

GÊNERO E POLÍTICAS PÚBLICAS NA ESFERA LOCAL DE GOVERNO*

Marta Ferreira Santos Farah**

INTRODUÇÃO

A democratização do país nos anos 80 e a crise fiscal do Estado desencadearam um processo de redefinição da intervenção do Estado na área social no Brasil, acompanhado por uma crescente importância de políticas sociais promovidas por governos locais. O deslocamento das políticas sociais para a esfera local de governo tem sido acompanhado por alterações tanto no conteúdo, como no processo de formulação e implementação das políticas.

Este trabalho pretende analisar a incorporação da questão de gênero por governos locais, tendo como referência este processo mais geral de redefinição da ação do Estado na área social e a evolução da agenda de reforma nos anos 80 e 90, assim como a agenda formulada por movimentos e entidades ligadas a gênero desde o final da década de 70. O artigo examina experiências recentes de governos municipais inscritos em programa de premiação e disseminação de iniciativas inovadoras de governos subnacionais - Gestão Pública e Cidadania - desenvolvido pela Fundação Getulio Vargas de São Paulo e pela Fundação Ford¹.

A AGENDA DE REFORMA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E A PRESENÇA DO MOVIMENTO LIGADO A GÊNERO

A agenda democratizante

Na evolução da agenda de Reforma da ação do Estado na área social no Brasil podem ser identificados dois momentos principais. O primeiro teve início na década de 70 e ganhou impulso nos anos 80, no âmbito do processo de democratização do país. A agenda de reforma que então se definiu, inspirando governos estaduais de oposição eleitos em 1982 e se consolidando na Constituição de 88, teve com eixos a democratização dos processos decisórios e a equidade dos resultados das políticas públicas, sendo a democratização vista como condição da equidade dos resultados.

Tratava-se, neste momento, de implementar mudanças não apenas no regime político, mas também no nível das políticas públicas, do Estado em ação (O'DONNELL, 1989). As propostas enfatizadas, neste momento, foram a descentralização e a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas. Como mostra Draibe (1992), do ponto de vista da orientação substantiva das políticas sociais, procurava-se caminhar, sob o impulso das forças democratizantes, para um Estado do Bem-Estar do tipo institucional-redistributivista, caracterizado pela concepção universalista de direitos sociais, uma vez que o sistema de proteção social implantado no país caracterizava-se pela segmentação e pela

exclusão de amplos contingentes da população do acesso à cidadania social. A descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação substantiva das políticas sociais, voltada para a garantia da equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal.

Participaram da constituição desta agenda movimentos sociais, constituídos desde os anos 70, em torno tanto de questões gerais relativas à democratização do regime como de uma pauta específica de reivindicações por serviços públicos, de cujo acesso parte significativa da população estava excluída. Foram também atores importantes na constituição da agenda de reforma categorias profissionais envolvidas na prestação de serviços públicos (médicos, sanitaristas, educadores, assistentes sociais e profissionais da área de habitação e saneamento, dentre outros), cuja atuação os colocava em contato direto com a população atendida pelo Estado e sobretudo com a realidade dos excluídos do atendimento estatal. Os movimentos sociais urbanos foram particularmente importantes neste processo, organizados em torno de demandas relativas a equipamentos e serviços urbanos ausentes nas periferias das grandes cidades.

Neste primeiro momento de constituição da agenda de reforma das políticas sociais, já se faz sentir a questão de gênero. Em primeiro lugar, através da presença expressiva de mulheres nos movimentos sociais urbanos. Como afirma Souza-Lobo (1991a, p.247), "freqüentemente as análises ignoraram que os principais atores nos movimentos populares eram, de fato, atrizes". A história destes movimentos é também a da constituição das mulheres como novo sujeito coletivo, em que estas deixam a esfera privada a que estavam confinadas e passam a atuar no espaço público, levando para a esfera pública temas que recortam o espaço privado (SOUZA-LOBO, 1991b).

A constituição das mulheres como sujeito político se dá através de sua mobilização em torno de questões ligadas à esfera da reprodução, que atingem os trabalhadores urbanos pobres em seu conjunto. É seu papel "tradicional" na esfera doméstica que legitima sua participação no espaço público (SARTI, 1988 e GIFFIN, 1989), sua mobilização se dando em torno da denúncia de desigualdades sociais expressas na ausência ou na precariedade de equipamentos e serviços nas periferias urbanas. Através de sua participação nos movimentos sociais urbanos, as mulheres denunciam a omissão do poder público e o caráter perverso das políticas públicas em áreas como habitação, saneamento, saúde, educação, transporte etc.

Mas ao mesmo tempo que denunciavam desigualdades de classe, os movimentos de mulheres - ou as mulheres nos movimentos, como sugere Souza-Lobo (1991c) - passavam também a levantar temas específicos à condição da mulher, tais como: desigualdade salarial, direito a creches, saúde da mulher, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher (SARTI, 1988 e LOBO, 1991). Nesta discriminação de temas ligados à questão de gênero, há convergências com o movimento feminista, composto sobretudo por mulheres de classe média, que, na volta do exílio a que haviam sido conduzidas pelo regime militar, trouxeram consigo influências do movimento feminista internacional.

No início da década de 80, a unidade do movimento de mulheres se desfaz. No contexto de abertura política, o ser oposição já não constitui fator de unidade. De um lado, parte dos

grupos compostos por mulheres continua a se articular em torno de questões que transcendem a problemática de gênero.

De outro, os grupos feministas que enfatizam a desigualdade de gênero também se atomizam, organizando-se em torno de temas específicos, como saúde, sexualidade e reprodução, violência contra a mulher etc. O locus da ação também se diversifica. Ao lado dos movimentos sociais, que sofrem um enfraquecimento, surgem novos espaços de atuação das mulheres: partidos, organizações não governamentais e a administração pública.

No que se refere às políticas públicas, as questões postas pelo movimentos de mulheres na passagem dos anos 70 para os 80 coincidem com as demandas postas pelos movimentos sociais em seu conjunto e dizem respeito à extensão da cidadania social e política: reivindica-se participação e acesso a bens e serviços públicos. A discriminação de questões diretamente ligadas às mulheres envolve, por sua vez, tanto uma crítica à ação do Estado (ou à sua omissão), como - à medida que a democratização avança - a formulação de propostas de novas políticas públicas que tenham como foco a mulher. Ao denunciarem formas de exclusão e de dominação que atingem exclusivamente as mulheres, os movimentos reivindicam políticas de gênero.

Sob o impacto destes movimentos, os governos estaduais de oposição eleitos em 1982 foram pioneiros na implantação no país de políticas públicas dirigidas à mulher. 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. Estas instituições se disseminaram a seguir por todo o país, os Conselhos da Condição Feminina sendo implantados nos três níveis de governo e as Delegacias da Mulher sendo estabelecidas em mais de 150 municípios até 1993 (SAFFIOTI, 1994). Estas medidas vieram em resposta a reivindicações de movimentos feministas e de movimentos de mulheres (que não se definiam como feministas), os quais denunciavam a violência contra as mulheres como um problema grave e de grande magnitude na sociedade brasileira, o qual exigia a formulação de políticas específicas para seu enfrentamento (SOUZA-LOBO, 1991a e SAFFIOTI, 1994).

A mobilização de mulheres em torno da problemática de gênero foi responsável também pela instituição do PAISM - Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, em 1983. Tal programa se constituiu como resposta a duas demandas básicas formuladas por estes movimentos. Em primeiro lugar, a de instituição de um programa de saúde integral que atendesse não apenas a gestantes e mulheres no pós-parto (programas de saúde materno-infantil), mas à mulher em todos os períodos de sua vida (adolescentes, idosas etc.) e que fosse integral também pela abordagem, compreendendo tanto a perspectiva educativa e preventiva como a curativa. Em segundo lugar, os movimentos reivindicavam a separação entre sexualidade e reprodução, como base para programas de orientação sexual e de planejamento familiar (CARRANZA, 1994).

Também a Constituição de 88 reflete a mobilização de mulheres, como aponta Barsted (1994, p. 245-246):

"Durante o processo Constituinte, o movimento de mulheres, com o apoio do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), por todo o Brasil, se mobilizou para definir uma

pauta de demandas a serem incluídas como direitos na nova Constituição, abrangendo diversas áreas temáticas e tendo como objetivo a plena cidadania formal das mulheres".

Em função desta mobilização, algumas reivindicações foram incorporadas à Constituição. Na área dos direitos trabalhistas, a nova Constituição incorporou a extensão da licença maternidade, a extensão de direitos trabalhistas a trabalhadores e trabalhadoras rurais, a ampliação de direitos das empregadas domésticas, dentre outras demandas. Na área do direito da família, passou-se a reconhecer como entidade familiar a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes. A Constituição inovou ainda ao admitir a existência de uma violência específica no âmbito doméstico, propondo a criação de mecanismos para coibi-la, e ao introduzir, como matéria constitucional, a proteção a direitos reprodutivos, declarando que o planejamento familiar é livre decisão do casal e vedando qualquer forma coercitiva de ação neste campo por parte de instituições estatais ou privadas.

As demandas relativas à problemática da mulher foram canalizadas para diferentes níveis de governo, dependendo da distribuição de competências em cada campo de política pública. Assim, por exemplo, as reivindicações na área de combate e prevenção da violência contra a mulher se dirigiram aos níveis estadual e municipal. As questões relativas à saúde, por sua vez, foram dirigidas num primeiro momento ao governo federal. Como veremos adiante, à medida que a descentralização se inicia, na área da saúde e em outras áreas em que a política social era centralizada no governo federal, não apenas as demandas, mas também as políticas se deslocam para o nível local de governo, passando a dizer respeito à administração municipal e mais diretamente à administração das cidades.

