a evolução da igualdade de gênero no mundo inteiro nos últimos 25 anos. Embora muitas mulheres continuem a lutar contra as desvantagens baseadas em gênero em suas vidas diárias, as coisas mudaram para melhor — e a um ritmo que seria impensável até duas décadas atrás. As mulheres tiveram ganhos sem precedentes em direitos, educação e saúde, em acesso a empregos e meios de subsistência. Mais países do que nunca garantem direitos iguais perante a lei para homens e mulheres em áreas tais como posse de terra, herança e casamento. No geral, 136 países

têm hoje garantias explícitas para a igualdade de todos os cidadãos e não discriminação entre homens e mulheres em suas constituições.

O progresso não tem acontecido facilmente. E não aconteceu de modo uniforme para todos os países ou para todas as mulheres — ou em todas as dimensões de igualdade de gênero. A probabilidade de mulheres morrerem durante o parto na África Subsaariana e partes do Sul da Ásia ainda é comparável à do Norte da Europa no século XIX. Uma criança urbana rica na Nigéria — menino ou menina — tem em média 10 anos de escolarização, enquanto garotas rurais pobres da etnia Hausa têm em média menos de seis meses. A taxa de morte entre mulheres em relação aos homens é mais alta nos países de renda baixa e média em comparação



às suas contrapartes de renda alta, especialmente nos primeiros meses de vida ou nos primeiros anos da infância, e no período reprodutivo. Divórcio ou viuvez leva muitas mulheres a perderem sua terra e seus bens. As mulheres continuam a se agrupar em setores e ocupações caracterizadas como "femininas"— muitas delas são mal remuneradas. As mulheres também têm uma probabilidade maior de serem vítimas de violência doméstica e sofrerem graves lesões. E em quase todos os lugares a representação das mulheres na política e nos cargos de alta gerência em empresas permanece inferior a dos homens.

Esses padrões de desigualdade de gênero — em dotações de capital humano e físico, em oportunidades econômicas e na capacidade de fazer escolhas para obter resultados desejados (capacidade de decidir) — são importantes, especialmente aqueles que persistem mesmo com o avanço do processo de desenvolvimento? Este *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial (WDR)* argumenta que sim, são importantes por dois motivos. Primeiro, a igualdade de gênero tem importância intrínseca porque a capacidade de viver a vida que se deseja e ser poupado da privação absoluta é um direito humano básico e deve ser igual para todos, seja a pessoa homem ou mulher. Segundo, a igualdade de gênero tem importância instrumental porque uma maior igualdade de gênero contribui para a eficiência econômica e a obtenção de outros resultados essenciais de desenvolvimento.

A igualdade de gênero é importante por direito próprio

Após Amartya Sen, vemos o desenvolvimento como um processo de expandir liberdades igualmente para todas as pessoas.¹ Nesta visão de desenvolvimento, a igualdade de gênero é um objetivo essencial em si (Box 1). Portanto, assim como desenvolvimento significa menos pobreza de renda ou um melhor acesso à justiça, ele também deve significar menos hiatos no bem-estar entre homens e mulheres. Este ponto de vista também se evidencia no fato de a comunidade internacional de desenvolvimento reconhecer que o empoderamento das mulheres e a igualdade de gênero são objetivos de desenvolvimento por direito próprio, conforme incorporados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 3 e 5 (Box 2). É visto também na adoção e ratificação generalizada da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW). Adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979, a convenção estabeleceu um contexto abrangente para o avanço de mulheres e já foi consolidada até hoje por 187 países.

A igualdade de gênero é importante para o desenvolvimento — é economia inteligente

A igualdade de gênero também é importante como instrumento de desenvolvimento. Conforme mostra este Relatório, a igualdade de gênero representa uma economia inteligente: ela pode aumentar a eficiência econômica e melhorar outros resultados de desenvolvimento de três maneiras. Primeiro, removendo barreiras que impedem as mulheres de ter o mesmo acesso que os homens têm à educação, oportunidades econômicas e insumos produtivos podem gerar enormes ganhos de produtividade — ganhos essenciais em um mundo mais competitivo e globalizado. Segundo, melhorar a condição absoluta e relativa das mulheres introduz muitos outros resultados de desenvolvimento, inclusive para seus filhos. Terceiro, o nivelamento das condições de competitividade — onde mulheres e homens têm chances iguais para se tornar social e politicamente ativos, tomar decisões e formular políticas — provavelmente gerará no decorrer do tempo instituições e escolhas de políticas mais representativas e mais inclusivas, levando assim a um melhor caminho de desenvolvimento. Avalie um de cada vez.

