

Marta Ferreira Santos Farah

Escola de Administração de Empresas de São Paulo
da Fundação Getúlio Vargas

Gênero e políticas públicas

Resumo: *Análise da incorporação da perspectiva de gênero por políticas públicas desenvolvidas por governos subnacionais no Brasil. O artigo inicia-se com uma reconstituição da agenda de gênero e de sua relação com a agenda de reforma do Estado e das políticas públicas desde a década de 1980. Identificam-se a seguir propostas formuladas por movimentos de mulheres e entidades feministas no campo das políticas públicas. Com base nessas propostas, são analisados programas das áreas de saúde, combate à violência contra a mulher e geração de emprego e renda, destacando-se a maior ou menor aderência das iniciativas locais à agenda feminista.*

Palavras-chave: *gênero, política pública, política de gênero, agenda de gênero, governo local.*

Copyright © 2004 by Revista
Estudos Feministas

¹ Trabalho baseado nas pesquisas *Incorporação da questão de gênero pelas políticas públicas na esfera local de governo e Gênero e políticas públicas: iniciativas de governos subnacionais no Brasil*, financiadas pelo Núcleo de Pesquisas e Publicações da FGV-EAESP (Marta FARAH, 1998 e 2002). Colaboraram nas pesquisas Carolina Schneider e Luis Fujiwara, alunos do curso de mestrado em Administração Pública e Governo da FGV-EAESP, Thais V. Mesquita, bolsista de iniciação científica do CNPq, e Marlei de Oliveira.

² Elisa REIS, 1989; e Robert SALISBURY, 1995. Segundo Salisbury, o conceito de política pública "refere-se à substância do que o governo faz" (SALISBURY, 1995, p. 34).

³ Sonia DRAIBE, 1991.

1. Introdução

O campo de estudos de gênero consolidou-se no Brasil no final dos anos 1970, concomitantemente ao fortalecimento do movimento feminista no país.¹ A incorporação da perspectiva de gênero por políticas públicas é, no entanto, um tema ainda hoje pouco explorado.

Este artigo pretende contribuir para a superação dessa lacuna, ao 'iluminar' processos relativamente recentes no país: a incorporação da questão de gênero por políticas públicas e programas governamentais.

Política pública pode ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses.² Um programa governamental, por sua vez, consiste em uma ação de menor abrangência em que se desdobra uma política pública.³

Ao analisar políticas públicas e programas governamentais a partir da perspectiva de gênero, pretende-se ir além da identificação de políticas e programas que atendam a mulheres, embora a

identificação de tais políticas seja um momento necessário da própria pesquisa. Ao adotar o conceito de gênero como referência para a análise, procurou-se chamar a atenção para a construção social e histórica do feminino e do masculino e para as relações sociais entre os sexos, marcadas em nossa sociedade por uma forte assimetria.

O conceito de gênero foi incorporado pelo feminismo e pela produção acadêmica sobre mulheres nos anos 1970 e, desde então, tem sido interpretado de formas distintas por diferentes correntes do feminismo. Segundo Marília Carvalho,⁴ o uso ainda hoje mais freqüente do conceito é o proposto pelo feminismo da diferença. Este rejeitou pressupostos do feminismo da igualdade, que afirmava que as únicas diferenças efetivamente existentes entre homens e mulheres são biológicas-sexuais, e que as demais diferenças observáveis são culturais, derivadas de relações de opressão e, portanto, devem ser eliminadas para dar lugar a relações entre seres 'iguais'. Para as teóricas e os teóricos da diferença, o conceito de gênero remete a traços culturais femininos (ou, no pólo oposto, masculinos) construídos socialmente sobre a base biológica. Constrói-se assim uma polarização binária entre os gêneros, em que a diferença é concebida como categoria central de análise, fundamental na definição de estratégias de ação.⁵ As diferenças entre homens e mulheres são enfatizadas, estabelecendo-se uma polaridade entre masculino e feminino, produção e reprodução, e público e privado. Para o feminismo da diferença, o poder concentrar-se-ia na esfera pública, estando nessa polaridade a origem da subordinação das mulheres.⁶

A vertente pós-estruturalista, por sua vez, destaca o caráter histórico das diferenças entre os gêneros e a própria construção social da percepção da diferença sexual.⁷ Essa corrente chama a atenção sobretudo para a necessidade de se romper com a homogeneização interna a cada um destes campos – o feminino e o masculino –, reconhecendo a existência de diversidade no interior de cada um, o que requer que se incorpore à análise outras dimensões das relações sociais, tais como raça, classe e geração.⁸

O conceito de gênero, ao enfatizar as relações sociais entre os sexos, permite a apreensão de desigualdades entre homens e mulheres, que envolvem como um de seus componentes centrais desigualdades de poder.⁹ Nas sociedades ocidentais, marcada também por outros 'sistemas de desigualdade', como apontado pela abordagem pós-estruturalista, é possível constatar, no entanto, que o padrão dominante nas identidades de gênero de adultos envolve uma situação de subordinação e de dominação das mulheres, tanto na esfera pública como na privada.¹⁰

⁴ CARVALHO, 1998.

⁵ Maria Gabriela HITA, 1998.

⁶ CARVALHO, 1998.

⁷ Joan SCOTT, 1994; e CARVALHO, 1998. Segundo Scott, "Gênero é a organização social da diferença sexual. O que não significa que gênero reflita ou implemente diferenças físicas fixas e naturais entre homens e mulheres, mas sim que gênero é o saber que estabelece significados para as diferenças corporais. Esses significados variam de acordo com as culturas, os grupos sociais e no tempo, já que nada no corpo [...] determina univocamente como a divisão social será estabelecida" (SCOTT, 1994, p. 13, apud CARVALHO, 1998, p. 401).

⁸ Linda NICHOLSON, 1994, apud CARVALHO, 1998.

⁹ Heleieth SAFIOTTI, 1994; e SCOTT, 1995, apud Luis FUJIWARA, 2002.

¹⁰ CARVALHO, 1998.

Ao analisar políticas públicas e programas governamentais a partir da perspectiva de gênero, pretendeu-se verificar em que medida iniciativas do Estado têm contribuído, ainda que de forma embrionária, para modificar esse padrão, profundamente arraigado na sociedade brasileira.

A análise consistiu, em primeiro lugar, na identificação de iniciativas que incluem mulheres como parte do público beneficiário, seja como foco específico da ação governamental, seja como um segmento atendido por programas mais abrangentes, com uma atenção específica ou diferenciada. Em segundo lugar, tendo por referência a agenda de questões e propostas elaborada por movimentos e entidades feministas e por movimentos de mulheres nas últimas décadas no Brasil, procurou-se verificar em que medida essas iniciativas indicam um reconhecimento, por parte do poder público, das diferenças de gênero e, também, se tais iniciativas incorporam a perspectiva de gênero, entendida como uma orientação para a redução das desigualdades de gênero, isto é, de desigualdades entre homens e mulheres (e entre meninos e meninas).¹¹

Examinam-se políticas e programas desenvolvidos por governos estaduais e municipais, constantes de banco de dados constituído pelo *Gestão Pública e Cidadania*, programa de premiação e disseminação de iniciativas inovadoras de governos subnacionais.¹² Essas iniciativas governamentais inserem-se no quadro de mudanças mais abrangentes em curso no país desde o início dos anos 1980, em que se destacam transformações no perfil da ação do Estado e das políticas públicas. Como parte desse processo de transformação, novos atores passaram a fazer parte da arena pública e novos temas foram integrados à agenda governamental.

2. Agenda de reforma, democratização e gênero

Desde o final dos anos 1970, ocorreram importantes transformações nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, sob impacto de dois condicionantes principais: a democratização e a crise fiscal. Ao lado da mudança de regime, após mais de 20 anos de regime ditatorial, os anos 1980 foram também marcados pela crise do nacional-desenvolvimentismo, de origens mais antigas, assim como por mudanças nas políticas públicas, estabelecidas ao longo das décadas anteriores.