De outro lado, políticas urbanas municipais promovidas ao longo da década de 80, incorporando a demanda dos movimentos sociais por participação popular, são marcadas pela forte presença de mulheres em seu desenvolvimento. Tal é o caso, por exemplo, de programa por ajuda-mútua da área de habitação, desenvolvido pelo Município de São Paulo, no início dos anos 80 (REINACH, 1985) e de programa de saneamento realizado pela prefeitura de Recife entre 1985 e 1988 (CORRÊA, 1991). Nestes casos, no entanto, nem sempre a presença da mulher como sujeito coletivo tinha visibilidade, constituindo o foco da política, de um lado, a resposta a demandas por serviços e equipamentos e, de outro, a incorporação da participação popular no processo de implementação da política. Tal participação, no entanto, tende a ser vista de forma indiferenciada, não se reconhecendo a centralidade que as mulheres assumem na "vivência" das carências urbanas e como agentes de transformação (CORRÊA, 1991).

Reformulação da agenda

A agenda de Reforma da ação do Estado na área social sofre uma inflexão a partir do final dos anos 80, já sob o impacto da crise do Estado e de sua capacidade de investimento, num cenário marcado pela globalização e pela reestruturação produtiva. Neste novo contexto, a escassez de recursos passa a ser uma questão central, ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Assim, ao lado da preocupação com a democratização dos processos e com a equidade dos resultados, são introduzidas na agenda

preocupações com a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação estatal, assim como com a qualidade dos serviços públicos (FARAH, 1998a e FARAH, 1998b).

Neste processo de redefinição da agenda de Reforma, disputou espaço internamente o ideário neoliberal, que ganhara força nos países centrais e nas agências multilaterais de financiamento. Segundo esta perspectiva, o Estado é essencialmente ineficiente, ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. A crise econômica - e a crise do Estado - resultam do próprio Estado e de sua intervenção excessiva, do que resulta a proposta de "desmantelamento" da intervenção estatal e do Estado Mínimo. Para a América Latina, propõem-se políticas de ajuste que acarretam recessão e desemprego e, ao mesmo tempo, implicam retração da intervenção estatal, inclusive das políticas públicas de caráter social (PORTELLA FILHO, 1994).

Com relação especificamente à área social, a agenda neoliberal propõe: a) a privatização, através da transferência da produção de serviços públicos para o setor privado lucrativo; b) a descentralização das políticas sociais para as esferas locais de governo, como forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público; c) a focalização, orientada para a concentração da ação estatal em determinados serviços (considerados essenciais e não passíveis de oferta pelo mercado) e em segmentos específicos da população, mais vulneráveis e expostos a situações de pobreza extrema (DRAIBE, 1993) e d) mudanças na gestão dos programas estatais, de forma a dotá-la da eficiência e da eficácia atribuídas à gestão privada (FARAH, 1998a).

As propostas de corte neoliberal se contrapõem à agenda formulada anteriormente, orientada para a democratização e para construção no país de um Estado do Bem-Estar universalista. No entanto, a crise que atingiu o país desde o início da década de 80 e alterações na economia capitalista mundial, em que se destacam a reestruturação produtiva e a globalização, redefinindo os termos da inserção do Brasil no cenário internacional, vieram colocar novos desafios aos atores que haviam participado internamente da formulação da agenda democrática e estavam engajados com a efetivação da reforma. Assim, ao mesmo tempo que a Constituição de 1988 assinalava a transposição para o plano legal de grande parte da agenda que se fora construindo desde a década anterior, iniciava-se uma reformulação desta agenda, através da incorporação de novos desafios.

Diferentemente da abordagem neoliberal, esta agenda não pretende, no entanto, o desmantelamento do Estado, mas sim uma reforma da ação estatal, que venha adequá-la aos novos desafios que se apresentam a uma nação em desenvolvimento neste final de século. Na década de 90, procura-se, portanto, integrar à agenda "democrática" dos anos 80 novos ingredientes, voltados à busca da eficiência, da eficácia e da efetividade na ação estatal. Segundo DRAIBE (1993), alguns dos componentes da proposta neoliberal para a reforma das políticas sociais estão presentes também nesta ampliação da agenda democrática:

"... focalizar, tornar seletiva, envolver setores privados lucrativos ou não-lucrativos e descentralizar não constituem e nem podem ser considerados monopólio da estratégia neoliberal ou conservadora e, por isso, não podem ser descartados sem maior reflexão. Em outras palavras, tem havido propostas socialmente progressistas de conceber uma efetiva

política voltada para populações pobres que, no seu desenho, envolvem de modo peculiar aqueles ingredientes tidos como exclusivos do neoliberalismo".

Do mesmo modo, pode-se dizer que a reformulação da gestão estatal tampouco é monopólio do neoliberalismo, sendo incorporada à agenda de reforma neste segundo momento por atores que defendem a democratização das políticas públicas e a equidade das políticas sociais. Nesta perspectiva, no entanto, a preocupação com a eficiência e com a eficácia se articula à orientação para a equidade e para a democratização dos processos decisórios, envolvendo tanto alterações institucionais - com ênfase à descentralização - como novos padrões de relação entre Estado e Sociedade.

Assim, cada um dos elementos presentes na proposta neoliberal de Reforma da atuação do Estado na área social reaparece com um novo significado na perspectiva progressista. Não se trata, aqui, de privatização como alternativa prioritária ou exclusiva (potencialmente segmentadora e excludente), mas de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, visando à garantia da provisão de serviços públicos (FARAH, 1998b) e à construção de novas modalidades de solidariedade social (LIPIETZ, 1991).

Da mesma forma, a descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista sobretudo como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e Sociedade e a democratização do acesso aos serviços.

A focalização, por sua vez, é incorporada pelo reconhecimento da necessidade de se estabelecerem prioridades de ação em contexto de limites de recursos e por se entender que é preciso atender de forma dirigida alguns segmentos da população, que vivem situações de carência social extrema, num quadro agravado pelas políticas de ajuste. No entanto, as políticas seletivas devem ser entendidas como complementares a políticas universais de caráter redistributivo e a políticas de desenvolvimento orientadas para a superação de desigualdades estruturais.

Com relação à gestão, há também nesta perspectiva uma crítica das organizações estatais, procurando-se superar a falta de flexibilidade associada à burocratização de procedimentos e à hierarquização dos processos decisórios, assim como a sua condução segundo mecanismos clientelísticos e corporativistas. Procura-se, ao mesmo tempo, superar o caráter anti-democrático associado ao insulamento de certas agências (NUNES, 1997).

Vimos anteriormente como a agenda formulada pelo movimento ligado a gênero no Brasil nos anos 70 se constituiu inicialmente integrada a uma agenda mais abrangente que tinha como eixo a democratização e a noção de direitos. No final dos anos 80, a agenda de gênero já se discriminara, sendo formulada por um movimento não mais unitário, o que significou também que, com relação à própria agenda, deixara de haver uma visão de consenso.

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 relativa à questão de gênero.

Com relação à descentralização, os movimentos e entidades ligadas a gênero continuam a apoiar esta proposta para o conjunto das políticas sociais, enfatizando a dimensão democrática da descentralização, que aproxima administração e cidadãos. Tende a haver também a incorporação do debate sobre a eficiência na alocação de recursos, entendendo-se que a substituição dos grandes aparatos centralizados do período anterior por agências locais favorecerá o controle desta alocação (GIFFIN, 1989).

Com relação às políticas de gênero, por sua vez, não há, a exemplo de diversas políticas públicas, um sistema e um aparato centralizado consolidado, cuja descentralização se reivindique. Das políticas com foco na mulher, como visto, algumas se constituem no nível federal, outras no nível estadual e municipal. Mas, aos poucos, à medida que o processo de descentralização começa a ocorrer, o locus das pressões se redireciona crescentemente para o nível local. No caso da área de saúde, uma das políticas sociais em que a descentralização mais avançou (ALMEIDA, 1996), esta reorientação é clara, embora não se abandone a esfera federal enquanto formuladora de diretrizes e de macropolíticas. Um exemplo desta reorientação é dado por BARROSO (1991, p. 135), em sua análise das demandas e políticas relativas ao planejamento familiar:

"No panorama político atual, a questão do planejamento familiar tem se feito presente cada vez com mais força, em função das reivindicações e das demandas articuladas por diversos setores da sociedade. A expressão dessas demandas, que até então havia sido canalizada prioritariamente para o nível federal, onde a formulação do PAISM abria espaço para a sua introdução, com o SUDS e a municipalização dos serviços de saúde, passa a se voltar, agora, principalmente para o nível local".

No que se refere à emergência de novas formas de articulação com a sociedade civil e com o setor privado, o movimento ligado à questão de gênero no país é, desde suas origens, fortemente ligado à organização da sociedade civil, buscando a preservação de sua autonomia com relação ao setor estatal. Nos anos 80, um dos pontos em torno do qual se estabeleceram divergências importantes dentro do movimento de mulheres dizia respeito exatamente à interlocução com o Estado e à participação na administração pública. Enquanto determinados grupos entendiam que era preciso ocupar espaços governamentais num cenário de redefinição das políticas públicas, outros grupos entendiam que a autonomia do movimento devia ser preservada (SOUZA-LOBO, 1991b). 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 desenvolvem programas de gênero em áreas como saúde, educação, combate à violência, geração de renda e organização de mulheres. Progressivamente, tais organizações passam também a dialogar com o Estado, propondo diretrizes de ação para políticas públicas (SARTI, 1988). Nos anos 90, a proposta de articulação de ações governamentais e não-governamentais para a formulação e implementação de políticas encontra, portanto, nas entidades da sociedade civil ligadas à temática de gênero, parceiros potenciais com experiência acumulada relevante.

