

## A feminização da pobreza mora aqui

MARY WANDIA

ODUOR ONGWEN

WAHU KAARA

ODENDA LUMUMBA

KIBARA GICHIRA

ANDIWO OBONDOH

OPIYO MAKOUDE

EVE ODETTE

EDWARD OYUGI

ALLOYS OPIYO



A propriedade e o controle dos recursos da terra – ainda o capital produtivo mais importante – estão intimamente relacionados com a pobreza. A implementação dos programas de ajuste estrutural tem tido impacto significativo sobre o atendimento à saúde, segurança alimentar e educação, levando a um declínio do desenvolvimento humano e a um aumento da pobreza.

O Índice de Pobreza Humana aumentou de 26,1% em 1997 para 31,8% em 2001.<sup>1</sup> No Quênia, o desenvolvimento humano vem declinando constantemente, desde meados dos anos 1980. Esse declínio foi mais dramático depois de 1990, quando o país caiu da posição 93 para a 123 na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no período de 1990-1999, com valores de 0,531 e 0,514, respectivamente.<sup>2</sup>

No que diz respeito às relações entre gênero e pobreza, levantamentos oficiais e estudos independentes têm revelado que as mulheres sofrem incidência mais alta de pobreza do que os homens, tanto em áreas rurais quanto em urbanas. A intensidade da pobreza também é maior entre as mulheres, inclusive em circunstâncias sociais similares.<sup>3</sup>

A discriminação legal e cultural impera, impedindo as mulheres de ter acesso à propriedade e ao controle de bens de raiz (especialmente da terra), ao emprego e ao crédito. Contribui, assim, para o baixo status e a ausência de direitos entre as mulheres.

As conclusões do *Estudo de Avaliação Participativa da Pobreza* (1994) indicavam que 44% dos domicílios chefiados por mulheres estavam classificados como pobres, comparados com 21% dos domicílios chefiados por homens.<sup>4</sup> A **Tabela 1** mostra valores do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado a Gênero (IDG)<sup>5</sup> para o Quênia e suas regiões.

**Tabela 1**  
**Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado a Gênero no Quênia e suas Províncias**

Província	Esperança de vida (1999)		Alfabetização de adultos (1999)		PIB real per capita (2000)		Valor do IDG
	Anos		%		Xelim queniano <sup>NT</sup>		
	Masculina	Feminina	Masculina	Feminina	Masculino	Feminino	%
Nairóbi	60,9	62,3	83,6	81,2	4.095	2.781	0,65 (1)
Central	63,0	64,4	86,5	81,8	1.030	845	0,59 (2)
Costa	61,8	62,8	68,8	64,7	710	544	0,53 (3)
Oriental	57,5	59,5	76,6	69,1	727	532	0,52 (4)
Rift Valley	51,3	53,5	80,2	69,7	502	425	0,48 (5)
Nyanza	43,7	47,7	76,2	66,5	634	539	0,45 (6)
Ocidental	50,8	52,2	71,8	55,4	904	649	0,43 (7)
Nordeste	53,0	51,8	77,2	51,0	917	479	0,41 (8)
QUÊNIA	54,1	55,3	77,6	70,2	1.157	889	0,52

Fonte: Pnud 2001a. Relatório de Desenvolvimento Humano do Quênia 2001 (primeira versão). Nairóbi (não publicado).

No Quênia, a terra é ainda o capital produtivo mais importante. A propriedade e o controle dos recursos da terra estão intimamente relacionados com a incidência da pobreza. Depois da IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, esperava-se que o governo cumprisse o compromisso de eliminar a discriminação de gênero em questões relacionadas à qualificação e capacitação das mulheres para a posse da terra, realização de transações com a terra – inclusive o direito de herança e legado – assim como a possibilidade de recorrer aos tribunais em disputas relacionadas com a terra. Esse compromisso continua sendo letra morta.

1 Pnud 2001. Relatório de Desenvolvimento Humano 2001. Oxford University Press, Nova York.

2 *Ibidem*.

3 Os resultados da Pesquisa de Monitoramento do Bem-Estar Social III indicam que, embora os domicílios chefiados por mulheres constituam somente 25% dos domicílios rurais, neles a intensidade da pobreza era superior à dos domicílios chefiados por homens.

4 Pnud 1999. Relatório de Desenvolvimento Humano do Quênia 1999. Unon, Nairóbi.

5 O IDG é uma medida do desenvolvimento humano ajustada à desigualdade entre os gêneros.

NT O xelim queniano equivale a US\$ 0,0127 (julho de 2002).

Dos 587.900 km<sup>2</sup> que compõem a massa terrestre do Quênia, somente 17,2% são de terra arável, onde vivem mais de 80% da população. Com exceção das províncias de Nyanza e Oriental, as pessoas ricas têm a propriedade ou o controle de mais terras do que as pobres – enquanto essas trabalham ou são proprietárias de 43% das terras, o percentual das ricas é de 57%. Assim, a estratégia de reforma agrária para combater a pobreza deve ser específica de cada região.