A alocação indevida das aptidões e talentos das mulheres representa um alto (e crescente) custo econômico

A igualdade de gênero pode ter grandes impactos sobre a produtividade. As mulheres agora representam mais de 40% da mão-de-obra global, 43% da força de trabalho e mais da metade dos estudantes universitários do mundo. Para uma economia funcionar com todo seu potencial, as mulheres com suas aptidões e talentos devem participar das atividades que façam melhor uso dessas capacidades. Porém, de acordo com as histórias de muitas mulheres, este não é sempre o caso. Quando o trabalho das mulheres é subutilizado ou indevidamente alocado — porque elas enfrentam discriminação nos mercados ou instituições societárias que as impedem de concluir sua educação, ocupar determinados cargos e ganhar os mesmos salários dos homens — o resultado são perdas econômicas. Quando as agricultoras não têm a segurança da posse de terra, como ocorre em muitos países, especialmente na África, o resultado é menos acesso a crédito e insumos e uso ineficiente da terra, o que reduz as produções. A discriminação em mercados de crédito e outras desigualdades de gênero em acesso a insumos produtivos também tornam mais difícil para as firmas chefiadas por mulheres serem produtivas e lucrativas como as chefiadas por homens. E quando as mulheres são excluídas de posições de

BOX 1 *O que você quer dizer com igualdade de gênero?*

O gênero se refere aos atributos sociais, comportamentais e culturais, expectativas e normas associadas a ser uma mulher ou um homem. Igualdade de gênero diz respeito a como esses aspectos determinam como mulheres e homens se relacionam um com o outro e para as diferenças resultantes do poder entre eles.

Este Relatório foca três dimensões-chave da igualdade de gênero identificadas por homens e mulheres do Afeganistão à Polônia e à África do Sul, assim como pelos pesquisadores e pesquisadoras: o acúmulo de *dotações* (educação, saúde e ativos físicos), o uso dessas dotações para levar *oportunidades econômicas* e gerar renda e a aplicação dessas dotações para tomar medidas, ou *capacidade de decidir*, afetando o bem-estar individual e de domicílios. Estes são aspectos da igualdade onde as insuficiências de escolhas estão refletidas nas deficiências de bem-estar. Eles têm importância em si próprios e por si próprios. Mas também estão intimamente interligadas.

A desigualdade de gênero é parecida e diferente da desigualdade baseada em outros atributos tais como raça ou etnia. Três diferenças são de relevância especial para a análise da igualdade de gênero. Primeiro, é difícil medir separadamente o bem-estar de mulheres e homens que vivem no mesmo domicílio, um problema resultante da escassez de dados sobre os resultados no domicílio. Segundo, as preferências, necessidades e restrições podem diferir sistematicamente entre homens e mulheres, refletindo tanto fatores biológicos quanto comportamentos sociais "aprendidos". Terceiro, distinções de renda e classe afetam os hiatos de gênero. Essas características levantam a questão sobre se a igualdade de gênero deve ser medida como igualdade de resultados ou igualdade de oportunidades. A literatura econômica e filosófica sobre esta questão é dividida.

Aqueles que defendem enquadrar a igualdade de gênero como igualdade de oportunidades argumentam que isso permite que se diferencie entre desigualdades que surgem de circuns-

tâncias fora do controle dos indivíduos e aquelas que decorrem de diferenças de preferências e escolhas. Um volume substancial de documentos de pesquisas sobre as diferenças homem-mulher no que se refere à aversão a riscos, preferências sociais e atitudes a em relação à concorrência. Conclui-se que se homens e mulheres são diferentes, de modo geral, em atitudes, preferências e escolhas, então, nem todas as diferenças observadas nos resultados podem ser atribuídas a diferenças em oportunidades.