Por outro lado, os movimentos de mulheres, mobilizados em torno de questões relativas à carência de equipamentos e serviços urbanos nos bairros populares, desde o início do processo de democratização, tiveram o Estado como interlocutor, dirigindo a este

reivindicações por políticas públicas participativas e não-excludentes. Em parte como resultado desta interlocução, desde os anos 80 foram se desenhando alternativas de políticas públicas em setores como habitação, saneamento e educação, em que a participação de organizações da comunidade e de ONG assume um lugar central. Também aí, portanto, há hoje um espaço para o estabelecimento de parcerias, que se beneficia de experiências acumuladas ao longo da década passada.

Como veremos adiante neste trabalho, diversas das iniciativas de governos locais que incorporam a questão de gênero contam com a participação da sociedade civil em seu desenvolvimento, refletindo a experiência acumulada nos anos 80 pelos movimentos, por entidades ligadas a gênero e pelo próprio Estado.

A temática da focalização, por sua vez, 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. Documento da CEPAL de 1994 afirma a este respeito:

"As mulheres constituem a maioria dos setores pobres e devem suportar a pior carga nas famílias submetidas à pobreza, sobretudo as mulheres em situações urbanas, aquelas que cumprem as funções de chefe de família" (FALÚ e RAINERO, 1998, nota, 7, p.5).

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 geral famílias monoparentais). 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 (RELATÓRIO, 1997, p.20-24). O relatório destaca também que a chefia feminina é um fenômeno mais acentuado nas cidades.

Ainda sobre o Brasil, dados de 1994 revelam que enquanto o desemprego masculino era de 6,7%, o desemprego feminino atingia 13,9% (FALÚ e RAINERO, 1998, p.6). 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, organizações como o Banco Mundial recomendam a focalização de políticas de combate à pobreza. Documento recente do Banco, intitulado "Toward gender equality", analisa o papel das políticas públicas na redução das desigualdades de gênero, propondo explicitamente a focalização nas áreas de educação, saúde, serviços de extensão rural, infra-estrutura rural e urbana, e em áreas como segurança, geração de emprego e renda entre outras. Os argumentos principais da proposta de focalização (targeting women) dizem respeito a uma maior eficiência das políticas de combate à pobreza obtida pela 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 (TOWARD, 1997).

Mas também movimentos e entidades de mulheres passaram 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. Documento apresentado à Conferência Mundial sobre as Mulheres de Beijing, em 1995, afirma serem as mulheres dos países em desenvolvimento as mais atingidas pela intensificação da pobreza dos anos 80, em decorrência da recessão prolongada e dos programas de ajuste (PLATAFORMA, 1995, p. 4-5):

" A pobreza afeta as famílias como um todo, mas dentro delas a mulher assume uma porcentagem desproporcional da carga. ... A mulher deve administrar o consumo da família em situações de crescente escassez e obter rendimentos através de um emprego mal pago ou em um setor não estruturado, e, ao fazê-lo, institui o ajuste invisível para fazer frente à pobreza...".

O Documento recomenda a elaboração de "programas que permitam às mulheres pobres das zonas urbanas e rurais dos países em desenvolvimento ganhar a vida" (p.13) e propõe que os programas de acesso a recursos produtivos sejam desenhados de forma a dar oportunidade às mulheres, propondo que sejam criados sistemas de crédito fácil que atendam a mulheres.

No Brasil, movimentos e entidades de mulheres recomendam que programas de combate à pobreza priorizem as mulheres, com especial atenção às mulheres negras, às mães solteiras e às chefes de família, por seu maior grau de vulnerabilidade (LAVINAS, 1996) 1.

A tese da feminização da pobreza é questionada por LAVINAS (1996), para quem a diferença de renda entre homens e mulheres 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 nas políticas de combate à pobreza, defendendo práticas universalistas. Ainda que as tendências apontadas por LAVINAS se confirmem, as propostas dos movimentos de mulheres no sentido da implementação de programas com foco privilegiado na mulher parecem ter sua razão de ser quando se considera que, dentre os segmentos atingidos pela pobreza e pelo efeitos do desemprego crescente, a mulher continua - ainda hoje - sendo a mais fortemente atingida, sendo, por outro lado, a menos atendida pelos mecanismos tradicionais de capacitação de mão-de-obra e de geração de emprego e renda. Além disto, as mulheres chefes de família (sem cônjuge) são também, por sua concentração no setor informal, mais "desprotegidas" do ponto de vista trabalhista e previdenciário. Assim, embora como propõe LAVINAS, as políticas de combate à pobreza devam se voltar ao universo integral daqueles que vivem em situação de deficiência de renda, é importante criar canais de inclusão das mulheres em programas de combate à pobreza, uma vez que os mecanismos tradicionais de crédito e de estímulo à atividade produtiva, em geral, privilegiam os homens (PINTO, 1989 e PLATAFORMA, 1995).

A focalização aparece também na recomendação de desenvolvimento de políticas dirigidas a meninas em situação de risco - em situação de rua, vivendo na prostituição etc. (BARSTED, 1994).

Na verdade, na maior parte das políticas de gênero, pode-se dizer que, ao se desenharem programas dirigidos especificamente às mulheres, ocorre focalização. Mas diferentemente da noção de eficiência do gasto, presente em propostas como as do Banco Mundial, nas

propostas elaboradas por entidades e movimentos ligados a gênero, no Brasil e fora do país, o que parece ser enfatizado 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. Trata-se, assim, de um movimento no sentido da extensão de direitos de cidadania.

Bobbio, analisando o desenvolvimento dos direitos do homem, designa este processo de multiplicação de direitos por especificação (BOBBIO, 1992, p.68-69):

"... porque o próprio homem não é mais considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas é visto na especificidade ou na concretude de suas diversas maneiras de ser em sociedade... tomado na diversidade de seus diversos status sociais, com base em diferentes critérios de diferenciação (o sexo, a idade, as condições físicas), cada um dos quais revela diferenças específicas, que não permitem igual tratamento e igual proteção".

Trata-se, assim, de propostas de políticas que partem da visão de que é necessário reconhecer a vivência diferenciada de mulheres e homens, a qual evidencia desigualdades que precisam ser superadas para garantir às mulheres plena cidadania².

Mais recentemente, a agenda relativa às políticas públicas assinala uma nova tendência: propõe-se que a dimensão gênero seja incorporada por cada uma das diversas políticas, em substituição a políticas com foco exclusivo na mulher. Seminário sobre Gênero e Políticas Públicas na Administração Municipal, realizado por iniciativa do IBAM e da UNICEF, com a participação do Conselho Nacional do Direito da Mulher e apoio da Fundação Ford, ilustra esta tendência (PINTO, 1991):

"Diretrizes gerais

- reorientação do comportamento político-administrativo dos Governos Municipais de modo a formular e implantar políticas, programas e projetos em bases participativas, voltados para a incorporação das questões de gênero e equidade".

A agenda de gênero na segunda metade dos anos 90

O seguinte elenco de prioridades compõe hoje a agenda relativa à incorporação da questão de gênero pelas políticas públicas no Brasil:

1. Violência

Criação de programas abrangentes que atendam as mulheres vítimas da violência doméstica e sexual, incluindo a atenção integral (jurídica, psicológica e médica), a criação de abrigos para as vítimas da violência e medidas ligadas à segurança pública - criação de delegacias especializadas e aplicação de medidas repressivas e preventivas mais efetivas (inclusive com alterações no direito penal). (SAFFIOTI, 1994 e PINTO, 1991)

2. Saúde

Implantação efetiva do PAISM - Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, incluindo ações específicas para adolescentes, mulheres em idade fértil e na terceira idade, além de cuidados com a saúde mental e ocupacional da mulher. O PAISM inclui ainda ações voltadas ao controle de doenças sexualmente transmissíveis, de prevenção do câncer e na área do planejamento familiar, superando a concentração dos programas tradicionais exclusivamente na saúde materno-infantil (CARRANZA, 1994 e PINTO,1991).

3. Meninas e adolescentes

Reconhecimento de direitos de meninas e adolescentes, através 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. Trata-se de uma proposta que supõe a articulação de diversas áreas de ação do governo (saúde, educação, segurança etc.) (BARSTED, 1994; PINTO, 1991 e LAVINAS, 1997).

4. Geração de emprego e renda

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, tradicionalmente concebidos de forma a contemplar predominantemente a população masculina (LAVINAS, 1996 e PINTO, 1991).

6. Educação

Reformulação de livros didáticos e de conteúdos programáticos de forma a eliminar referência discriminatória sobre a mulher. Há ainda propostas de inclusão de conteúdos programáticos relativos, de um lado, à sexualidade, à contracepção, e, de outro, à própria discriminação (PINTO,1991).

7. Trabalho

Garantia de direitos trabalhistas à mulher nos diversos níveis da administração pública e fiscalização do cumprimento das normas constitucionais pelo setor privado. Eliminação de tratamento diferenciado que implique discriminação na área da administração pública e fiscalização da discriminação no setor privado (PINTO, 1991).

8. Infra-estrutura urbana

Construção de equipamentos urbanos priorizados por mulheres, como creches e lavanderias, e de outros equipamentos e serviços urbanos como postos de saúde, habitação, saneamento básico, entre outros. As mulheres continuam a desempenhar um papel central com relação a estas questões que afetam a esfera da reprodução, devendo ser reconhecida a "centralidade" de sua participação nestas áreas na implantação das políticas públicas (GIFFIN, 1991 e CORRÊA, 1991)3.

9. 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.

