

**Ana Maria Lacerda de Freitas**

**Políticas Públicas, gênero e autonomia econômica das mulheres: Uma análise de programas do governo brasileiro no período de 2000 a 2007**

**Montes Claros (MG)**

**Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTES**

**Março de 2011**

**Ana Maria Lacerda de Freitas**

**Políticas Públicas, gênero e autonomia econômica das mulheres: Uma análise de programas do governo brasileiro no período de 2000 a 2007**

Dissertação apresentada como parte dos requisitos para a obtenção do título de mestre em Desenvolvimento Social junto ao Programa de Pós- Graduação em Desenvolvimento Social da Universidade Estadual de Montes Claros.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciene Rodrigues

Montes Claros - MG

Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social – PPGDS

Março de 2011

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS – UNIMONTES  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIAL – PPGDS

Dissertação intitulada “Políticas Públicas, gênero e autonomia econômica das mulheres: Uma análise de programas do governo brasileiro no período de 2000 a 2007” de autoria da mestrande Ana Maria Lacerda de Freitas, aprovada pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciene Rodrigues (UNIMONTES)  
Orientadora

---

Prof. Dr. Luiz Antônio de Matos Macedo (UNIMONTES)  
Co-Orientador

---

Prof<sup>a</sup>. Dra. Cláudia de Jesus Maia (UNIMONTES)

---

Prof. Dr. Adilson Gennari (UNESP)

## **DEDICATÓRIA**

Dedico esse trabalho aos meus pais,  
pelo exemplo de vida, garra, determinação  
e pelos valores transmitidos.

## AGRADECIMENTOS

Ter chegado até aqui significou dose considerável de esforço, dedicação e sacrifício. Foram noites mal dormidas, amigos que foram deixados de lado, inúmeras ausências nas confraternizações familiares. E esta conquista não deixaria de dedicar àqueles que são tão importantes em minha vida.

Primeiramente agradeço a Deus, pela oportunidade de conclusão de mais esta etapa em minha vida, pela força nos momentos fraqueza e por proporcionar mais este dia de vida e de alegria.

Aos meus pais, Antônio e Dulciene, na qual me vejo hoje sem palavras para expressar toda a minha gratidão e admiração. Lembro-me das abstinências pessoais em favor dos meus objetivos, pelo amor, por me proporcionar mais esta vitória, dentre muitas vividas juntas. Agradeço pela confiança depositada, pela educação e valores transmitidos.

Aos meus irmãos Kátia e Tiago, por fazerem jus à palavra. Pelo amor, união e apoio incondicional. Por fazerem parte da minha vida tão ativamente.

Ao meu sobrinho Luiz, pelo amor e carinho, por abrilhantar os nossos dias, tornando-os mais leves. A quem devo o pedido de desculpas, por compreender na sua pequenez a importância desse trabalho, contribuindo através das abstinências das brincadeiras para os momentos valiosos de silêncio para conclusão do trabalho. Ao meu cunhado Romildo, pelo companheirismo, pela prestatividade e auxílio imprescindível nesses últimos anos.

As minhas primas e amigas Hanna, Ray, Sabrina e Tati, pela companhia, pelas conversas jogadas fora e por todos os momentos desfrutados juntos. Pela presença assídua nos momentos difíceis e pelo apoio. Não esqueceria aqui de Misley, que mesmo a distância não me impediria de agradecê-la por fazer parte da minha vida. A Iara pelas orações e confiança. A Dôra pelo carinho e amizade.

Agradeço aos meus primos Roberth e Madwson pela alegria da convivência, pela admiração e confiança. A Sophia por em tão pouco tempo demonstrar tamanha importância em nossas vidas.

Aos demais familiares que não ousaria aqui citar nomes, pelo receio de esquecer-los, e que mesmo sem entender o que e o porquê do processo, respeitaram e contribuíram indiretamente, aceitando as minhas ausências e apoiando.

A minha cunhada e amiga Larissa, que participou em partes desse processo, mas na qual contribuiu imensamente. Obrigada pelo carinho, pelo prazer de conhecê-la e pela dádiva da convivência nesses últimos meses.

Aos amigos da turma Freitas, em especial Wilson e Graciana e aos amigos da “Adunimontes”, nas pessoas de Ivanilde, Fabíola e Fábio por aceitarem minhas ausências nas reuniões e encontros sempre ancorados na promessa de que seria mais presente após a conclusão dessa etapa.

Aos professores do PPGDS por contribuírem com minha formação. Aos colegas de mestrado, com certeza lembrarei-me da união na divisão dos textos, das alegrias e até mesmo do nervosismo e frustrações diante dos obstáculos. Em especial Leni, Wanderléia, Dayane, Welbert e Kátia pelo companheirismo, brincadeiras e troca de aprendizado. Lembrarei com carinho das vastas discussões de Bertha Lutz e da Teoria Sociológica.