Aqueles que argumentam em favor da igualdade de resultados argumentam que as diferenças em preferências e atitudes são geralmente "aprendidas" e não inerentes — ou seja, elas são o resultado da cultura e do ambiente que levam homens e mulheres a internalizarem normas e expectativas sociais. As continuadas diferenças de poder e condição social entre grupos podem tornar-se internalizadas em comportamentos, aspirações e preferências que também perpetuam as desigualdades. Portanto, é difícil definir a igualdade de oportunidades sem também considerar como os resultados reais são distribuídos. Somente tentando nivelar os resultados é possível quebrar o círculo vicioso de baixas aspirações e baixa oportunidade.

Apesar deste debate, na prática é difícil medir oportunidades separadamente dos resultados. De fato, a igualdade de oportunidades e a igualdade de resultados são muito associadas em teoria e em medição. Por este motivo, o Relatório adota uma abordagem pragmática, focando tanto nos resultados quanto nas oportunidades em relação a dotações, capacidade de decidir e acesso a atividades econômicas. De acordo com Sen, nós também acreditamos que embora as pessoas possam discordar sobre o que é justo ou certo, elas concordarão em eliminar os "acordos demasiadamente injustos." Em outras palavras, embora possa ser difícil definir se a igualdade de gênero refere-se a resultados ou a oportunidades, a maioria concordará que as manifestações gerais de desigualdade de gênero deve ser eliminada.

Fontes: Booth e Nolen 2009; Croson e Gneezy 2009; Gneezy, Leonard, e List 2009; Kabeer 1996; Sen 1999; Banco Mundial 2011.

BOX 2 *Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio reconhecem o valor intrínseco e instrumental da igualdade de gênero*

A Cúpula dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) de 2010 concluiu com a adoção de um plano de ação global para alcançar os oito objetivos até 2015. A cúpula também adotou uma resolução de apelo à ação para assegurar a paridade de gênero em oportunidades econômicas, de educação e saúde, e tomada de decisões por meio da integração de uma perspectiva de gênero na formulação de políticas para o desenvolvimento. A resolução e o plano de ação refletem a crença da comunidade internacional de desenvolvimento de

que a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres são objetivos de desenvolvimento por direito próprio (ODM 3 e 5), além de funcionarem como importantes canais para a obtenção de outros ODMs e de reduzirem a pobreza relacionada e não relacionada com a renda. A igualdade de gênero e o empoderamento de mulheres ajudam a promover o ensino fundamental básico (ODM 2), reduzir a mortalidade entre crianças com menos de cinco anos (ODM 4), melhorar a saúde materna (ODM 5) e a reduzir a probabilidade de contrair HIV/AIDS (ODM 6).

Fonte: Equipe do WDR 2012.

gerenciamento, os gerentes são, em média, menos capacitados, reduzindo o ritmo de adoção de inovações e tecnologias.²

A compensação direta pela correção dessas falhas, muitas fundamentadas em como mercados e instituições funcionam, é grande: garantir que

as agricultoras tenham o mesmo acesso dos homens a fertilizantes e outros insumos agrícolas aumentaria as produções de milho de 11 a 16% em Malawi e em até 17% em Gana.³ Melhorar os direitos de propriedade das mulheres em Burkina Faso aumentaria a produção agrícola dos

domicílios em cerca de 6%, sem nenhum recurso adicional — simplesmente realocando recursos (fertilizante e mão-de-obra) de homens para mulheres.⁴ A Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO) estima que igualar o acesso a recursos produtivos entre agricultores homens e mulheres poderia aumentar a produção agrícola em países em desenvolvimento em até 2,5 a 4%.⁵ Eliminar barreiras que impedem as mulheres de trabalhar em determinadas ocupações ou setores teriam efeitos positivos similares, reduzindo o hiato de produtividade entre trabalhadores homens e mulheres de um terço até a metade (capítulo 5) e aumentando a produção por trabalhador/a de 3 a 25% em toda uma série de países.⁶ Mas a obtenção desses ganhos não ocorrerá automaticamente à medida que os países ficarem mais ricos: podem surgir múltiplas barreiras, algumas reforçadas, à igualdade de gênero.