As questões identificadas até aqui vêm sendo priorizadas nos debates e mobilizações relativos à questão de gênero, no que se refere à sua incorporação por políticas públicas. Certamente este conjunto de questões não esgota as questões postas pelos movimentos e organizações de gênero, mas delinea os principais contornos de uma agenda para a formulação de políticas públicas que contemplem a problemática de gênero. Nesta agenda, vem ganhando espaço a recomendação relativa à incorporação da perspectiva de gênero por toda e qualquer política pública (de forma horizontal), mais que sua eleição como foco de políticas específicas, de forma a que a problemática que atinge as mulheres seja contemplada toda vez que se formular e implementar uma política.

DESCENTRALIZAÇÃO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GÊNERO

A incorporação da questão de gênero por governos locais deve ser entendida no contexto do processo de descentralização em curso no país. A proposta de descentralização destaca-se como uma das prioridades colocadas pelos movimentos que propunham uma ampla reforma das políticas sociais no início dos anos 80. A descentralização era vista como mecanismo de redução da distância entre Estado e cidadão, possibilitando maior controle sobre a destinação de recursos e sobre a qualidade dos serviços prestados e viabilizando uma maior democratização dos processos decisórios. Mas a tendência à descentralização foi reforçada também, como visto anteriormente neste trabalho, pela crise do Estado e de sua capacidade de investimento. A descentralização das políticas sociais para instâncias locais de governo aparece, nesta perspectiva, como mecanismo de aumento da eficiência e da eficácia do gasto público, ao aproximar problemas e gestão, possibilitando um maior vínculo entre clientes e entidades responsáveis pelas decisões sobre os serviços.

Assim, como visto anteriormente, propostas orientadas para a ampliação da cidadania, com ênfase à democratização dos processos decisórios e a uma maior equidade dos resultados das políticas públicas têm afinidade, ao menos formal, com propostas orientadas para o enfrentamento da crise do Estado, vindas inclusive de uma perspectiva neoliberal⁴.

Sob influência desta agenda, teve início no país, nos anos 80, de forma não linear e variando de setor para setor, um processo de descentralização da ação estatal, crescendo a importância da ação dos municípios na área social nos últimos anos. Dentre os fatores que contribuíram para este deslocamento das políticas sociais para a esfera local, destacam-se:

1. transferência de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo, para o governo municipal, com ênfase às atribuições que dizem respeito à cidadania social⁵;
2. resposta a reivindicações da sociedade civil pela descentralização das políticas sociais, desde o início da década de 80;
3. ênfase à descentralização na agenda de reforma de diferentes correntes políticas;

4. aumento significativo da participação dos municípios na repartição dos recursos fiscais desenhada a partir da Constituição de 1988;
5. ênfase à descentralização na agenda de organismos financiadores multilaterais, os quais exercem influência sobre o desenho das políticas governamentais no país;
6. maior proximidade do governo local com relação às demandas da população, o que assume relevância num quadro democrático;
7. insuficiência das respostas do mercado como alternativa ao "desmonte" do Estado (e de suas políticas) no nível federal e "necessidade", portanto, de formulação de respostas no nível local.

Ao lado da crescente importância da ação no campo das políticas sociais, alguns municípios passam a promover também programas de desenvolvimento local, ampliando ainda mais a agenda municipal nos anos 90.

O deslocamento de iniciativas de políticas sociais para esferas subnacionais de governo não é um processo isento de problemas. A descentralização, em primeiro lugar, não ocorre de forma homogênea em todo o país, sendo bastante diversificada a capacitação municipal para fazer frente aos novos desafios. Variam também significativamente os graus de descentralização entre as diferentes políticas sociais, como reflexo de um conjunto de fatores, dentre os quais se destacam o arcabouço institucional vindo do período anterior e o grau de indução da descentralização exercido pelos governos estaduais e pelo governo federal (ARRETCHE, 1998). Finalmente, o grau de descentralização e a forma como esta se dá são também afetados por uma dinâmica política e social interna a cada localidade, em que têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local e o próprio projeto político de cada gestão.

Por outro lado, a descentralização nem sempre tem significado a superação de características críticas do padrão anterior de relação Estado-Sociedade, podendo ser citada, a título de exemplo, a intensificação de práticas clientelísticas em alguns municípios.

Mas, a descentralização e a intensificação da importância dos governos locais têm sido acompanhadas também pela emergência de novas práticas políticas e de administração pública, em que se destacam a inclusão de novos segmentos da população como clientela de programas municipais e a incorporação de novos atores ao processo de formulação e implementação das políticas. Neste processo, também a temática de gênero tem sido contemplada, ainda que de forma embrionária e por um número restrito de municípios. Constitui ainda um desafio, no entanto, a análise destas iniciativas, ainda pouco conhecidas, sobretudo fora do âmbito das entidades que têm como foco a temática de gênero.

INICIATIVAS RECENTES DE GOVERNOS MUNICIPAIS E A QUESTÃO DE GÊNERO

Analisa-se a seguir iniciativas recentes de governos locais que incluem a temática de gênero. Os programas analisados foram identificados em banco de dados organizado por programa de

premiação e disseminação de iniciativas inovadoras de governos subnacionais desenvolvido pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo e pela Fundação Ford - o programa Gestão Pública e Cidadania. Na análise aqui apresentada, foram considerados os programas inscritos no Ciclo de Premiação de 1996. Neste ano, o primeiro do programa, foram inscritas 629 iniciativas de governos subnacionais, das quais 488 são programas municipais. Trata-se de programas de todas as regiões do país e das mais diversas áreas de atuação governamental, tais como saúde, educação, orçamento, desenvolvimento sustentável, etc. (FARAH, 1997 e BELTRÃO, 1997).

Para a discussão da temática de gênero na esfera municipal de governo, foco do presente trabalho, procedeu-se a dois recortes: a) em primeiro lugar, foram considerados todos os programas de iniciativa municipal inscritos e selecionados os que têm foco em gênero; b) em segundo lugar, foram analisados os programas municipais selecionados como semifinalistas⁷ e identificados os que incorporam a questão de gênero⁸. A análise desenvolvida tem caráter exploratório e considera os programas que compõem o banco de dados - incluindo os que incorporam a dimensão gênero - como ilustrativos daquilo que está mudando na administração pública municipal, muito provavelmente representando, do ponto de vista numérico, ainda hoje, antes a exceção que a regra. Mas, inicialmente como exceção, como aquilo que foge ao padrão, tais exemplos podem ser analisados, como indicadores de um processo incremental de mudança em curso no país.

Dentre os programas municipais, 16 têm como foco a mulher (3% dos programas municipais inscritos). Dentre os semifinalistas de iniciativa municipal (91), por sua vez, 20.8% incorporam a dimensão gênero (19 programas).

OS PROGRAMAS ANALISADOS E A AGENDA RELATIVA À QUESTÃO DE GÊNERO

As iniciativas que têm como foco a questão de gênero analisadas neste trabalho consistem em programas das áreas de saúde (7), violência contra mulher (6), atenção a meninas (crianças e adolescentes) (1) e geração de emprego e renda (2). Os programas que incorporam a dimensão gênero não tendo como foco específico a mulher, por sua vez, são das mais diversas áreas: saúde (4); geração de emprego e renda (4); planejamento e orçamento municipal (2); habitação e desenvolvimento urbano (2); crianças e adolescentes (2); educação (1); idosos (1); ; cultura e lazer (1); cidadania (1) e desenvolvimento do meio rural (1).

A saúde constitui um dos temas que se destaca nos programas analisados, havendo, de um lado, iniciativas dirigidas especificamente à saúde da mulher e, de outro, a presença de módulos voltados à mulher em programas de saúde de caráter mais geral. A preocupação com a saúde constitui uma constante em movimentos sociais no Brasil desde os anos 70, nos quais a mulher era presença central. Por outro lado, já é tradicional no setor da saúde a inclusão, entre os grupos de risco merecedores de programas ou módulos específicos, o das mulheres gestantes e sua prole.

Dentre os programas analisados, a maior parte corresponde a programas de saúde materno-infantil - como o Projeto Casulo, de São José de Campos (SP), programa de atendimento a gestantes e recém-nascidos de risco visando diminuir a mortalidade infantil⁹ - ou a módulos com este enfoque em programas mais abrangentes, tais como os Programas de Saúde da Família, de Campina Grande (PB) e de Joinville (SC), que incluem ações dirigidas a gestantes e

recém-nascidos¹⁰. Tais programas e subprogramas parecem ser tributários da tendência à focalização das políticas sociais, através da priorização de grupos de risco (gestantes e recém-nascidos).

Na perspectiva da agenda relativa a gênero, tal ação "focalizada" - ainda que justificada em situações críticas, como a caracterizada por elevados índices de mortalidade infantil em determinada localidade - deveria se articular a uma política mais abrangente, de atenção integral à saúde da mulher, que a atingisse em todas as etapas da vida e em toda a problemática que a afeta na área da saúde. Como visto anteriormente, entidades ligadas a gênero têm proposto a superação da tendência à concentração dos programas de saúde da mulher apenas na saúde materno-infantil, propondo que a mulher seja considerada em todas as fases de sua vida: adolescência, climatério, terceira idade e as mulheres em idade fértil em geral, ampliando-se o leque de questões consideradas, de forma a incluir temas como sexualidade, planejamento familiar, etc. Observou-se a inclusão desta perspectiva, mais abrangente, em algumas das iniciativas analisadas, em que se constata o esforço de implantação do PAISM - Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher. Tal é o caso dos programas Ações de Contracepção e Espaço Mulher, ambos do município do Rio de Janeiro. O primeiro procura propiciar a mulheres atendidas pela rede pública acesso a informações sobre métodos contraceptivos; o segundo consiste na formação de profissionais de saúde para a incorporação da problemática global da saúde da mulher em sua atuação. Ambos foram concebidos como parte de um processo mais abrangente de implantação do PAISM no âmbito da política de saúde do município.