Embora a redistribuição de terra possa ser preferível nas províncias Central, Rift Valley e Ocidental, a estratégia pode ter poucos resultados nas províncias de Nyanza e Oriental. Ao contrário, uma política que busque a melhoria dos serviços, incluindo serviços de extensão, infra-estrutura e acesso das pessoas pobres aos insumos agrícolas pode ter um impacto mais positivo na redução da pobreza.

A falta de terra entre as pessoas pobres continua sendo o desafio mais urgente no Quênia. Além das considerações de políticas públicas já mencionadas, a pandemia do HIV/Aids constitui sério obstáculo à propriedade e ao controle da terra por parte da população pobre. As consequências desse flagelo incluem a venda de terra para financiar tratamentos médicos, a ocupação ilegal de terra, o colapso da ordem social e o êxodo maciço de crianças órfãs para os centros urbanos.

### Consequências sociais

A implementação dos Programas de Ajuste Estrutural (PAEs) tem tido um impacto muito significativo no atendimento à saúde, à segurança alimentar e à educação.

**Saúde** – Cerca de 70% dos recursos do setor são destinados a serviços curativos. Somente 18% são alocados aos cuidados preventivos, incluindo centros de saúde rurais. A introdução da cobrança de taxas de usuário no atendimento médico significa que muitas pessoas morrem de doenças que podem ser evitadas e/ou tratadas.

Os gastos governamentais com atendimento à saúde foram reduzidos significativamente depois da introdução dos PAEs em 1986-87: de 7,6% do total dos gastos públicos em 1980 para 6,5% em 1986 e 5,4% em 1992. Atualmente, a Saúde consome em média somente 2% desse total. Recursos orçamentários que deveriam ser destinados à saúde infantil são desviados para o serviço da dívida. Na década de 1990, o governo gastou mais com o pagamento da dívida do que com Saúde, Educação e Infra-Estrutura juntas. O pagamento e o serviço da dívida aumentaram drasticamente, de 35% em 1988-89 a uma média de 75% nos anos 1990. Isso se traduziu numa queda profunda da esperança de vida, atribuída parcialmente ao predomínio da mortalidade e morbidade relacionadas ao HIV/Aids.

**Produção e segurança alimentar** – Antes do ajuste estrutural no setor agrícola, no período de 1984-88, o crescimento anual médio da produção de alimentos era da

ordem de 7,7%. Depois do recebimento de um empréstimo de ajuste para a agricultura, a taxa de crescimento passou para -0,1% entre 1988-92. Ao mesmo tempo, a taxa de incremento na produção de alimentos per capita diminuiu de 4% no período de 1984-88 para -4,3% em 1988-92.

O consumo anual de alimentos cresceu marginalmente (0,7%) em 1988-92, comparado com o crescimento médio de 6,2% no quinquênio precedente. Em termos *per capita*, o consumo de alimentos aumentou à taxa anual de 6,2% no período 1984-88 e caiu dramaticamente para -2,6% em 1988-92. Em 1984-88, o crescimento anual do coeficiente de auto-suficiência alimentar foi de 1,4%, enquanto em 1988-92 representou -1,7%.<sup>6</sup>

O consumo diário per capita foi de 2.241 calorias em 1980, porém caiu subitamente para 2.010 calorias em 1987-89. Em 1991-94, esse consumo já havia sido reduzido para 1.916 calorias. No mesmo período, as calorias per capita disponíveis derivadas de cereais e grãos das leguminosas, declinaram de 1.810 para 1.672.<sup>7</sup>

A queda do consumo de alimentos pode ser explicada pela reorientação da produção para a exportação, o elemento central da política de ajuste agrícola. Pode também ser explicada pela diminuição do poder de compra da maioria da população e pela retirada de subsídios dos insumos agrícolas.

**Educação** – No período do ajuste, as taxas de matrícula, tanto no ensino primário quanto no secundário, caíram de forma significativa. A matrícula na escola primária cresceu à taxa anual de 8,2% na década anterior ao ajuste (1972-82), porém decresceu para somente 2,7% durante o período do ajuste (1982-92). A matrícula na escola secundária sofreu tendência similar, com a taxa crescendo 9,1% na década de 1972-82, passando a 3,2% no período 1982-92. As matrículas nas instituições de capacitação de docentes também declinaram no período de ajuste, uma tendência que o governo atribui às PAEs.<sup>8</sup>

Houve um declínio marcante nos gastos públicos com Educação, de 22,6% do orçamento anual do governo em 1986 para 18,7% em 1995.<sup>9</sup> Desde 1996, essa tendência tem-se mantido em geral constante. Como um percentual das despesas totais do governo, as alocações para educação caíram de 18% em 1988-89, para 6,9% em 1991-92 (uma redução de 62%), e 7,3% em 1996-97.

6 "Selected Statistics on Regional Member Countries". Banco Africano de Desenvolvimento, Abidjan, Costa do Marfim, 1994.