Esses ganhos de produtividade podem ser ainda maiores em um mundo mais integrado, onde a eficiência no uso de recursos é essencial para a competitividade e crescimento do país. De fato, o trabalho recente mostra que a desigualdade de gênero se tornou mais onerosa em um mundo de comércio aberto.⁷ A desigualdade de gênero diminui a capacidade do país de competir internacionalmente — especialmente se o país se especializa em exportar bens e serviços para os quais trabalhadores homens e mulheres são igualmente bem ajustados. Indústrias que confiam mais no trabalho de mulheres expandem mais em países onde as mulheres têm direitos iguais.⁸ A relação também segue um caminho inverso: países com uma vantagem na fabricação de produtos que dependem mais da mão de obra feminina também costumam adotar a igualdade de gênero.⁹ E em países e regiões com populações que envelhecem rapidamente, como a China, Europa e Ásia Central, encorajar as mulheres a entrar e permanecer na força de trabalho pode ajudar a atenuar o impacto negativo do encolhimento das populações em idade produtiva. Portanto, em um mundo globalizado, os países que reduzem as desigualdades de gênero, especialmente no ensino médio e no ensino superior e na participação econômica, terão uma clara vantagem sobre aqueles que adiam essa medida (capítulo 6).

As dotações, capacidade de decidir e oportunidades das mulheres moldam as da próxima geração

Quando as mulheres exercem maior controle sobre os recursos dos domicílios ocorrem mais investimentos no capital humano de crianças, com efeitos positivos dinâmicos sobre o crescimento econômico. Evidências de uma série de países

(tais como Bangladesh, Brasil, Costa do Marfim, México, África do Sul e Reino Unido) mostram que aumentar a parcela da renda familiar controlada por mulheres, seja por meio de seus próprios ganhos ou por transferências de renda, muda os gastos de uma forma que beneficia as crianças.¹⁰ Em Gana, a parcela de ativos e a parcela de terra de propriedade de mulheres são associadas positivamente a maiores despesas com alimentos.¹¹ No Brasil, a renda própria das mulheres não relacionada a trabalho tem um impacto positivo na altura de suas filhas.¹² Na China, o aumento da renda de mulheres adultas de 10% da renda média familiar elevou a fração de sobrevivência de meninas em até 1% e elevou o número de anos de escolarização tanto de meninos quanto de meninas. Em contraste, um aumento comparável na renda dos homens reduziu as taxas de sobrevivência e desempenho educacional de meninas, sem nenhum impacto sobre os meninos.¹³ Na Índia, uma renda mais elevada para a mulher representa o aumento de anos de escolarização de seus filhos.¹⁴

Melhorias na própria educação e saúde de mulheres também têm impactos positivos sobre estes e outros resultados de seus filhos. Uma melhor condição nutricional das mães foi associada a melhor saúde e sobrevivência infantil.¹⁵ E a educação das mulheres tem sido positivamente associada a uma série de benefícios de saúde para crianças — desde mais altas taxas de imunização a uma melhor nutrição e a uma redução da mortalidade infantil. A escolarização de mães (e pais) tem sido positivamente associada ao desempenho educacional das crianças em vários países; no Paquistão, crianças cujas mães têm até um único ano de educação estudam diariamente em casa uma hora extra e recebem notas de testes mais altas.¹⁶ A falta de capacidade de decidir para mulheres — conforme visto na violência doméstica — tem consequências no comportamento cognitivo de seus filhos e em sua saúde quando adultos. Pesquisas médicas de países desenvolvidos estabeleceram um vínculo entre a exposição à violência doméstica na infância e problemas de saúde na vida adulta — homens e mulheres que sofreram violência em casa quando crianças têm duas ou três vezes mais probabilidade de ter câncer, derrame ou problemas cardiovasculares, e de cinco a dez vezes mais probabilidade de usar álcool ou drogas ilegais do que aquelas que não sofreram.¹⁷ Vários estudos também documentam que as crianças que presenciam cenas de violência entre os pais correm o risco, no caso das meninas, de virem a sofrer violência de seus próprios parceiros quando adultas e, no caso dos meninos, de perpetuarem a violência contra suas parceiras quando adultos.¹⁸

O aumento da capacidade de decidir individual e coletiva de mulheres propicia melhores resultados, instituições e escolhas de políticas

Capacidade de decidir diz respeito à capacidade de uma pessoa fazer escolhas — e de transformá-las em ações e resultados desejados. Em todos os países e culturas, há diferenças entre a capacidade de homens e mulheres fazerem escolhas, geralmente com desvantagem para as mulheres. Essas diferenças relacionadas ao gênero são importantes para o bem-estar das mulheres, e também para todo um conjunto de resultados para suas famílias e para a sociedade em geral. A capacidade de decidir das mulheres influencia sua capacidade de desenvolver seu capital humano e considerar oportunidades econômicas. Em Bangladesh, mulheres com maior controle sobre serviços de saúde e sobre compras domiciliares têm condição nutricional mais elevada. A capacidade de decidir das mulheres também é importante para o bem-estar de seus filhos. No México, as filhas (mas não os filhos) de mulheres com mais controle sobre as decisões familiares trabalham menos horas em tarefas domésticas.