Cabe aqui uma referência especial aos programas do tipo saúde da família, em que se enfatiza a "formação" para a saúde, no próprio espaço familiar, em oposição aos programas tradicionais voltados apenas ao tratamento da doença. Nestes programas, a mulher constitui um dos grupos focalizados, enquanto gestante, sendo também mobilizada como mãe para o combate à desnutrição infantil. Apenas em alguns casos se incluem outras atividades voltadas à mulher, tais como orientação ao planejamento familiar. Observa-se, portanto, que 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 analisados, no que se refere à atenção à mulher, não parecem resultar de movimentos sociais na localidade em que foram implantados, que reivindiquem especificamente atenção à mulher. A inclusão de ações dirigidas à mulher parece resultar da influência na esfera local seja de uma agenda nacional da área da saúde - em que a mulher aparece como foco privilegiado enquanto gestante e mãe - seja das demandas formuladas por movimentos e entidades de mulheres, também em âmbito nacional, como é o caso da inclusão nas ações da área de saúde de temas como contracepção e sexualidade. Esta influência parece se exercer, de um lado, por meio de programas apoiados pelo governo federal (caso do Programa de Saúde da Família) e, de outro, por meio da incorporação pela agenda dos governos municipais de propostas formuladas por entidades ligadas a gênero, através de profissionais da área de saúde ou de quadros dos partidos que estão no governo. Por outro lado, as mulheres participam de algumas iniciativas através de associações locais, passando a intervir nos rumos do próprio programa. Tal é o caso, por exemplo, do envolvimento de um

clube de mães no Programa de Saúde da Família de Campina Grande (PB). É muito provável que em outros programas esta participação também ocorra - dado o envolvimento significativo de mulheres com a questão da saúde - sem que, no entanto, tal participação ganhe visibilidade, isto é, sem que se reconheça que a participação que ocorre na localidade no campo da saúde é sobretudo uma participação feminina¹¹.

Um segundo tema que se destaca nos programas analisados é o da violência contra a mulher. Os programas municipais em torno desta temática são estruturados como programas de atenção integral a mulheres vítimas de violência doméstica e sexual, compreendendo assistência jurídica, social e psicológica. A maior parte dos programas, no entanto, oferece mais que a assistência emergencial às vítimas de violência, incluindo também atendimento na área de saúde - como é o caso do programa Casa Rosa Mulher, de Rio Branco no Acre, da Coordenadoria Especial da Mulher, de Angra dos Reis, no Rio de Janeiro e do Casa da Mulher Bertha Lutz, de Volta Redonda, Rio de Janeiro - e na área de educação, com ênfase à capacitação das mulheres atendidas, visando à sua reinserção social, como no caso dos programas Centro de Atendimento à Mulher, de Londrina, no Paraná, da Casa Eliane de Grammont, do município de São Paulo, da Coordenadoria Especial da Mulher, de Angra dos Reis e da Casa Bertha Lutz, de Volta Redonda.

Uma das características importantes da estruturação dos programas na área da violência contra a mulher analisados neste trabalho consiste na criação de espaços de vivência e de convívio, em que as vítimas de situações de violência são acolhidas, podendo discutir seus problemas e receber orientação e apoio integral, não apenas de profissionais especializados, mas também de outras mulheres. Tais espaços 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, recuperando sua auto-estima.

A violência contra a mulher, como visto anteriormente, constitui uma das prioridades da agenda elaborada por movimentos feministas e por movimentos de mulheres no Brasil, desde os anos 80, fazendo parte do conjunto de propostas formuladas tendo em vista a implementação de políticas públicas ligadas à questão de gênero. Como visto, a criação de Delegacias da Mulher vem ocorrendo em todo o país, desde a iniciativa pioneira do governo do Estado de São Paulo, em 1985. Mas as propostas nesta área incluem também a implantação de abrigos - casas da mulher - em que estas possam ser atendidas de forma integral e se protegerem de novas situações de violência, sobretudo no caso da violência doméstica(SAFFIOTI, 1994).

Constata-se, assim, que as iniciativas na área do combate à violência contra a mulher, aqui analisadas, refletem a agenda atual dos movimentos e organizações de gênero no país. As iniciativas também refletem esta agenda no que diz respeito à abordagem integral que caracteriza os programas. Tal abordagem inclui o atendimento emergencial e uma perspectiva emancipadora, voltada à recuperação da auto-estima e à reinserção social das mulheres em um novo patamar, que lhes permita passar da condição de vítimas para a de cidadãs conscientes de seus direitos.

Nos casos analisados, constatou-se a incorporação desta agenda pela esfera local de governo, passando a questão da violência contra as mulheres a integrar a ação dos municípios na área social¹².

Os programas ligados à violência contra a mulher surgem em geral a partir de movimentos sociais nas localidades de sua implantação. Assim, o Casa Rosa Mulher, de Rio Branco (AC), foi implantado após um longo processo de mobilização, iniciado na década de 80, com a constituição de um movimento local de mulheres. Em 1992, este 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 Assembléia Legislativa do Estado do Acre (Comissão de Sindicância). A criação da Casa Rosa Mulher, em 1994, faz parte deste 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 tem continuidade, estando envolvidos na implementação do programa associações de moradores, sindicatos, partidos, categorias profissionais (em diversos casos, através de representações de mulheres nestas entidades), assim como as ONG Rede Acreana de Mulheres e Homens e Centro de Defesa dos Direitos Humanos e Educação Popular do Acre.

O Centro de Atendimento à Mulher, de Londrina (PR), também constitui desdobramento de movimento local que vinha denunciando o problema da violência contra mulheres naquela cidade. Em sua implementação estão envolvidos ainda, além de organizações como o Comitê da Ação da Cidadania contra a Fome, os Conselhos Municipais de Assistência Social e da Criança e do Adolescente e organizações diretamente ligadas a gênero, como associações de mulheres e comissões de gênero.

Nos programas de Angra dos Reis - Coordenadoria Especial da Mulher e Vídeo Educativo - não há registro de mobilização no próprio município. No entanto, é provável que a mobilização de mulheres na região em torno da temática da violência contra a mulher - que deu origem ao Fórum Permanente de Combate à Violência do Litoral Sul Fluminense e ao Fórum Fluminense de Combate à Violência Contra a Mulher - tenham exercido influência na criação destes programas. Por outro lado, sua implementação envolve a sociedade civil, através de uma série de entidades, como Grupo de Consciência Negra, Serviço de Paz e Justiça, clubes de mães, pastorais ligadas à igreja católica e Comissão da Mulher Advogada.

A Casa Eliane de Grammont, de São Paulo (SP), também se originou de movimento social, surgido em decorrência de caso de violência doméstica que culminou na morte de uma mulher (Eliane de Grammont). Não há registro na documentação pesquisada de que atualmente este programa, criado em 1990, envolva a participação da sociedade civil e de entidades ligadas à questão de gênero¹³.

Finalmente, a Casa Bertha Lutz constituiu-se por iniciativa da prefeitura de Volta Redonda (RJ), a partir da mobilização de organizações de mulheres (Grupo de Mulheres, Organização Popular de Mulheres), que participaram da formulação do programa e estão envolvidas em sua implementação.

Outro eixo da incorporação da questão de gênero pelos programas analisados consiste na problemática de meninas em situação de risco pessoal e social. O Programa Meninas de Santos, desenvolvido pelo Município de Santos (SP), entre 1993 e 1996, tinha como foco específico meninas em situação de rua, expostas a drogas, vítimas de exploração sexual e vivendo na prostituição, tendo abandonado a escola e não tendo nenhuma perspectiva de inserção profissional e social.

Os programas Cidadão-Criança, de Vitória, no Espírito Santo, e o Cidade-Mãe, de Salvador, na Bahia, dirigidos a crianças e adolescentes em situação de risco de ambos os sexos também incorporam a perspectiva de gênero, através de ações especificamente voltadas ao atendimento de meninas.

Estes três programas se caracterizam pela abordagem integral, havendo locais de atendimento exclusivo a crianças e adolescentes do sexo feminino, onde estas recebem atendimento psicológico, jurídico e na área de saúde, sendo também encaminhadas para atividades de capacitação profissional. Os programas se completam com iniciativas que visam à reinserção das meninas na família e na escola.

A atenção a crianças e adolescentes do sexo feminino pelas políticas públicas constitui, como visto anteriormente, reivindicação de movimentos ligados a gênero desde os anos 80. Esta reivindicação surgiu, de um lado, à medida que cresceu a preocupação, por parte de setores da sociedade brasileira, com a situação de exclusão em que vive grande parte das crianças de baixa renda no país, acompanhada pela formulação de programas dirigidos a este segmento da população. De outro lado, as reivindicações ligadas a crianças e adolescentes do sexo feminino emergiram à medida que se reconheceu haver uma problemática específica que atinge as meninas, ligada sobretudo à exploração sexual e à prostituição (MADEIRA, 1997).

Com relação à articulação com a sociedade civil em âmbito local, tanto no programa Meninas de Santos como no Cidadão-Criança parece ter havido certa influência de movimentos e entidades locais na formulação dos programas, no primeiro caso, através do Grupo de Meninos e Meninas de Santos, e, no segundo, através do envolvimento do Conselho da Criança e do Adolescente. No Cidadão-Criança, também registra-se a influência do Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Com a implantação dos programas, novos atores passam a participar, registrando-se, no Cidade-Mãe, o envolvimento de Clubes de Mães e, em Santos, a participação do setor privado (através da criação de oportunidades de estágios e empregos por empresas locais) e da universidade (PUC de Santos).