As mudanças no Estado brasileiro que desde então vêm se processando tiveram como referência uma agenda de reforma, construída com a participação de diversos

¹¹ Essa agenda reflete debates entre diferentes correntes do feminismo contemporâneo e entre diferentes atores envolvidos na formulação de políticas públicas que contemplam as mulheres. Entre os principais pontos de divergência, incluem-se o relativo à diferenciação no interior do próprio campo 'feminino' e a proposta de focalização. Neste artigo, procurou-se registrar o embate e seu reflexo nas proposições de políticas públicas e nas políticas e programas analisados.

¹² Programa desenvolvido pela FGV-EAESP e pela Fundação Ford, com apoio do BNDES. Seu banco de dados, disponível no site <http://inovando.fgvsp.br>, reúne os programas inscritos, contando, até o início de 2003, com mais de 5 mil iniciativas.

atores a partir dos anos 70. Na evolução dessa agenda de reforma, podem ser identificados dois momentos principais. Em um primeiro momento, enfatizou-se a democratização dos processos decisórios e dos resultados das políticas públicas, reivindicando-se a ampliação do leque de atores envolvidos nas decisões e, ao mesmo tempo, a inclusão de novos segmentos da população brasileira entre os beneficiários das políticas públicas. As propostas priorizadas foram a descentralização e a participação da sociedade civil na formulação e na implementação das políticas públicas.¹³

¹³ FARAH, 2001.

Tratava-se, nesse primeiro momento, de implementar mudanças não apenas no regime político mas também no nível do Estado em ação, de forma a superar características críticas do padrão de intervenção estatal característico do período anterior, entre as quais se destacam: a) centralização decisória e financeira na esfera federal; b) fragmentação institucional; c) gestão das políticas sociais a partir de uma lógica financeira levando à segmentação do atendimento e à exclusão de amplos contingentes da população do acesso aos serviços públicos; d) atuação setorial; e) penetração da estrutura estatal por interesses privados; f) condução das políticas públicas segundo lógicas clientelistas; g) padrão verticalizado de tomada de decisões e de gestão e burocratização de procedimentos; h) exclusão da sociedade civil dos processos decisórios; i) opacidade e impermeabilidade das políticas e das agências estatais ao cidadão e ao usuário; h) ausência de controle social e de avaliação.¹⁴

¹⁴ FARAH, 2001; e DRAIBE, 1997.

Participaram da constituição dessa agenda movimentos sociais, constituídos desde os anos 70, em torno da luta pela democratização do regime e de reivindicações ligadas ao acesso a serviços públicos e à melhoria da qualidade de vida, especialmente nos centros urbanos. Já nesse primeiro momento, as mulheres e a problemática de gênero estiveram presentes.¹⁵ Em primeiro lugar, por meio da presença expressiva de mulheres nos movimentos sociais urbanos. Como afirma Elisabeth Souza-Lobo, "freqüentemente as análises ignoraram que os principais atores nos movimentos populares eram, de fato, atrizes".¹⁶ A história desses movimentos é também a da constituição das mulheres como sujeito coletivo, em que estas deixam a esfera privada e passam a atuar no espaço público, tornando públicos temas até então confinados à esfera privada.¹⁷

¹⁵ Retomo aqui algumas das idéias desenvolvidas em FARAH, 1999.

¹⁶ SOUZA-LOBO, 1991, p. 247.

¹⁷ Cynthia SARTI, 1988; Karen GIFFIN, 1991; e SOUZA-LOBO, 1991.

A constituição das mulheres como sujeito político deu-se inicialmente por meio de sua mobilização em torno da democratização do regime e de questões que atingiam os trabalhadores urbanos pobres em seu conjunto, tais como baixos salários, elevado custo de vida e questões relativas à

¹⁸ Lúcio KOVARICK, 1979; e Candido CAMARGO, 1976.

¹⁹ Paul SINGER e Vinícius BRANT, 1980; e José Álvaro MOISÉS et al., 1982.

inexistência de infra-estrutura urbana e ao acesso precário a serviços coletivos, manifestação 'perversa' no espaço urbano do modelo de desenvolvimento capitalista adotado no país, caracterizado pela articulação entre 'crescimento e pobreza'.¹⁸ Os movimentos sociais urbanos organizavam-se em torno de questões como falta de água e de saneamento nas periferias urbanas e de reivindicações por equipamentos coletivos como escolas, creches e postos de saúde.¹⁹

Ao mesmo tempo que denunciavam desigualdades de classe, os movimentos de mulheres – ou as *mulheres nos movimentos* – passaram também a levantar temas específicos à condição da mulher como direito a creche, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher.

Nessa discriminação de temas ligados à problemática da mulher, houve uma convergência com o movimento feminista. O feminismo, diferentemente dos 'movimentos sociais com participação de mulheres', tinha como objetivo central a transformação da situação da mulher na sociedade, de forma a superar a desigualdade presente nas relações entre homens e mulheres. O movimento feminista – assim como a discriminação nos movimentos sociais urbanos de temas específicos à vivência das mulheres – contribuiu para a inclusão da questão de gênero na agenda pública, como uma das desigualdades a serem superadas por um regime democrático. A discriminação de questões diretamente ligadas às mulheres envolveu, por sua vez, tanto uma crítica à ação do Estado quanto – à medida que a democratização avançava – a formulação de propostas de políticas públicas que contemplassem a questão de gênero.

Sob impacto desses movimentos, na década de 80 foram implantadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero.²⁰ Tal é o caso da criação do primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e da primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, em 1985, ambos no Estado de São Paulo. Essas instituições se disseminaram a seguir por todo o país. Ainda em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, órgão do Ministério da Justiça.²¹ Foi também a mobilização de mulheres que levou à instituição do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1983.²²

A Constituição de 1988 também reflete a mobilização de mulheres. Organizadas em torno da bandeira *Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher*, as mulheres estruturaram propostas para a nova Constituição, apresentadas ao Congresso Constituinte sob o título *Carta das Mulheres Brasileiras*. Várias propostas dos movimentos – incluindo temas relativos a saúde, família, trabalho,

²⁰ Políticas públicas com recorte de gênero são políticas públicas que reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para mulheres. Essa categoria inclui, portanto, tanto políticas dirigidas a mulheres – como as ações pioneiras do início dos anos 80 – quanto ações específicas para mulheres em iniciativas voltadas para um público mais abrangente.

²¹ SAFFIOTI, 1994.

²² Maria CARRANZA, 1994.

²³ Ana Alice COSTA, 1998.

violência, discriminação, cultura e propriedade da terra – foram incorporadas à Constituição.²³

Em relação às políticas públicas, as pressões dos movimentos se dirigiram a diferentes níveis de governo, dependendo da distribuição de competências em cada campo de política pública. Assim, por exemplo, as reivindicações na área de combate à violência contra a mulher se dirigiram prioritariamente aos níveis estadual e municipal. As questões relativas à saúde, por sua vez, foram dirigidas, em um primeiro momento, ao Governo Federal. À medida que a descentralização se iniciou, as pressões também sofreram um redirecionamento, deslocando-se parcialmente para os governos estaduais e para os municípios.

3. Reformulação da agenda

A agenda de reforma do Estado sofreu uma inflexão no final dos anos 1980, sob impacto da crise do Estado e de sua capacidade de investimento, em um cenário marcado pela globalização e pela reestruturação produtiva.

²⁴ DRAIBE, 1993; e FARAH, 2001.

A agenda que emerge desse processo integra à agenda democrática dos anos 80 novos ingredientes, voltados à busca da eficiência, da eficácia e da efetividade da ação estatal.²⁴ A agenda de reforma nesse novo momento se estrutura em torno dos seguintes eixos: a) descentralização, vista como uma estratégia de democratização, mas também como forma de garantir o uso mais eficiente de recursos públicos; b) estabelecimento de prioridades de ação (focalização ou seletividade), devido às urgentes demandas associadas à crise e ao processo de ajuste; c) novas formas de articulação entre Estado e sociedade civil, incluindo a democratização dos processos decisórios mas também a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado na provisão de serviços públicos; e d) novas formas de gestão das políticas públicas e instituições governamentais, de forma a garantir maior eficiência e efetividade à ação estatal.