A capacidade de decidir coletiva de mulheres pode ser transformadora para a sociedade. Ela pode moldar as instituições, os mercados e as normas sociais que limitam suas oportunidades e capacidade de decidir individuais. Empoderar mulheres como atores políticos e sociais pode mudar escolhas de políticas e tornar as instituições mais representativas de uma série de vozes. O direito de voto para mulheres nos Estados Unidos levou os formuladores de políticas a voltarem sua atenção para a saúde infantil e materna e ajudou a reduzir a mortalidade infantil de 8 a 15%.¹⁹ Na Índia, dar poder às mulheres no nível local (por meio de cotas políticas) gerou aumentos no fornecimento de bens públicos (os preferidos pelas mulheres, tais como água e saneamento e os preferidos pelos homens, tais como irrigação e escolas) e corrupção reduzida.²⁰ Subornos pagos por homens e mulheres em povoados liderados por mulheres foram 2,7 a 3,2 pontos percentuais menores do que em povoados liderados por homens.²¹ Na Índia e no Nepal, dar às mulheres o direito de opinar sobre a gestão de florestas melhorou significativamente os resultados da conservação.²² Uma maior participação pública das mulheres não beneficia somente mulheres e crianças, mas também beneficia os homens. Em muitos países ricos, a maior participação das mulheres em atividades econômicas tem sido associada ao aumento de sua representação na liderança política para reformular as perspectivas sociais sobre equilibrar trabalho e vida em família de modo geral e aprovar uma legislação de trabalho mais favorável à família.

Por outro lado, quando mulheres e homens não têm chances iguais de ser social e politicamente ativos e influenciar leis, políticas e formulação de políticas, as instituições e políticas tendem a favorecer sistematicamente os interesses daqueles que têm mais influência. Restrições institucionais e falhas do mercado que alimentam desigualdades de gênero têm menor probabilidade de serem tratadas e corrigidas, perpetuando sua existência. Conforme destacado no *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2006: Igualdade e Desenvolvimento*, uma "armadilha de desigualdade" pode emergir, impedindo que gerações de mulheres recebam educação e aproveitem oportunidades econômicas iguais aos dos homens, reduzindo sua capacidade de fazer escolhas informadas e de realizar seu potencial como indivíduos.²³

O QUE ESTE RELATÓRIO FAZ?

Este Relatório foca na *economia* da igualdade de gênero e desenvolvimento. Ele usa a teoria econômica para entender o que impulsiona diferenças em aspectos essenciais de bem-estar entre homens e mulheres — educação e saúde, acesso a oportunidades econômicas e recursos produtivos, e a capacidade de fazer escolhas eficazes e adotar medidas. E ele usa as mesmas lentes econômicas para explorar quais intervenções políticas e ações sociais mais amplas podem ser praticadas para reduzir essas diferenças de gênero e melhorar os resultados de desenvolvimento de um modo geral. O Relatório não se limita aos resultados econômicos — na verdade, ele devota quase a mesma atenção às dotações humanas, oportunidades econômicas e capacidade de decidir das mulheres, sinalizando a importância de todos os três aspectos interrelacionados no bem-estar humano. Também não ignora o papel central de instituições sociais e políticas, seja formal ou informal, ao determinar os resultados de gênero. Mas ao contextualizar os problemas e na evidência que traz para o caso da igualdade de gênero, ele se baseia consideravelmente na literatura econômica sobre a questão do gênero.

Adotamos esta abordagem por quatro razões. Primeiro, ele fornece informações valiosas sobre como importantes resultados de gênero emergem e evoluem com o decorrer do processo de desenvolvimento, e também sobre como o papel e a eficácia da política influenciam esses resultados. Segundo, ele se baseia em uma tradição do trabalho do Banco Mundial sobre a economia de gênero (mais notavelmente, o relatório *Engendering Development* (Integração de Gênero no Desenvolvimento)²⁴) e nas áreas de conhecimento e especialização mais