Programas de geração de emprego e renda constituem outra vertente de incorporação da problemática de gênero pelas políticas públicas locais. Nas iniciativas analisadas neste trabalho, há tanto programas dirigidos especificamente às mulheres, como programas gerais em que a mulher é incorporada como um segmento da clientela atendida. No primeiro grupo, incluem-se os programas Arte para Criar, de Indaiatuba (SP) e o Mulheres Organizando suas Vidas, de Olinda (PE). No segundo, programas de geração de emprego e renda de Quixadá (CE) e de Betim (MG) e o FUNGER, de Teresina (PI). Os dois primeiros programas consistem em programas de capacitação de mulheres, associados à criação de cooperativas e associações de artesãs, com foco em mulheres pobres, excluídas do mercado de trabalho. No caso do programa de Olinda, trata-se de mães de crianças e adolescentes que viviam de coleta de

material de lixão de um bairro de Olinda, sendo o programa dirigido às mulheres um desdobramento de iniciativa anterior dirigida às crianças e adolescentes. Os programas de Quixadá e Betim consistem em programas de crédito visando à montagem de pequenos negócios e pequenas unidades produtivas, associados à capacitação da clientela atendida. Ambos os programas, embora não tenham como foco explícito a mulher, atendem majoritariamente a mulheres, as quais constituem as principais demandatárias de apoio no que se refere à constituição de pequenos negócios e cooperativas de produção. O programa de Teresina, por sua vez, tem por objetivo a concessão de apoio financeiro a pequenas e microempresas, a profissionais autônomos, associações e cooperativas. Este programa, também não concebido originalmente com foco na mulher, sofreu alterações ao longo de seu desenvolvimento. Diante da demanda crescente vinda de mulheres, o programa passou a atender, por recomendação legal, prioritariamente a este segmento da população (2/3 das unidades produtivas apoiadas devem ter mulheres como beneficiárias).

Como visto anteriormente, a proposta de que programas de geração de emprego e renda incluam mulheres como foco prioritário de sua clientela constitui um dos itens da agenda de gênero, formulada por movimentos e entidades de mulheres no país (LAVINAS, 1996), constituindo também recomendação de agências multilaterais como o Banco Mundial (TOWARD, 1997). Tais programas mostram, assim, aderência à agenda que se construiu no país em torno da questão de gênero, constituindo exemplos de focalização de políticas de combate à pobreza, em que as mulheres estão entre as beneficiárias prioritárias do atendimento estatal¹⁴. Esta priorização, nos programas aqui analisados, parece decorrer de três ordens de fatores: em primeiro lugar, da influência da agenda atual de reforma das políticas sociais e da tendência de focalização das políticas de combate à pobreza; em segundo, da influência em âmbito local da agenda formulada por movimentos e entidades ligadas a gênero que recomendam que se privilegie o atendimento a mulheres neste tipo de programa. Mas parece haver também no desenho dos programas o impacto da realidade local, em que a demanda maior por recursos para criação de pequenas unidades produtivas vem de mulheres, cuja participação no setor informal é, no Brasil, significativamente mais expressiva que a dos homens (BRUSCHINI, 1994). Embora nos programas analisados não se tenha identificado a presença ativa de movimentos sociais locais reivindicando a criação de programas de combate à pobreza com foco na mulher, à medida que os programas de crédito se instituem, observa-se que a presença de mulheres é de tal forma expressiva que esta acaba influenciando o desenho efetivo do programa, que passa a prestar um atendimento prioritário a mulheres.

Na agenda de gênero, tem recebido lugar de destaque o apoio a mulheres rurais, nas políticas de distribuição de terras e nos planos de reforma agrária. Dentre os programas aqui considerados, o Pólo Agroflorestral, de Rio Branco, no Acre, consiste na distribuição de áreas rurais subutilizadas, localizadas na periferia da cidade, a ex-seringueiros e ex-agricultores, possibilitando sua volta ao campo e, ao mesmo tempo, estimulando a produção de alimentos para o abastecimento da população da periferia urbana. Este programa inclui explicitamente a questão de gênero, tendo sido implantada uma cozinha semi-industrial e oferecendo-se cursos sobre aproveitamento de alimentos para as "mulheres do Pólo". Embora haja, assim, apoio ao desenvolvimento de atividades produtivas por mulheres, não há referência, no entanto, ao atendimento de famílias chefiadas por mulheres, quando da distribuição das terras.

Dentre os programas aqui considerados, há um da área de educação - o Bolsa-Escola, do Distrito Federal¹⁵. Este programa articula o combate à evasão e à repetência à concessão de uma complementação de renda a famílias de baixa renda: uma bolsa de 1 s.m. por mês é concedida a famílias com renda inferior a 1/2 s. m. por mês, desde que estas mantenham as crianças de 7 a 14 na escola. O programa Bolsa-Escola incorpora a dimensão gênero, através da determinação de que a bolsa seja entregue à mãe, revelando o reconhecimento do papel exercido pela mulher nas decisões relativas aos filhos e à educação em particular e, mais do que isto, assinalando o reconhecimento da importância do papel da mulher no controle do orçamento doméstico.

No Programa Intersecretarial de Atendimento à Terceira Idade, do município de São Paulo, que tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida do idoso, através de sua reinserção social e do desenvolvimento de sua autonomia pessoal, a incorporação da dimensão gênero ocorre de forma explícita nas ações desenvolvidas na área da saúde. É, no entanto, provável que haja uma significativa presença de mulheres na clientela do programa - tanto pela maior proporção de mulheres na população idosa como pela maior predisposição de mulheres se envolverem neste tipo de atividade coletiva - com reflexos sobre o desenho do próprio programa.

Também em programa da área da cultura, o Circo da Cidade, de Lages (SC), registra-se a incorporação da temática de gênero. Este programa consiste em um centro cultural itinerante, montado em um circo, que se desloca de bairro para bairro da periferia, visando possibilitar o acesso da população a atividades culturais e à produção cultural. Este programa não incluía originalmente a perspectiva de gênero, passando a fazê-lo em resposta a demandas da população atendida. Hoje o programa conta com oficinas dirigidas a mulheres, além de promover palestras e debates sobre temas como: doenças sexualmente transmissíveis, gravidez e planejamento familiar. Neste caso, a presença ativa de mulheres após a implantação do programa traduziu-se em modificações em seu desenho original, a incorporação de gênero refletindo a dinâmica local.

Programas ligados ao planejamento e à elaboração do orçamento municipal com ênfase à ampliação do leque de atores envolvidos na formulação das políticas públicas têm grande potencial de incorporação da temática de gênero. Em 1996, no banco de dados aqui analisado, havia nove programas de orçamento participativo de diferentes municípios¹⁶ e um programa de planejamento participativo - o Cidade Constituinte, de Porto Alegre (RGS). Nestes programas, através de diferentes fóruns, diversos segmentos da sociedade civil são chamados a participar da definição do planejamento urbano (Cidade Constituinte) e do orçamento municipal. A abertura de novos espaços de participação, através de mecanismos típicos da democracia direta, estabelece também novos canais para a incorporação de demandas vindas de movimentos e entidades de mulheres. Nos programas mencionados, há referência explícita a esta incorporação apenas no programa de Orçamento Participativo de Ipatinga, em Minas Gerais. Embora a incorporação de gênero não tenha sido prevista quando da concepção do programa, esta passou a existir diante da presença ativa de mulheres, as quais passaram inclusive a assumir postos de direção, a partir de processos eletivos. É possível que a presença de mulheres também seja significativa nos demais programas, ainda que sem a "visibilidade" adquirida em Ipatinga.

Em dois programas originários da área de habitação e desenvolvimento urbano ocorre também incorporação da problemática de gênero: no Projeto São Pedro, de Vitória (ES) e no Microurbanização Integrada do Castelinho, de Fortaleza (CE). No primeiro, procura-se promover a melhoria das condições de vida de população que vive em região de manguezal, através de políticas integradas em diversas áreas - educação, saúde, habitação, infra-estrutura, geração de emprego e renda etc... A incorporação de gênero se deu desde o início, como resultado da participação do "Movimento de Mulheres", articulado inicialmente em torno da problemática da moradia. Através desta participação, as mulheres têm influenciado o desenho do programa, participando da definição de prioridades de ação e da própria gestão do programa. O Microurbanização Integrada do Castelinho, por sua vez, consiste em programa de produção de moradias em regime de mutirão, o qual é articulado a ações de capacitação e geração de emprego e renda. O programa resulta de movimento de luta por moradia, no qual a presença de mulheres é expressiva, e tem as mulheres como parte expressiva da clientela atendida, as quais são envolvidas na implementação do programa. Estes programas são ilustrativos da tendência de incorporação da mulher em programas da área habitacional e de desenvolvimento urbano, como desdobramento de sua presença ativa em movimentos sociais ligados à esfera da reprodução. Parafraseando Elisabeth Lobo, nesta área, ainda hoje, os atores são sobretudo "atrizes" (SOUZA-LOBO, 1991a) e os programas aqui analisados estão entre aqueles em que esta presença é reconhecida é explicitada.

Um outro tipo de iniciativa em que se identificou a inclusão da questão de gênero consiste em programa que procura reunir diversos serviços públicos em um único local, facilitando o acesso dos cidadãos a estes serviços, sobretudo da parcela tradicionalmente excluída do atendimento estatal. A Casa de Cidadão, de Vitória (ES), orientado pela noção de direitos do cidadão, reúne no mesmo local, além de serviços básicos de fornecimento de documentos (rg, título de eleitor, etc.), assistência jurídica, serviços de defesa do consumidor, SOS Racismo e um núcleo de assistência à mulher. Através deste núcleo, o programa oferece não apenas serviços básicos tais como registro de nascimento, como apoio em casos de violência e discriminação racial, incorporando questões destacadas pela agenda formulada por movimentos de gênero na última década.