Essa nova agenda é marcada por uma tensão permanente entre o vetor 'eficiência' e o vetor 'democratização dos processos decisórios e do acesso a serviços públicos'. Assim, embora tenha ocorrido de fato uma mudança na agenda, ocorre uma disputa permanente quanto à ênfase a ser dada em cada um desses pólos. Os movimentos populares, partidos à esquerda no espectro político e governos de corte progressista tendem a privilegiar a democratização das decisões e a inclusão social; partidos e governo de corte liberal-conservador e organizações da sociedade civil ligadas às elites empresariais tendem a

privilegiar a orientação para a eficiência e corte de gastos, o que significa, na área social, privatização, focalização e modernização gerencial como prioridades.

A agenda de gênero,²⁵ por sua vez, constituída nos anos 70 – integrada a uma agenda mais abrangente, em torno da democratização e da noção de direitos –, já se discriminara no final dos anos 80, sendo formulada por um movimento não mais unitário. Assim, quando, ao final da década de 80, a agenda de reforma da ação do Estado se redefine e se torna mais complexa, também são mais complexos os vínculos com a agenda de gênero.

Com relação à descentralização, os movimentos e entidades de mulheres continuaram a apoiar essa proposta para o conjunto das políticas sociais, enfatizando a dimensão democrática da descentralização. Com relação às políticas de gênero, não havia, por sua vez, um sistema e um aparato centralizado consolidado, cuja descentralização se reivindicasse. Mas em setores de políticas públicas em que se reivindica o desenvolvimento de programas com enfoque em gênero, tais como saúde e educação, à medida que o processo de descentralização começa a ocorrer, o *locus* das pressões se redireciona crescentemente para o nível local de governo. Na área de saúde, uma das políticas sociais em que a descentralização mais avançou,²⁶ essa reorientação é clara, embora não se abandone a esfera federal enquanto formuladora de diretrizes e de programas de âmbito nacional.²⁷

No que se refere a novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, houve, em um primeiro momento, uma ênfase na preservação da autonomia dos movimentos em relação ao Estado. Nos anos 80, esse foi um dos pontos em torno do quais se estabeleceram divergências importantes no interior do movimento de mulheres e do movimento feminista. Enquanto alguns grupos entendiam que era preciso ocupar espaços governamentais, em um cenário de redefinição das políticas públicas, outros grupos entendiam que a autonomia do movimento deveria ser preservada.²⁸ Com a fragmentação do movimento em torno de distintos temas, a posição refratária à participação no espaço governamental evoluiu para a constituição de organizações não-governamentais, as quais passaram a desenvolver programas de gênero em áreas como saúde, educação, combate à violência, geração de renda e organização de mulheres. Progressivamente, tais organizações passaram também a dialogar com o Estado, propondo diretrizes de ação para políticas públicas.²⁹

Mais recentemente, fortaleceu-se a tendência de formulação de propostas de políticas públicas, passando esse espaço a se constituir em espaço privilegiado na luta

²⁵ Entende-se aqui por agenda de gênero a agenda-síntese dos temas priorizados por diversos atores (e atrizes), tendo como eixo as relações de gênero, não se confundindo com a agenda de nenhum grupo particular. Reúne, assim, temas e propostas levantados por mulheres participantes de movimentos populares e temas e propostas formulados pelo feminismo, em suas diferentes vertentes. A agenda de gênero é um dos conjuntos de temas que podem compor o que John Kingdon chama de agenda sistêmica ou agenda pública (KINGDON, 1995).

²⁶ Maria Herminia ALMEIDA, 1996.

²⁷ Carmem BARROSO, 1991, p. 135.

²⁸ COSTA, 1998.

²⁹ SARTI, 1988.

pela superação da desigualdade entre mulheres e homens na sociedade brasileira. Ilustram essa tendência o Encontro sobre Gênero e Políticas Públicas, promovido pelo Instituto Polis, em São Paulo, em novembro de 2000; o Encontro Nacional Mulher e Poder Local, organizado pelo IBAM, de 13 a 14 abril de 2000, no Rio de Janeiro; e o Encontro sobre Indicadores de Gênero, promovido pelo IBAM, no Rio de Janeiro, em fevereiro de 2001. Indicativo também dessa ênfase é o projeto “Gênero nas administrações – desafios para prefeituras e governos estaduais”, organizado pela Fundação Friedrich Ebert Stiftung em 1998/99.³⁰ Publicação para dirigentes municipais, elaborada pela AGENDE, entidade feminista,³¹ faz parte desse mesmo movimento. A incorporação dessa temática pela produção acadêmica, por sua vez, é ilustrada por trabalho de Fujiwara.³²

³⁰ GÊNERO..., 2000.

³¹ Mireya SUÁREZ et al., 2002.

³² FUJIWARA, 2002.

Essa tendência, de um lado, decorreu do próprio processo de democratização e das oportunidades que tal processo abriu para o desenvolvimento de políticas mais inclusivas. De outro lado, foi influenciado pelo feminismo internacional, que, nos últimos anos, tem lutado pela incorporação da perspectiva de gênero pelas políticas públicas, em encontros e conferências mundiais, como a ECO-92, sobre Meio Ambiente; a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em 1993; a Conferência sobre População e Desenvolvimento, em 1994; a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, em 1995; a Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995; e o Fórum Social Mundial, de 2001 a 2003.

Superada a resistência inicial à colaboração com o Estado, as propostas no campo das políticas públicas, emanadas de movimentos e entidades feministas, passaram a integrar, como um de seus componentes fundamentais, a idéia da articulação de ações governamentais e não-governamentais para a própria formulação das políticas. Além da ênfase na inclusão das mulheres como beneficiárias das políticas, reivindica-se a sua inclusão entre os ‘atores’ que participam da formulação, da implementação e do controle das políticas públicas.

A temática da focalização, por sua vez, outro dos elementos presentes na agenda de reforma, incide diretamente sobre a questão de gênero, uma vez que as mulheres, mais especificamente as mulheres pobres – das cidades e da zona rural –, têm sido consideradas como um dos segmentos mais vulneráveis da população, justificando a promoção de políticas ‘focalizadas’. Diversos estudos recentes sobre a pobreza na América Latina, intensificada na última década pelas políticas de ajuste, têm chamado a atenção para o fenômeno da ‘feminização da pobreza’.³³

³³ Ana FALÚ e Lilliana RAINERO, 1996.

Sobre o Brasil, o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, de 1996, também destaca a feminização da pobreza no país, chamando a atenção para a disparidade salarial (as trabalhadoras ganhavam em média 63% dos salários masculinos em 1990) e para a situação particularmente vulnerável das mulheres chefes de família. Em 1989, as famílias chefiadas por mulheres com filhos menores de 14 anos correspondiam a 58% das famílias com rendimento mensal até meio salário mínimo *per capita*.³⁴ Dados de 1994 revelam que, enquanto o desemprego masculino era de 6,7%, o desemprego feminino atingia 13,9%.³⁵ Acrescente-se que parte significativa das mulheres que ingressam no mercado de trabalho vai para o setor informal, onde estas não têm acesso a garantias trabalhistas e à previdência social.