7 Pnud 1999, *op. cit.*, p. 54.

8 Governo do Quênia 1993. "Development Plan 1994 –1996". Imprensa Oficial, Nairóbi, pp. 30-31.

9 "Technological Capabilities and Learning in African Enterprises". Banco Mundial 1995, Washington, DC; e Governo do Quênia 1996. *Economic survey*. Imprensa Oficial, Nairóbi.

Dados os preconceitos predominantes, culturais e de outros tipos, a educação das meninas é com frequência sacrificada em favor da educação dos meninos. A paridade entre os gêneros quase foi alcançada na escola primária. Porém, a distância aumenta à medida que subimos de grau de escolaridade. No ensino secundário, essa disparidade tem-se mantido constante através dos anos, com uma média de matrículas em 1995 de 24,3% e 28,9% para as meninas e meninos, respectivamente.<sup>10</sup>

Na universidade, há grandes disparidades entre os gêneros. As mulheres compreendem menos de 30% da matrícula total e tendem a estar concentradas em cursos na área de ciências humanas – o que dificulta sua entrada em carreiras mais lucrativas no mercado de trabalho.<sup>11</sup> As estudantes abandonam a escola, especialmente após o curso secundário, por diversas razões, incluindo a impossibilidade de os pais pagarem valores exorbitantes, casamentos prematuros ou forçados, trabalho infantil e gravidez na adolescência.

A educação, saúde e pobreza formam um círculo vicioso no Quênia. As pessoas que não podem arcar com os custos de educação e assistência médica estão mais propensas a manter-se ignorantes e sujeitas a doenças. Portanto, são menos capazes de participar da produção, sendo empurradas para uma pobreza maior.

## Só de lupa

Desde 1995, o governo tomou várias iniciativas para combater a pobreza. Entre elas, a fracassada iniciativa *Dimensões Sociais do Desenvolvimento* e o *Plano Nacional de Erradicação da Pobreza* (Pnep), que delineou o escopo da pobreza e estabeleceu metas para sua redução. O *Documento Estratégico de Redução da Pobreza* (PRSP, na sigla em inglês), recentemente concluído, adotou o Marco de Referência para Despesas de Médio Prazo, como um marco orçamentário organizador para a utilização prudente dos recursos nacionais na luta contra a pobreza.

A preparação do PRSP envolveu consultas amplas nacional e distritais. No entanto, existem suspeitas crescentes de que o espaço político destinado ao PRSP pertence principalmente a

fóruns criados de cima para baixo por instituições e atores sociais poderosos. Ao contrário de serem espaços mais autônomos criados a partir da base, por formas mais independentes de ação social relacionada com os problemas da pobreza. Contudo, as contribuições dos setores populares da sociedade queniana têm sido fortes e eloquentes. Essas contribuições sugerem que para enfrentar a pobreza e melhorar o bem-estar e o padrão de vida é necessário o seguinte:

- controlar a liberalização precipitada da economia, que já provoca o caos na vida da maioria da população queniana;
- reduzir o número de pessoas que vivem na pobreza;
- garantir como pré-requisitos acesso à alimentação, água potável e saneamento, vestimenta, habitação, saúde, educação e segurança;
- reconhecer que os/as quenianos/as de todos os padrões sociais têm a responsabilidade primária de identificar e expressar suas prioridades e de participar da conceituação, formulação, implementação e monitoramento das políticas, estratégias e programas de combate à pobreza.

O PRSP é uma estratégia de curto prazo, com o objetivo teórico de aplicar o PNEP, que propõe um horizonte temporal de 15 anos para combater a pobreza, por meio de uma série de planos trienais. Isso será vinculado ao PNEP e PRSP através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento que, por sua vez, estipulam políticas mais amplas para serem implementadas em períodos de cinco anos.

Existe uma falta de conexão entre o Pnep e o PRSP e seria necessário usar uma lupa para ver a relação entre ambos. Em termos de conteúdo, o PRSP reforça os pacotes de ajuste estrutural ortodoxos. Apesar de em sua retórica serem autenticamente nacionais, são essencialmente baseados no enfoque uniforme do Banco Mundial/FMI. Na redação final do documento do PRSP, as observações e recomendações dos setores pobres foram quase totalmente ignoradas. Equilibrar os objetivos de crescimento econômico e de redução da pobreza do PRSP será um desafio significativo para o governo queniano. ■

Kenya Coalition for Social Watch (Coalizão do *Social Watch* do Quênia):  
African Women Communication Network (Femnet)  
Elimu Yetu Campaign - ActionAid  
EcoNews Africa  
Kenya Debt Relief Network (Rede para Kendren)  
ActionAid Kenya  
Kenya Land Alliance  
Centre for Governance and Development (CGD)  
Undugu Society  
Social Development Network (Sodnet)  
<sodnet@arcc.or.ke>

<sup>10</sup> Abagi, O. "Status Of Education In Kenya: Indicators for Planning and Policy Formulation". Ipar Special Report, Nairóbi, 1997.

<sup>11</sup> Abagi, O. e J. Olweya. "Educational Reform in Kenya for the Next Decade: Implementing Policies for Adjustment and Revitalisation". Ipar, Nairóbi, 1999.