Finalmente, cabe destacar a presença, dentre os programas analisados, de iniciativas que procuram contribuir para a incorporação "horizontal" da questão de gênero pelas diversas políticas públicas municipais. Trata-se dos programas Coordenadoria Especial da Mulher e Casa da Mulher Bertha Lutz, os quais atuam não apenas na área da violência, como já visto, mas também na sensibilização de todos os órgãos da administração pública local para a problemática de gênero, revelando assim aderência a uma das mais recentes tendências incorporadas pela agenda de gênero no país.

CONCLUSÃO

Analisou-se neste trabalho a incorporação da questão de gênero pela esfera local de governo, através da consideração de algumas iniciativas recentes de governos municipais no país. Esta

análise sugere, em primeiro lugar, a presença privilegiada de alguns temas entre os programas que incorporam gênero, quer estes tenham como foco a mulher, quer a dimensão gênero seja integrada a programas de outras áreas.

Em primeiro lugar, destaca-se a questão da saúde, sendo a mulher incorporada ora como gestante e mãe, ora através de ações voltadas a outras etapas de sua vida, numa perspectiva de atenção integral, como nos casos de programas que tratam de contracepção e sexualidade e da terceira idade. No primeiro caso, trata-se de abordagem tradicional, decorrente da identificação de gestantes e recém-nascidos como grupos vulneráveis a serem focalizados pela política de saúde, visando sobretudo à redução da mortalidade infantil. O segundo tipo de ação governamental, ainda minoritário e incipiente no país, corresponde a uma dos pontos enfatizados pela agenda formulada por movimentos e entidades de gênero, que procura chamar a atenção para a necessidade de atendimento integral à mulher, que a considere não apenas como gestante e mãe.

Uma segunda área que se destaca é a das políticas que têm como foco a questão da violência contra a mulher, tendo sido analisados programas que adotam uma abordagem integral no atendimento às vítimas da violência. Esta constitui uma das prioridades dos movimentos de gênero no país, desde o início dos anos 80, mantendo até hoje sua atualidade, tendo ganhado destaque mais recentemente a proposta de criação de abrigos que acolham a mulher, prestando-lhe assistência integral, a exemplo dos casos analisados neste trabalho.

Os programas de geração de emprego e renda constituem outra vertente relevante das iniciativas analisadas. Diversos programas incluem a mulher como segmento privilegiado na obtenção de apoio financeiro e técnico para implantação de unidades produtivas auto-gestionadas, capazes de propiciar capacitação, emprego e renda. Este constitui outro eixo destacado pela agenda relativa a gênero e políticas públicas no país, que vem sendo implementado desde a década passada por organizações governamentais e não governamentais.

Além destes temas, com maior presença dentre os casos analisados, outros também puderam ser identificados. Em primeiro lugar, a problemática de meninas em situação de risco, incorporada tanto através de programa especificamente voltados a meninas, como através de módulos em programas dirigidos a crianças e adolescentes. Esta constitui outra questão destacada pela agenda de gênero, que chama a atenção para a necessidade de programas específicos voltados para crianças e adolescentes do sexo feminino.

A presença da perspectiva de gênero ocorre ainda em outros programas que dizem respeito à esfera da reprodução - programas de moradia e de desenvolvimento urbano. Tais programas refletem a mobilização de mulheres em torno de temáticas de seu cotidiano, reivindicando melhorias de condições de vida nas periferias urbanas. Não se trata, nestes casos, da incorporação de questões especificamente femininas, mas do atendimento de questões que atingem toda a família e pelas quais as mulheres têm se mobilizado há mais de duas décadas. Programa da área de educação, em que a mulher é incorporada como a responsável pelo recebimento de bolsa que auxiliará a manutenção dos filhos na escola também tem esta característica: a mulher não é a beneficiada direta, mas é o agente principal da transformação das condições de vida da família.

Programas ligados à forma de gestão pública, centrados na ampliação do leque de atores envolvidos no processo decisório, têm também incorporado a questão de gênero, ao propiciarem a manifestação de grupos organizados da população. Programas do tipo orçamento participativo têm este potencial, como um dos programas analisados tornou explícito. Tais programas têm afinidades com a agenda de reforma das políticas sociais, no que se refere à democratização dos processos decisórios, aspecto com o qual a agenda de gênero sempre teve convergência.

Finalmente, alguns programas com foco na mulher têm como propósito uma atuação "horizontal", voltada à sensibilização de todos os órgãos da administração municipal para a problemática de gênero, refletindo uma das mais recentes recomendações de movimentos e organizações de gênero para as políticas públicas: a da integração da perspectiva de gênero em toda e qualquer política pública.

As políticas e programas aqui analisados devem ser referidos também ao processo de descentralização das políticas sociais. Assim, a tendência crescente à ampliação do leque da atuação dos governos locais, com ênfase às políticas sociais, faz-se sentir também através da promoção de programas com foco em gênero, assim como através da incorporação da dimensão gênero por outras políticas sociais. Assim, seja como "campo" de formulação de políticas, seja como "eixo" a influenciar o desenho de políticas, a questão de gênero começou a ser incorporada às políticas públicas no país, no momento em que o processo de descentralização se iniciava, levando a que a sua incorporação passasse a se dar paralelamente à descentralização de determinadas políticas (como na área de saúde). Em outros casos, a incorporação de gênero ocorre como iniciativa local em áreas em que não havia um sistema anterior a ser descentralizado (criação de abrigos para vítimas da violência, por exemplo). É, de qualquer forma, no nível local que parte expressiva das ações que incorporam gênero vêm se dando.

O conjunto de programas analisados deve ser visto, por outro lado, em referência ao processo mais geral de democratização do país, em particular das políticas públicas, em que ocorre a ampliação do espaço da cidadania, através da extensão de direitos a novos segmentos da população e da inclusão destes novos segmentos na esfera do atendimento estatal (FARAH, 1998 a). As políticas e programas que incorporam gênero, podem ser entendidos como parte de um processo designado por Bobbio como multiplicação de direitos por especificação, processo que, no Brasil, iniciou-se quando ainda havia um enorme desafio de universalização (extensão de direitos iguais para todos) e quando - diante da crise - iniciava-se a discussão sobre a necessidade de focalização das políticas sociais.

Assim, os programas analisados, se, por um lado, podem ser vistos como um movimento de extensão da cidadania no país, também assumem, num quadro de crise e de ajuste fiscal, em alguns casos, a característica de focalização da ação estatal para grupos mais vulneráveis. Tal é o caso dos programas de geração de emprego e renda, aqui analisados, em que há atendimento prioritário a mulheres.

Finalmente, outro aspecto a ser destacado nesta conclusão diz respeito ao processo de inclusão da temática de gênero na agenda dos governos locais. A incorporação da questão de gênero ocorre, como sugerem os programas considerados neste trabalho, sob o impacto da

inclusão de novos atores no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas no nível local. De um lado, a inclusão se dá por influência da agenda formulada no nível nacional, através de quadros partidários, de quadros da administração local, de profissionais atuando em determinada área de política social e de movimentos e entidades locais, que mantêm vínculos com organizações supra-locais.

De outro lado, a incorporação da dimensão gênero ocorre à medida que os programas se abrem localmente à participação da sociedade civil. Diversos dos programas com foco na mulher constituem resposta a movimentos sociais locais, o que se verificou sobretudo no caso dos programas ligados à questão da violência contra a mulher. Mas a abertura à sociedade civil se faz sentir também ao longo do desenvolvimento de políticas e programas. Assim, há diversas iniciativas que passaram a incorporar a perspectiva de gênero ao longo de seu desenvolvimento, diante da presença ativa de mulheres, reivindicando alterações na concepção original dos programas, para que suas necessidades e interesses fossem contemplados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Alice de Paiva, JORGE, Angela e SORJ, Bila. Projetos de geração de renda para mulheres de baixa renda. . Estudos Feministas, ano 4, 2º semestre 1996, p.480-504.
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (org.) Federalismo no Brasil. São Paulo, FUNDAP, 1996.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. O processo de descentralização das políticas sociais no Brasil e seus determinantes. (Tese de doutorado apresentada ao Departamento de Ciência Política do IFCH da UNICAMP. Junho de 1998);
- BARROSO, Carmem. A mulher, o planejamento familiar e a administração municipal. . 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 a nossa cidadania? In: SAFFIOTI, Heleieth I. B. e MUÑOZ-VARGAS, Monica (org.). Mulher brasileira é assim. Rio de Janeiro/Brasília, Rosa dos Tempos- NIPAS, UNICEF, 1994. p.231-270.
- BELTRÃO, Ricardo Ernesto (org.) A administração pública brasileira inovando a forma de governar. Ciclo de Premiação 1996. São Paulo, FGV-SP, 1997 (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, volume 1).
- BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Rio de Janeiro, Campus, 1992.
- BRANDÃO, Margarida Luiza Ribeiro e BINGEMER, Maria Clara L. Mulher e relações de gênero. São Paulo, Edições Loyola, 1994.
- CARRANZA, Maria. Saúde reprodutiva da mulher brasileira. In: SAFFIOTI, Heleieth I. B. e MUÑOZ-VARGAS, Monica (org.). Mulher brasileira é assim. Rio de Janeiro/Brasília, Rosa dos Tempos- NIPAS, UNICEF, 1994. p. 95-150.

CORRÊA, Sonia. Educação sanitária e ambiental: o papel da mulher e a responsabilidade dos agentes. IBAM. Mulher e políticas públicas. Rio de Janeiro, IBAM, 1991. p. 187-208.