Com base na noção de feminização da pobreza,³⁶ organizações como o Banco Mundial recomendam a focalização de políticas de combate à pobreza. Documento do banco, intitulado *Toward Gender Equality*, analisa o papel das políticas públicas na redução das desigualdades de gênero, propondo, explicitamente, a focalização em mulheres das políticas de educação, saúde, serviços de extensão rural, infra-estrutura rural e urbana, e em áreas como segurança e geração de emprego e renda. A proposta de focalização (*targeting women*) baseia-se no argumento de que esta garantirá maior eficiência às políticas de combate à pobreza: a atenção privilegiada às mulheres – seja por seu papel na família, seja por sua presença decisiva nos assuntos ligados à moradia e ao bairro, seja ainda pela presença significativa de mulheres entre a população pobre – terá impacto na sociedade como um todo.³⁷

Movimentos e entidades de mulheres no Brasil e no exterior passaram também a defender a proposta de que as políticas de combate à pobreza e outras políticas sociais tenham as mulheres como um de seus alvos prioritários. Essa proposta esteve presente na Conferência Mundial sobre as Mulheres de Beijing em 1995. Com base no diagnóstico de que as mulheres dos países em desenvolvimento são as mais atingidas pela intensificação da pobreza dos anos 80, em decorrência da recessão prolongada e dos programas de ajuste, recomendou-se a criação de programas de apoio a mulheres (acesso a crédito e geração de emprego e renda). Também no Brasil movimentos e entidades de mulheres recomendam que programas de combate à pobreza atendam prioritariamente mulheres.

A tese da feminização da pobreza ou de pauperização das mulheres é questionada por Lavinias,³⁸ para quem a diferença de renda entre homens e mulheres

³⁴ RELATÓRIO..., 1996.

³⁵ FALÚ e RAINERO, 1996, p. 6.

³⁶ O movimento feminista propõe a adoção da expressão 'pauperização das mulheres': "por que [...] associar 'feminização', palavra culturalmente desvalorizada, à palavra 'pobreza', também socialmente depreciativa? Por que não falar [...] em 'pauperização das mulheres', conceito que propomos neste Tesouro?" (Cristina BRUSCHINI, Danielle ARDAILLON e Sandra UNBEHAUM, 1998).

³⁷ THE WORLD BANK, 1997.

³⁸ Lena LAVINAS, 1996.

das camadas pobres da população vem diminuindo progressivamente no país, enquanto a disparidade de renda entre mulheres (ricas e pobres) tem crescido significativamente. A autora critica a focalização 'de mulheres em geral', defendendo o reconhecimento das diferenças entre as próprias mulheres. Propõe assim uma espécie de 'focalização dentro da focalização', complementar à manutenção de políticas universais de combate à pobreza.³⁹

³⁹ LAVINAS, 2000.

Mais recentemente, movimentos e entidades de mulheres no Brasil passaram a recomendar a discriminação positiva de alguns grupos de mulheres, mais atingidos pela exclusão, recomendando especial atenção às mulheres negras, às mães solteiras e às chefes de família, por seu maior grau de vulnerabilidade.⁴⁰

⁴⁰ Leila BARSTED, 1994; e SÃO PAULO (Prefeitura), 2002.

Na verdade, ao se desenharem programas dirigidos especificamente às mulheres ou que envolvam atenção privilegiada a mulheres, ocorre focalização. Mas diferentemente da noção de eficiência do gasto, presente em propostas como as do Banco Mundial, nas propostas elaboradas por movimentos de mulheres no Brasil, o que se enfatiza é a necessidade de inclusão no espaço da cidadania de um segmento até então invisível, o que requer, ao menos em um primeiro momento, políticas específicas ou ações que privilegiem mulheres em políticas mais abrangentes. Trata-se, assim, de um movimento no sentido da extensão de direitos de cidadania, que envolve uma 'discriminação positiva', processo designado por Norberto Bobbio como "multiplicação de direitos por especificação".⁴¹

⁴¹ BOBBIO, 1992.

No debate sobre a focalização há, portanto, diferenças significativas nas abordagens relativas às políticas com foco na mulher. De um lado, uma ênfase na eficiência e uma certa 'funcionalização' da mulher, vista como um 'instrumento' do desenvolvimento, como 'potencializadora' de políticas públicas, pelo papel que desempenha na família. De outro, uma ênfase em direitos, na constituição da mulher como sujeito. Assim, a exemplo dos distintos vetores presentes na agenda de reforma do Estado – o da eficiência e o da democratização – também na agenda de gênero há uma tensão entre diferentes perspectivas.

A agenda de gênero na passagem para o século XXI

Com base na plataforma de ação definida na Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, em 1995, e na trajetória do movimento de mulheres no Brasil (que se articula, como visto, a alterações mais abrangentes na relação Estado–Sociedade ocorridas no país nas últimas

⁴² FARAH, 2002; CARRANZA, 1994; Mara PINTO, 1991; Rosiska OLIVEIRA, s/d; Marta SUPLICY, s/d; BARSTED, 1994; LAVINAS, 1997; GÊNERO..., 2000; SAFFIOTI, 1994; GIFFIN, 1991; e Sonia CORRÊA, 1991.

décadas) constituiu-se no Brasil a agenda atual relacionada à questão de gênero. Nessa agenda, incluem-se diversas diretrizes no campo das políticas públicas. Tais diretrizes são indicadas de maneira sintética a seguir.⁴²

1. Violência – Criação de programas que atendam mulheres vítimas de violência doméstica e sexual, incluindo atenção integral (jurídica, psicológica e médica) e criação de abrigos. Formulação de políticas que articulem medidas na área da assistência e da segurança pública, incluindo a aplicação de medidas repressivas e preventivas mais efetivas.

2. Saúde – Implantação efetiva do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM) com o desenvolvimento de ações de atenção à saúde em todas as etapas da vida da mulher, incluindo cuidados com a saúde mental e ocupacional, ações voltadas ao controle de doenças sexualmente transmissíveis, de prevenção do câncer e na área do planejamento familiar, de forma a superar a concentração dos programas exclusivamente na saúde materno-infantil.

3. Meninas e adolescentes – Reconhecimento de direitos de meninas e adolescentes, por meio de programas de atenção integral, com ênfase a meninas e adolescentes em situação de risco pessoal e social, em situação de rua e vítimas de exploração sexual, vivendo na prostituição e expostas a drogas.

4. Geração de emprego e renda (combate à pobreza) – Apoio a projetos produtivos voltados à capacitação e organização das mulheres, à criação de empregos permanentes para o segmento feminino da população e ao incremento da renda familiar. Inclusão de atividades voltadas à população feminina em programas de geração de emprego e renda. Garantia de acesso a crédito para a criação ou continuidade de pequenos negócios e associações. Incorporação por esses programas da perspectiva de superação da divisão sexual do trabalho.

5. Educação – Garantia de acesso à educação. Reformulação de livros didáticos e de conteúdos programáticos, de forma a eliminar referência discriminatória à mulher e propiciar o aumento da consciência acerca dos direitos das mulheres. Capacitação de professores e professoras para a inclusão da perspectiva de gênero no processo educativo. Extensão da rede de creches e pré-escolas.

6. Trabalho – Garantia de direitos trabalhistas e combate à discriminação nos diversos níveis da administração pública e fiscalização do setor privado. Reconhecimento do valor do trabalho não-remunerado e minimização de sua carga sobre a mulher, por meio da

criação de equipamentos sociais. Criação de programas de capacitação profissional.

7. *Infra-estrutura urbana e habitação* – Construção de equipamentos urbanos priorizados por mulheres, como creches e outros equipamentos e serviços urbanos como postos de saúde, habitação e saneamento básico. As mulheres continuam a desempenhar um papel central em relação às questões que afetam a esfera da reprodução, devendo ser reconhecida a 'centralidade' de sua participação nessas áreas na implantação das políticas públicas. Garantia de acesso a títulos de propriedade da habitação.

8. *Questão agrária* – Reconhecimento de direitos relativos às mulheres da zona rural, nas políticas de distribuição de terras, de reforma agrária e de crédito para atividades agrícolas. Acesso a títulos de propriedade da terra, em programas de distribuição de terras. Acesso a crédito em programas de apoio à produção rural.

9. *Incorporação da perspectiva de gênero por toda política pública (transversalidade)* – Reivindica-se a incorporação da perspectiva de gênero por toda política pública (de forma transversal), mais que sua eleição como foco de políticas específicas, garantindo que a problemática das mulheres seja contemplada toda vez que se formular e implementar uma política.

10. *Acesso ao poder político e empowerment* – Abertura de espaços de decisão à participação das mulheres, de modo a garantir que estas interfiram de maneira ativa na formulação e na implementação de políticas públicas. Criação de condições de autonomia para as mulheres, de forma que estas passem a decidir sobre suas próprias vidas, envolvendo, portanto, mudanças nas relações de poder nos diversos espaços em que estão inseridas: no espaço doméstico, no trabalho etc.

4. Iniciativas recentes de governos municipais e a questão de gênero

Tendo por referência a agenda de gênero constituída ao longo das últimas décadas, analisam-se a seguir políticas e programas de governos estaduais e locais que incluem a dimensão gênero. Foram considerados pela pesquisa programas governamentais dirigidos à mulher (25) e programas que incorporam gênero, sem ter como foco a mulher (57). Foram identificados 18 programas com foco em mulheres entre os 629 inscritos no *Gestão Pública e Cidadania* em 1996, representando 2,9% das iniciativas, e sete programas com essas características entre os inscritos em 1997, de um total de 297, representando 2,3% das

iniciativas governamentais. A análise sobre a incorporação de gênero por programas que não têm como foco a mulher baseou-se em um conjunto menor de programas – os selecionados a cada ano como semifinalistas pelo programa de premiação (100 em 1996 e 100 em 1997), uma vez que sobre esses programas havia informações mais detalhadas. Em 1996, 23% dos semifinalistas do *Gestão Pública e Cidadania* incorporaram a dimensão gênero e, em 1997, 34%. Isso significa que, dentre os 100 programas selecionados como inovadores em 1996, 23% incorporam a dimensão gênero; o mesmo ocorrendo, em 1997, com 34% dos inovadores.⁴³

⁴³ Afirmar que esses programas incorporam a dimensão gênero significa dizer que existe neles reconhecimento de que a clientela atendida não é homogênea, havendo uma diferenciação de gênero, com ações específicas em relação às mulheres. Isso não significa que os programas respondam à agenda de gênero e que incorporem a perspectiva de gênero, orientada para a redução de desigualdades entre homens e mulheres. A análise apresentada a seguir procurará verificar se os programas respondem à agenda de gênero.

⁴⁴ Entre os 82 programas analisados pela pesquisa, 41 correspondem às áreas selecionadas para análise neste artigo.

⁴⁵ Vinte e cinco entre os 82 programas analisados pela pesquisa.

O artigo analisa três áreas de ação governamental: saúde, violência e geração de emprego e renda. Tais áreas estão entre as que se destacaram pela presença de programas que integram a dimensão gênero entre os analisados.⁴⁴ Como o trabalho evidencia, tais áreas incluem-se entre as priorizadas pela agenda de gênero.

Programas de saúde

O setor saúde se destaca tanto pela presença de programas com foco na mulher como pela existência de módulos voltados à mulher em programas de caráter mais geral.⁴⁵ Este tema – saúde – constitui uma constante nas demandas de movimentos sociais no Brasil desde os anos 70, nos quais a mulher exerce um papel central. A agenda de gênero reflete essa prioridade, destacando ainda demandas relativas especificamente à saúde da mulher. No desenvolvimento da política de saúde, por sua vez, entre os grupos de risco focalizados, destaca-se o das mulheres gestantes e crianças em seus primeiros anos de vida.

Uma parte expressiva das iniciativas analisadas corresponde a programas de saúde materno-infantil – como o *Projeto Casulo*, de São José de Campos (São Paulo), e o *Mãe Canguru*, de Pernambuco, programas de atendimento a gestantes e recém-nascidos de risco visando a diminuir a mortalidade infantil – ou a módulos com esse enfoque em programas mais abrangentes, tais como os Programas de Saúde da Família, de Campina Grande (Paraíba) e de Joinville (Santa Catarina), que incluem ações dirigidas a gestantes e recém-nascidos. Tais programas e subprogramas envolvem focalização das políticas sociais, ao elegerem as mulheres gestantes (e seus filhos) como grupo de risco. Na perspectiva da agenda de gênero, tal ação focalizada, embora se justifique pelos elevados índices de mortalidade materna e infantil no Brasil,⁴⁶ deveria se articular a uma política mais abrangente, de atenção integral à saúde da mulher, que a contemplasse em todas

⁴⁶ O Brasil detém o quinto maior índice de mortalidade materna na América Latina (BANCADA..., 2000).

as etapas da vida, envolvendo também uma ampliação do leque de questões contempladas, de forma a incluir temas como sexualidade e planejamento familiar.

Essa perspectiva mais abrangente, incluída no PAISM, está presente em diversos dos programas analisados, seja pela inclusão explícita da atenção à mulher em diferentes etapas de sua vida, seja pela incorporação de temas como sexualidade, violência contra a mulher, planejamento familiar etc. Constituem exemplos o *Programa de Agentes Comunitários de Saúde*, de Alcantil (Paraíba), que atende não apenas gestantes e nutrizes, mas também mulheres em idade fértil e no climatério; o *Programa de Atenção à Mulher na Terceira Idade*, de Londrina (Paraná), que, ao se dirigir a idosas, constitui por si só uma ampliação do foco habitual dos programas de saúde que se concentram em grupos de risco; e o *Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher – Espaço Mulher*, do município do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro), programa de formação de profissionais de saúde para a atenção global à saúde da mulher.

A ampliação dos temas é ilustrada pelo programa *Uma Mudança no Paradigma de Atenção à Saúde*, de Vitória (Espírito Santo), que desenvolve ações em áreas como sexualidade, orientação para o planejamento familiar, prevenção de câncer e orientação relativa ao climatério, e pelo *Médico de Família*, de Niterói (Rio de Janeiro), que também incorpora o planejamento familiar, a saúde reprodutiva, a prevenção ao câncer e as doenças sexualmente transmissíveis como parte integrante da atenção à saúde.

Em outros programas de Saúde da Família, no entanto, a mulher é incorporada na qualidade de gestante e como mãe, para o combate à desnutrição infantil. A incorporação da mulher como mãe não apenas indica a focalização de um grupo de risco mas também assinala uma incorporação baseada em sua 'função' na família. Assim, embora os programas de Saúde da Família assinalem uma importante inflexão nas políticas de saúde no país, ainda parece ser incipiente a incorporação da 'filosofia' do PAISM, de atenção integral à saúde da mulher.

Os programas de saúde, no que se refere à atenção à mulher, não resultaram, em sua maior parte, de movimentos sociais locais. A inclusão de ações dirigidas à mulher parece ser o resultado, em primeiro lugar, da influência na esfera local de diretrizes da política nacional de saúde e dos programas federais de saúde, influenciados por uma agenda externa, característica da atuação recente de agências multilaterais e de organizações supranacionais da área da saúde. Nessa agenda, a mulher é considerada sobretudo por seus impactos potenciais na saúde da família

e no próprio desenvolvimento. Essa perspectiva choca-se com a agenda universalista do movimento de saúde constituída internamente desde os anos 70 e com a perspectiva de atenção integral da agenda de gênero. Choca-se também com a perspectiva de direitos, orientada para o *empowerment* das mulheres. Mas, como visto, mesmo os que defendem a universalização e a perspectiva de direitos acabam por propor ações 'imediatas' que incluem a mulher 'em situação de risco' como foco privilegiado no curto prazo.

Na área da saúde, a incorporação de ações voltadas à mulher no nível local parece resultar, em segundo lugar, de demandas formuladas por movimentos e entidades de mulheres, em âmbito nacional, como é o caso da inclusão de temas como contracepção e sexualidade. Tais temas são incorporados à agenda local via comunidade profissional da saúde ou via feministas ligadas a partidos e às administrações locais. O envolvimento de entidades da comunidade local só ocorre, por sua vez, ao longo do processo de implementação de alguns programas, como no caso do programa de Vitória (Espírito Santo), *Uma Mudança no Paradigma de Atenção à Saúde*, no qual diversas entidades da comunidade e os funcionários do setor participam, inclusive, do gerenciamento de unidades de saúde.