DRAIBE, Sonia. Brasil: o sistema de proteção social e suas transformações recentes. Nepp, UNICAMP/CEPAL, Projeto Reformas de políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina, 1992. (Texto datilografado)

FALÚ, Ana e RAINERO, Liliana. Pobreza urbana y genero. Taller sobre Pobreza Urbana em América Latina y el Caribe. Rio de Janeiro, 14-16 maio 1996 (Issues Notes)

FARAH, Marta Ferreira Santos. 1998 a. Reforma das políticas sociais no Brasil: experiência recente de governos subnacionais. RAUSP, v.33, n.1, p. 51-60, 1998.

FARAH, Marta Ferreira Santos. 1998 b. Gestão pública e cidadania: construindo alternativas de inclusão social. Trabalho apresentado ao X FÓRUM NACIONAL O BRASIL E O MOUNDO NO LIMIAR DO NOVO SÉCULO. Painel V "Cidadania, desigualdade e pobreza". Rio de Janeiro, 11-14 de maio de 1998. (paper digitado)

FARAH, Marta Ferreira Santos. Governos locais e novas formas de provisão e gestão de serviços públicos no Brasil. São Paulo, FGV-SP, 1997 (Cadernos Gestão Pública e Cidadania, volume 4).

FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros (org.). A federação em perspectiva. São Paulo, FUNDAP, 1995.

FUJIWARA, Luis Mario, ALESSIO, Nelson Luiz Nouvel e FARAH, Marta Ferreira Santos (org.). 20 experiências em gestão pública e cidadania. São Paulo, Programa Gestão Pública e Cidadania, 1998.

GIFFIN, Karen. A mulher, a cidade e os programas sociais. IBAM. Mulher e políticas públicas. Rio de Janeiro, IBAM, 1991. p. 169-186.

HITA, Maria Gabriela. Gênero, ação e sistema: a reinvenção dos sujeitos. Lua Nova, n. 43, 1998, p.109-131.

LAVINAS, Lena. As mulheres no universo da pobreza: o caso brasileiro. Estudos Feministas, ano 4, 2º semestre 1996, p.464-479.

LAVINAS, Lena. Gênero, cidadania e adolescência. In: MADERIA, Felícia Reicher. Quem mandou nascer mulher. Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil. Editora Rosa dos Tempos/UNICEF, 1997.

LIPIETZ, Alain. Audácia: uma alternativa para o século 21. São Paulo, Nobel, 1991.

MADERIA, Felícia Reicher. Quem mandou nascer mulher. Estudos sobre crianças e adolescentes pobres no Brasil. Editora Rosa dos Tempos/UNICEF, 1997.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil, Zahar/ENAP, 1997.

O'DONNELL, Guillermo. Reflexões comparativas sobre políticas públicas e consolidação democrática. In: MOURA, Alexandrina Sobreira. O Estado e as políticas públicas na transição democrática. São Paulo, Vértice, Fundação Joaquim Nabuco, Recife, 1989. pp. 390-391.

PINTO, Mara D. Biasi Ferrari. Trabalhando para mulheres. Apresentação. IN: IBAM. Mulher e políticas públicas. IBAM/UNICEF, Rio de Janeiro, 1991. p.111-118.

PLATAFORMA DE ACCION. Borrador del documento que se aprobara en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres. Beijing, Septiembre, 1995

PORTELLA FILHO, Petrônio. O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington. Lua Nova, n.32, 1994. p. 124-131.

REINACH, Henrique. Construção habitacional por ajuda mútua. Espaço e Debates, ano5, n.14, p. 23-45, 1985.

RELATÓRIO sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996. Rio de Janeiro: IPEA, Brasília, DF: PNUD, 1996.

SAFFIOTI, Heleieth I. B. Violência de gênero no Brasil contemporâneo. In: SAFFIOTTI, Heleieth I. B. e MUÑOZ-VARGAS, Monica (org.). Mulher brasileira é assim. Rio de Janeiro/Brasília, Rosa dos Tempos- NIPAS, UNICEF, 1994. p. 151-187.

SARTI, Cynthia. Feminismo no Brasil: uma trajetória particular. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, 34, p. 38-47, 1988.

SOUZA-LOBO, Elisabeth.1991 a. Mulheres: uma nova identidade. In: SOUZA-LOBO, Elisabeth. A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência. São Paulo, Brasiliense, 1991 .p.248.

SOUZA-LOBO, Elisabeth.1991b. Mulheres, feminismo e novas práticas sociais. In: SOUZA-LOBO, Elisabeth. A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência. São Paulo, Brasiliense, 1991. p. 219-228

SOUZA-LOBO, Elisabeth.1991c. Questões a partir de estudos sobre o movimento de mulheres no Brasil. In: SOUZA-LOBO, Elisabeth. A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência. São Paulo, Brasiliense, 1991. P.241-246.

SOUZA-LOBO, Elisabeth.1991d. A cidadania das mulheres na nova Constituição brasileira. In: SOUZA-LOBO, Elisabeth. A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência. São Paulo, Brasiliense, 1991d. p.229-239.

TOWARD Gender Equality: the role of public policy. Washington, 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.

\congressos\98GT0731

* Trabalho baseado na pesquisa "Incorporação da questão de gênero pelas políticas públicas na esfera local de governo", financiada pelo Núcleo de Pesquisas e Publicações da EAESP-FGV, da Fundação Getulio Vargas de São Paulo. Participaram da pesquisa Carolina Fonseca Schneider, Luis Mario Fujiwara (alunos de pós-graduação), Thaís Valério de Mesquita (bolsista de iniciação científica do CNPq) e Marlei de Oliveira (secretária).

** Doutora em Sociologia, Coordenadora do Curso de Mestrado em Administração Pública e Governo da FGV-SP.

1 Sobre este programa ver também: BELTRÃO (org.), 1997; SPINK e CLEMENTE (org.), 1997, FARAH, 1997 e FUJIWARA, ALESSIO E FARAH (org.), 1998 ;

1 Recomendação incorporada pelo Partido dos Trabalhadores desde a campanha presidencial de 1993, como aponta LAVINAS (1996).

2 Há um debate importante no feminismo contemporâneo, relativo à questão da igualdade e da diferença. De um lado, estão os teóricos da igualdade, para os quais as diferenças entre os sexos, construídas socialmente, são resultado da opressão, devendo ser eliminadas, em nome da igualdade entre seres livres e iguais. Assim, elimina-se o gênero, mantendo-se apenas o sexo, enquanto diferença biológica. De outro lado, para os teóricos da diferença, a diferença deve ser resgatada e valorizada, não existindo igualdade entre seres humanos genéricos. Mas há o que ser superado: a desigualdade decorrente da dominação, da subordinação, reivindicando-se não igualdade, mas "valor equivalente". Em ambos os casos, há que se reconhecer a existência de desigualdades (ou não equivalências) que devem ser superadas. (HITA, 1998 e LAVINAS, 1997).

3 Ver também recomendações do Banco Mundial neste sentido (TOWARD, p. 58 e ss.)

4 Ver a respeito análise desenvolvida por FIORI (1995).

5 É sabido que este processo de transferência está longe de estar concluído, havendo uma série de ambigüidades na definição de competências, o que tem dificultado a promoção de políticas dotadas de maior efetividade.

6 Aqui também a situação não é isenta de dificuldades, uma vez que, ao longo do período, em diferentes setores das políticas sociais, houve alterações na legislação federal, conduzindo a certa recentralização de recursos, com dificuldades para o cumprimento pela esfera local de suas novas atribuições.

7 O programa Gestão Pública e Cidadania, através de um processo de avaliação, que envolve pesquisadores de universidades e centros de pesquisa e representantes de entidades não-

governamentais, seleciona 100 programas como semifinalistas, a respeito dos quais há informações mais detalhadas.

8 Foram incluídos na análise apenas aqueles em que havia indicações claras de incorporação de gênero.

9 Os demais programas com este enfoque são: Programa Meu Filho, Minha Vida, de Escada (PE), programa de assistência médica à gestante e ao recém-nascido, com foco na população carente do município; Mãe Coruja, de Joinville (SC), programa de estímulo ao aleitamento materno, através de concurso sobre o tema promovido em escolas; Maternidade Leila Diniz, do Rio de Janeiro (RJ), programa de assistência ao parto que visa estimular sua humanização; Sistema de Vigilância à Saúde da Criança, do Rio de Janeiro (RJ), que visa reduzir a mortalidade infantil, atendendo recém-nascidos e crianças até cinco anos.

10 Dos programas que não têm foco em gênero, além dos programas de saúde da família, já mencionados, explicitaram a inclusão da mulher como sua clientela ou como alvo das ações do programa, na qualidade de responsável principal pela saúde dos filhos, o Programa Nutrir, de Apucarana (PR) e o Programa de Saúde do Trabalhador Rural, de Fagundes (PB).

11 Em trabalho sobre programa na área de saneamento, CORRÊA (1991) chama a atenção para esta invisibilidade da presença feminina.

12 Esta 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 DAS MULHERES DE SÃO PAULO, 1997).

13 Segundo os movimentos locais de gênero, esta iniciativa estava, em 1997, em funcionamento precário, o que provavelmente era reflexo da baixa prioridade desta ação para a atual administração. A inscrição do programa no Gestão Pública pode refletir iniciativa da equipe diretamente ligada ao programa, que buscava assim reconhecimento externo que viesse auxiliar a fortalecer o programa. (UNIÃO DAS MULHERES DE SÃO PAULO, 1995).

14 Ver análise sobre possibilidades e limites de projetos de geração de renda para mulheres desenvolvida por ABREU, JORGE e SORJ (1996), que analisam programas governamentais e não governamentais.

15 Considerou-se a experiência do Distrito Federal pelas afinidades do governo do Distrito Federal com governos locais municipais.

16 Apenas um deles consta de relação de programas que incorporam gênero mencionada anteriormente. Isto porque apenas um registrou esta incorporação na documentação analisada. No entanto, é bastante provável que os demais envolvam também a dimensão gênero.