Mas, ainda quando incorporadas de forma passiva, como 'clientela atendida', nas iniciativas que incorporam as perspectivas do PAISM, os programas revelam um potencial de *empowerment* das mulheres, pois estas passam a ter condições de tomar decisões sobre seu próprio cotidiano, ainda que, inicialmente, na esfera privada. As mulheres atendidas não apenas recebem tratamento de saúde, mas têm acesso a informações que as capacitam a tomar decisões relativas a sua saúde, à sexualidade, à contracepção e ao planejamento familiar.

Combate à violência contra a mulher

Um segundo eixo de ação que se destaca nos programas analisados é o combate à violência contra a mulher.⁴⁷ Os programas dessa área são estruturados como programas de atenção integral a mulheres vítimas de violência doméstica e sexual, compreendendo assistência jurídica, social e psicológica. A maior parte inclui atendimento na área de saúde e na área de educação, com ênfase na capacitação das mulheres atendidas, visando à sua reinserção social. Constitui um exemplo de iniciativa nessa área o programa *Casa Rosa Mulher*, de Rio Branco (Acre), que atende mulheres e meninas vítimas de

⁴⁷ Sete programas.

violência sexual e doméstica, inserido em um política que combate também a prostituição infantil e o tráfico de mulheres. Outros exemplos são a *Casa Eliane de Grammont*, de São Paulo (São Paulo), a *Casa Bertha Lutz*, de Volta Redonda (Rio de Janeiro), e o *CIAM – Centro Integrado de Atendimento à Mulher*, de Bauru (São Paulo).

Os espaços de vivência e convívio instituídos por esses programas são concebidos como lugares de recuperação da capacidade de inserção social das mulheres, em que estas recebem apoio para deixar a situação de vítima e superar experiências traumáticas de violência sexual ou doméstica, recuperando sua auto-estima.

As iniciativas na área do combate à violência contra a mulher refletem a agenda atual dos movimentos e organizações de mulheres e de movimentos feministas, que tem no combate à violência uma de suas prioridades, propondo, por outro lado, a adoção de uma abordagem integral.⁴⁸ Tal abordagem – marca dos programas analisados – inclui o atendimento emergencial e uma perspectiva emancipadora, voltada à recuperação da auto-estima e à reinserção social das mulheres. No caso dos programas de combate à violência, é possível afirmar, portanto, estar ocorrendo a incorporação da perspectiva de gênero pela ação governamental (nesta área específica), a qual se volta à transformação do padrão de relações de gênero, marcado pela subordinação da mulher.

A inclusão do combate à violência de gênero à agenda local⁴⁹ resulta, em geral, diferentemente do verificado no caso das iniciativas na área de saúde, de movimentos sociais locais. Assim, a *Casa Rosa Mulher*, de Rio Branco (Acre), por exemplo, foi implantada após um longo processo de mobilização, iniciado na década de 80, com a constituição de um movimento local de mulheres. Em 1992, esse movimento formulou proposta de criação de uma Casa da Mulher, para vítimas da violência. No ano seguinte, denúncias na imprensa (local, nacional e internacional) relativas ao tráfico e à prostituição de meninas conduziram à instauração de comissões de investigação na Câmara de Vereadores de Rio Branco (Comissão de Inquérito) e na Assembleia Legislativa do Estado do Acre (Comissão de Sindicância). A criação da *Casa Rosa Mulher*, em 1994, faz parte desse processo de mobilização, em que se destaca a presença de movimentos e organizações de mulheres. Com a implantação do programa, a participação da sociedade civil teve continuidade, estando envolvidos na implementação do programa associações de moradores, sindicatos, partidos, categorias profissionais (em diversos casos, por meio de representações de mulheres nessas entidades) e ONGs.

⁴⁸ SAFFIOTI, 1994.

⁴⁹ Essa incorporação diz respeito àquilo que compete à esfera local de governo, havendo questões enfatizadas pelas entidades que dizem respeito à legislação federal, como é o caso da proposta da consideração do estupro de crime contra a pessoa e não contra os costumes, como está no Código Penal (UNIÃO..., 1997).

As iniciativas locais de combate à violência contra a mulher não resultam, portanto, apenas de uma agenda 'nacional' ligada à questão de gênero, mas tendem a refletir também uma problemática local, que se expressa na mobilização de mulheres em cada município ou em determinada região. Essa mobilização tende a persistir após a criação dos programas, influenciando a sua implementação.

Programas de geração de emprego e renda e combate à pobreza

Programas de geração de emprego e renda constituem outra vertente de incorporação da problemática de gênero por políticas públicas locais. Nas iniciativas analisadas neste trabalho,⁵⁰ há tanto programas dirigidos especificamente às mulheres como programas gerais em que a mulher é incorporada como um segmento da clientela atendida.

Entre os programas estudados, há um (*Mutirão Tudo Limpo*, de São Leopoldo, Rio Grande do Sul) de caráter emergencial que envolve desempregados em atividades de limpeza urbana, em troca de uma cesta básica. Esse programa, por seu caráter meramente assistencialista, distancia-se das reivindicações dos movimentos e entidades ligados à questão de gênero, por não se orientar para a emancipação das mulheres da tutela estatal ou da tutela masculina, ou seja, para sua autonomia e *empowerment*, a partir do reconhecimento de desigualdades de gênero.

Os demais programas⁵¹ consistem em programas de crédito e capacitação, visando à montagem de pequenos negócios e pequenas unidades produtivas e ao apoio de trabalhadores autônomos, assim como a cooperativas de trabalhadores. Alguns têm como foco mulheres; outros atendem majoritariamente mulheres, as principais demandárias de apoio no que se refere à constituição de pequenos negócios e cooperativas de produção (mais de 60% da demanda por apoio vem de mulheres, atingindo, em um dos programas, 80%).

A presença expressiva de mulheres entre a clientela desses programas acabou alterando seu desenho. No caso do *Funger – Fundo de Geração de Emprego e Renda*, de Teresina (Piauí), por exemplo, não concebido originalmente com foco na mulher, diante da demanda crescente vinda de mulheres, o programa passou a atender, por recomendação legal, prioritariamente a esse segmento da população (dois terços das unidades produtivas apoiadas devem ter mulheres como beneficiárias). Em Vitória, onde 61% da clientela é composta por mulheres, o *Proger* –

⁵⁰ Nove programas.

⁵¹ De Quixadá (Ceará), de Betim (Minas Gerais), do estado do Ceará, de Vitória (Espírito Santo), de Teresina (Piauí) e de Porto Alegre (Rio Grande do Sul).

Programa de Geração de Emprego e Renda foi se conformando a necessidades apresentadas pelas mulheres: dois dos módulos de capacitação são dirigidos especificamente a mulheres (desfiadeiras de siri e paneleiras).

Tais programas, ao estimularem a criação de oportunidades de emprego e renda para mulheres, refletem a agenda de gênero. A capacitação e o acesso ao crédito são condições básicas de uma inserção autônoma no mercado de trabalho, aspecto priorizado por essa agenda, seja na vertente que privilegia a mulher como agente multiplicador, por seu papel na família, seja na vertente que enfatiza a perspectiva de direitos. Ao se mostrarem sensíveis à demanda de mulheres, redefinindo seu desenho original, esses programas mostram reconhecerem a diversidade da clientela a que se destinam, rompendo com o padrão de políticas públicas dirigidas a um cidadão abstrato e genérico (masculino). Reconhecem, assim – ainda que tal reconhecimento não seja explícito –, a existência de diferenças de gênero. A ação governamental, nesse caso, ajuda a romper barreiras que se interpunham ao acesso de mulheres a oportunidades econômicas.

No entanto, não se observa a abertura de novas oportunidades à mulher em campos não tradicionalmente femininos. A agenda formulada por movimentos de mulheres e por movimentos feministas inclui a criação de mecanismos de ruptura com a divisão sexual do trabalho, o que esses programas não parecem contemplar.

Há ainda programas que se voltam à geração de emprego e renda na zona rural, como o *Pró-Ave Caipira*, do Rio Grande do Norte, e o *Programa de Verticalização da Pequena Produção Rural (PROVE)*, do Distrito Federal,⁵² iniciativas que concedem crédito e assistência técnica a pequenos produtores rurais. No que se refere à questão de gênero, esses programas, de um lado, beneficiam as mulheres, que correspondem a mais de 85% das responsáveis pela produção (no *PROVE*, 90% das agroindústrias instituídas a partir do programa eram dirigidas por mulheres). No entanto, em ambos os casos, o crédito é concedido sobretudo aos homens (80% dos financiamentos concedidos a homens). Prevalece, portanto, nesses casos, o padrão 'homem-chefe de família': assim, embora se abra uma frente de atividade produtiva para mulheres, um componente importante da desigualdade de gênero no campo da atividade econômica persiste, ao não se conseguir reverter um padrão de controle masculino do acesso ao crédito, o que seria essencial para o *empowerment* das mulheres.

Os programas de geração de emprego e renda aqui analisados constituem exemplos de focalização de políticas de combate à pobreza. Essa focalização parece decorrer

⁵² O *PROVE* do Distrito Federal foi desativado com a mudança de governo em 1998. O programa continua, no entanto, sendo desenvolvido em outros locais do país, como por exemplo no Estado do Mato Grosso do Sul. O mesmo ocorre com alguns programas que, embora interrompidos em seu local de origem, se difundem 'horizontalmente', com adaptações locais.

de diferentes fatores: em primeiro lugar, da influência da agenda atual de reforma das políticas públicas e da tendência de focalização das políticas de combate à pobreza; em segundo lugar, da influência em âmbito local da agenda formulada por movimentos e entidades de mulheres que recomendam que se privilegie o atendimento a mulheres nesse tipo de programa.

A influência de uma agenda formulada em nível 'supra-local' se dá por meio de atores externos, como agências multilaterais de financiamento e ONGs de fora do país, e também via partidos, de cuja agenda passou a fazer parte a criação de oportunidades para mulheres. Mas há também nesses programas impacto de atores locais, ainda que tal presença não se dê sob a forma de pressão de grupos organizados. À medida que os programas de crédito se instituem, observa-se que a presença de mulheres é de tal forma expressiva que acaba influenciando o desenho efetivo do programa, que passa a prestar um atendimento prioritário a mulheres.

5. Conclusão

A ampliação do papel dos governos subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas nos últimos anos foi acompanhada pela inclusão de novos temas no campo de atuação dos governos estaduais e locais. Entre esses novos temas, inclui-se a questão de gênero. Tendo por base o conjunto de programas considerados neste trabalho, verifica-se que essa inclusão tem se dado menos por meio de programas dirigidos à mulher do que pela incorporação da dimensão gênero em programas que não têm a mulher como foco específico.

Tal incorporação nem sempre significa, no entanto, 'aderência' à agenda de gênero ou incorporação da perspectiva de gênero, entendida como uma ação que promove a redução de desigualdades entre homens e mulheres. Há programas que, embora focalizem as mulheres ou a elas dirijam módulos específicos, acabam por reiterar desigualdades de gênero, reafirmando uma posição tutelada e subordinada da mulher tanto no espaço público como no privado.

A maior parte das iniciativas analisadas mostra, porém, convergências com a agenda de gênero e com as prioridades definidas pelos movimentos de mulheres e por movimentos feministas nas últimas décadas. Na conformação dessa agenda, identifica-se uma tensão entre duas vertentes. A primeira vê a mulher sobretudo a partir de sua função na família, devendo as políticas públicas 'investirem' nas mulheres pelo efeito multiplicador que tal

ação pode ter sobre a família e sobre a sociedade como um todo. Entre as iniciativas analisadas, programas da área de saúde, com foco no segmento materno-infantil, aproximam-se em geral dessa perspectiva.

Uma segunda vertente – hegemônica na agenda dos movimentos de mulheres no Brasil – tem por base a perspectiva de direitos. Segundo essa vertente, trata-se de garantir a ampliação do espaço da cidadania, pela extensão de direitos a novos segmentos da população e pela inclusão desses novos segmentos na esfera do atendimento estatal. As iniciativas da área de saúde que adotam a perspectiva de atenção integral e os programas de combate à violência contra a mulher parecem ser tributários dessa perspectiva, na maior parte dos casos.

Mas o ‘alinhamento’ dos programas a uma das vertentes da agenda de gênero nem sempre ocorre. Por exemplo, no caso dos programas de geração de emprego e renda, a priorização das mulheres é defendida tanto pelos que enfatizam o impacto desse apoio no combate à pobreza como pelos que enfatizam a busca da autonomia das mulheres, vítimas da pauperização.

A inclusão da questão de gênero na agenda de governos subnacionais – ou sua incorporação por políticas e programas governamentais, ainda que não explicitada na agenda governamental – ocorre por influência de diferentes atores, com variações de área para área. Atores ‘supra-locais’ influenciam a agenda local por meio de programas, diretrizes e normas federais que induzem e constroem a ação dos governos subnacionais. Tal parece ser o caso de programas da área de saúde, em que a tendência de focalização é definida no nível federal. A influência é exercida também por agências multilaterais e ONGs que condicionam a concessão de recursos à inclusão de gênero nos programas que apóiam. A influência dá-se ainda via quadros partidários, quadros da administração estadual ou municipal e profissionais que atuam em determinada área de política pública. Ocorre ainda influência de entidades e movimentos de âmbito nacional sobre movimentos e organizações de alcance estadual e local.

Mas a democratização significou também abertura de espaços para a presença de atores locais e regionais na conformação das agendas estaduais e locais e na formulação e implementação de políticas e programas. Essa presença se faz sentir nos programas estudados, sobretudo na área de combate à violência contra a mulher, em que a mobilização de mulheres foi responsável pela constituição dos programas, influenciando também sua implementação.

Mas em todas as áreas há também uma presença

'difusa', que não vem de movimentos organizados e que se efetiva na forma de uma demanda 'feminina' por acesso aos serviços oferecidos pelos programas. Essa presença acaba influenciando seu desenvolvimento, mesmo em casos em que a questão de gênero não era uma dimensão presente originalmente quando da concepção das iniciativas. A abertura do processo de formulação e de implementação de políticas públicas, associada à democratização, parece favorecer uma maior permeabilidade das agências estatais às necessidades da comunidade. Assim, embora sejam minoritárias nas experiências analisadas aquelas que surgiram como resposta a movimentos locais (de abrangência municipal, estadual ou regional), há diversas iniciativas que mostram haver um reconhecimento da diversidade de gênero, passando a desenvolver ações que atendem a necessidades específicas e diferenciadas de mulheres, sob influência de mulheres da localidade de implantação do programa. Isso sugere que a consciência prévia da relevância da questão de gênero não é o único caminho para que essa dimensão seja integrada a programas governamentais. Tão importante quanto tal consciência parece ser a efetiva democratização do programa ao longo de sua implementação, no sentido de torná-lo permeável às necessidades efetivas da comunidade a que se destina.

As políticas e programas analisados parecem sugerir que, entre a invisibilidade das mulheres e de suas necessidades e demandas e uma ação governamental resultante de uma 'consciência de gênero', que incorpore a perspectiva de gênero de forma sistemática e generalizada, há um terreno intermediário, associado a um processo incremental de transformação, em que alguns temas da agenda de gênero e algumas das abordagens propostas por movimentos e entidades de mulheres são incorporados, de forma gradual, abrindo talvez caminho para transformações mais profundas.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. "Federalismo e políticas sociais". In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p.13-41.
- BANCADA Feminina no Congresso Nacional. *Informativo*. Edição 7, maio 2000.
- BARROSO, Carmem. "A mulher, o planejamento familiar e a administração municipal". In: IBAM. *Mulher e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. p. 135-148.

- BARSTED, Leila de A. Linhares. "Mulheres, direitos humanos e legislação: onde está nossa cidadania?" In: SAFFIOTI, Heleieth I. B.; MUÑOZ-VARGAS, Monica (Orgs.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro/Brasília: Rosa dos Tempos- NIPAS/UNICEF, 1994. p. 231-270.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRUSCHINI, Cristina; ARDAILLON, Danielle; UNBEHAUM, Sandra G. *Tesouro para estudos de gênero e sobre mulheres*. São Paulo: Editora 34/Fundação Carlos Chagas, 1998.
- CAMARGO, Candido Procópio Ferreira de et al. *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1976.
- CARRANZA, Maria. "Saúde reprodutiva da mulher brasileira". In: SAFFIOTI, Heleieth I. B.; MUÑOZ-VARGAS, Monica (Orgs.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro/Brasília: Rosa dos Tempos-NIPAS/UNICEF, 1994. p. 95-150.
- CARVALHO, Marília Pinto de. "Gênero e trabalho docente: em busca de um referencial teórico". In: BRUSCHINI, Cristina; BUARQUE DE HOLLANDA, Heloísa (Orgs.). *Horizontes plurais: novos estudos de gênero no Brasil*. São Paulo: Editora 34/Fundação Carlos Chagas, 1998.
- CORRÊA, Sonia. "Educação sanitária e ambiental: o papel da mulher e a responsabilidade dos agentes". In: IBAM. *Mulher e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IBAM, 1991. p. 187-208.
- COSTA, Ana Alice Alcântara. "Trajetória e perspectivas do feminismo para o próximo milênio". In: PASSOS, Elizete; ALVES, Ívia; MACEDO, Márcia. *Metamorfoses: gênero nas perspectivas interdisciplinares*. Salvador: UFBA, Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, 1998. p. 25-37.
- DRAIBE, Sonia Miriam. *Metodologia de análise comparativa de programas sociais*. Campinas, NEPP-UNICAMP, 1991. Trabalho apresentado em Seminário da CEPAL, em Santiago, Chile, 6-8 maio 1991.
- _____. "As políticas sociais e o neoliberalismo". *Revista USP*, n. 17, p. 86-101, 1993. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo.
- _____. "Uma nova institucionalidade das políticas sociais?: reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas e programas sociais". *São Paulo em Perspectiva*, v. 11, n. 4, p. 3-15, out./dez. 1997.
- FALÚ, Ana; RAINERO, Liliana. *Pobreza urbana y genero*. Taller sobre pobreza urbana en América Latina y el Caribe. Rio de Janeiro, 14-16 mayo 1996.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. *Incorporação da questão de gênero pelas políticas públicas na esfera local de governo*. São Paulo: NPP/FGV-EAESP, 1998. Relatório de pesquisa n.18/1998.

- _____. "Gênero e políticas públicas na esfera local de governo". *Organizações e Sociedade*, v. 6, n. 14, p. 65-104, 1999.
- _____. "Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo". *RAP – Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 1, p. 119-145, jan./fev. 2001.
- _____. *Gênero e políticas públicas: iniciativas de governos subnacionais no Brasil*. São Paulo: NPP/FGV-EAESP, 2002. Relatório de pesquisa n. 10/2002.
- FUJIWARA, Luis. *Governo: substantivo feminino? Gênero e políticas públicas em governos subnacionais*. 2002. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – FGV/EAESP, São Paulo.
- GÊNERO nas administrações: desafios para prefeituras e governos estaduais. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2000.
- GIFFIN, Karen. "A mulher, a cidade e os programas sociais". In: IBAM. *Mulher e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IBAM/UNICEF, 1991. p. 169-186.
- HITA, Maria Gabriela. "Gênero, ação e sistema: a reinvenção dos sujeitos". *Lua Nova*, n. 43, p.109-131, 1998.
- KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins, 1995. 2nd ed. Cap. 9 "Wrapping things up – session Agenda setting".
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LAVINAS, Lena. "As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro". *Revista Estudos Feministas*, v. 4, n. 2, p. 464-479, 1996.
- _____. "Gênero, cidadania e adolescência". In: MADERIA, Felícia Reicher. *Quem mandou nascer mulher: estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos/UNICEF, 1997.
- _____. "Políticas públicas de gênero: considerações". In: *Gênero nas administrações: desafios para prefeituras e governos estaduais*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert, 2000. p. 36-38. Trecho de exposição.
- MOISÉS, José Álvaro et al. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- NICHOLSON, Linda. "Interpreting Gender." *Sings: Journal of Women in Culture and Society*, Chicago, v. 20, n.1, 1994. p. 79-105.
- OLIVEIRA, Rosiska Darcy de. *IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995)*. Brasília, s/d. Disponível em: <http://www.celim.org.br>.
- PINTO, Mara D. Biasi Ferrari. "Trabalhando para mulheres". In: IBAM. *Mulher e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IBAM/UNICEF, 1991. p.111-118.

- REIS, Elisa Pereira. "Política e políticas públicas na transição democrática". In: MOURA, Alexandrina de Moura (Org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice/Editora Revista dos Tribunais; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989. p. 90-104.
- RELATÓRIO sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 1996. p. 20-24.
- SAFFIOTTI, Heleieth I. B. "Violência de gênero no Brasil contemporâneo". In: SAFFIOTTI, Heleieth I. B.; MUÑOZ-VARGAS, Monica (Orgs.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro/Brasília: Rosa dos Tempos-NIPAS/UNICEF, 1994. p. 151-187.
- SALISBURY, Robert H. "The Analysis of Public Policy: a Search for Theories and Roles". In: CAHN, Matthew A., and THEODOULOU, Stella Z. *Public policy: the essential readings*. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995.
- SÃO PAULO (Prefeitura). Secretaria do Governo Municipal. Coordenadoria Especial da Mulher. *1º Conferência Municipal de Mulheres da Cidade de São Paulo. Texto base*. São Paulo, 2002. (1º Conferência..., 30 e 31 de agosto de 2002, Anhembi).
- SARTI, Cynthia. "Feminismo no Brasil: uma trajetória particular". *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 34, p. 38-47, 1988.
- SCOTT, Joan. Prefácio a "Gender and Politics of History". *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 3, p.11-27, 1994.
- _____. *Gênero: uma categoria útil para a análise histórica*. Recife: SOS Corpo, 1995.
- SINGER, Paul; BRANT, Vinícius Caldeira (Orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis: Editora Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1980.
- SOUZA-LOBO, Elisabeth. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- SUÁREZ, Mireya et al. *Gestão local e desigualdades de gênero*. Brasília: Agende, 2002.
- SUPLICY, Marta. *Conferência Mundial*. Brasília, s/d. Disponível em <http://evirt.com.br/mulher/cap.23>.
- THE WORLD BANK. *Toward Gender Equality: the Role of Public Policy*. Washington, D. C.: The World Bank, 1997.
- UNIÃO DAS MULHERES DE SÃO PAULO. *A violência contra a mulher e a impunidade: uma questão política*. São Paulo: União das Mulheres de São Paulo, 1997.

[Recebido em março de 2003
e aceito para publicação em setembro de 2003]

Gender and Public Policies

Abstract: *The paper consists on an analysis of the incorporation of the gender perspective by public policies at the subnational level of government in Brazil. The article begins with a reconstitution of the gender agenda and its relations with the State reform agenda and the public policies reform agenda, since the 80s. Taking as reference the proposals that came from the women movement and from feminist entities, the article analyses programs from three sectors – health, violence against women and employment and income generation. The analysis focuses on the adherence of these programs to the gender agenda.*

Key words: *gender, public policy, gender policy, local government, gender agenda.*