Aqui volto a agradecer a minha amiga Leni, que nos momentos de desespero lembrava-me que “se entramos juntas, sairemos juntas”, pelos risos e choros compartilhados. Por representar uma das muitas guerreiras brasileiras que vivenciam a tripla jornada de trabalho, o meu carinho e admiração.

A Luciana Lemos pela leitura, sugestões do trabalho e pelas palavras de consolo e ânimo nos momentos de desespero.

A Pedro pelas contribuições no trabalho e pelo auxílio na tabulação dos dados, por sempre que possível tentar amenizar a preocupação com a defesa, lembrando-me que essa faz parte de um ritual e que “no final tudo dá certo”.

A Vânia, minha segunda mãe. Que tem participado ativamente da minha vida nesses últimos dez anos, por acreditar em mim e na minha capacidade, pela amizade, pelo carinho. Levarei comigo o exemplo de mulher, mãe e profissional a ser seguido.

A prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Luciene Rodrigues, sinônimo de garra, força e determinação, na qual tenho grande orgulho de tê-la como orientadora. Agradeço pelas sugestões e auxílio no encaminhamento do trabalho, pela amizade e pelos “puxões de orelha”, reconheço que sem eles o trabalho não sairia. Pelo apoio nos momentos de “dilúvio”

e pela frase jamais esquecida: “A vida carece coragem”. E ainda pelo grande estímulo que representa a sua convivência, cuja seriedade e brilho intelectual contribuíram grandemente para minha formação. Da mesma forma agradeço ao prof. Dr. Luiz Antônio pela compreensão e estímulo durante o trabalho de co-orientação, sugerindo possibilidades e apontando limites no desenvolvimento desta pesquisa.

Aos meus colegas do departamento de Economia pela oportunidade e pelas experiências trocadas.

A prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cláudia Maia pelas contribuições muito pertinentes ao trabalho e pela literatura sugerida.

Ao prof. Dr. Adilson Gennari pelo aceite em participar da banca.

Não poderia esquecer de agradecer Fernanda, Vanessa e Sara, pela contribuição imprescindível e pela disponibilidade na secretaria do PPGDS.

E aqueles na qual não citarei nomes, mas sabem que contribuíram imensamente com mais essa etapa. Pelas palavras de carinho, companheirismo, pelas surpresas indescritíveis e pelos momentos memoráveis desfrutados juntos.

Enfim, a todos a minha gratidão e muito obrigada!

## EPÍGRAFE

*“Quando eu nasci, um anjo esbelto  
Desses que toca trombeta, anunciou:  
Vai carregar bandeira. (...)  
Minha tristeza não tem pedigree  
Já a minha vontade de alegria, sua raiz vai ao meu mil avô.  
Vai ser coxo na vida é maldição pra homem  
Mulher é desdobrável. Eu sou.”*

Adélia Prado

## **RESUMO**

Esta dissertação apresenta um estudo sobre as políticas públicas e as dimensões de gênero no Brasil. Trata-se de uma pesquisa quantitativa realizada a partir de registros estatísticos dos gastos federais com os programas sociais e de dados dos indicadores de gênero, Sistema Nacional de Indicadores de Gênero e Retrato das Desigualdades, instrumentos utilizados para sistematizar várias informações em relação à situação das mulheres brasileiras. O trabalho analisa algumas variáveis do índice de desenvolvimento de gênero como a População Economicamente Ativa, renda média, taxa de desemprego, chefia familiar, escolaridade e o acesso a bens de consumo duráveis de forma a diagnosticar a situação feminina entre os anos 2003 e 2007. Logo após examinou-se os Programas Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho e o Bolsa Família como forma de mensurar a autonomia econômica proporcionada pelos Programas às mulheres beneficiárias, avaliando sob o recorte da gestão dos recursos e capacitação profissional. Conclui-se que os Programas analisados contribuíram em alguns momentos para a melhoria das condições de vida das mulheres pela perspectiva da autonomia gerada, embora ainda esteja distante da equidade de gênero. Em outros momentos intensificou-se as desigualdades e estereótipos entre os sexos vigentes na sociedade, como é o caso do Programa Bolsa Família, que em suas normativas priorizam as mulheres como beneficiárias, acarretando na responsabilização feminina pelos trabalhos de reprodução e do cuidado.

**Palavras-chave: Gênero. Políticas Públicas. Autonomia Econômica.**

## **ABSTRACT**

This thesis presents a study on the public policies and the gender dimensions in Brazil. This is a quantitative research conducted from statistical records of federal spending on social programs and data of gender indicators, the National System of Gender and Portrait of the Inequalities, which are instruments used to systematize various informations regarding the situation of the Brazilian women. This work it analyzes, more specifically, some variables of gender development index as the Economically Active Population, average income, tax of unemployment, family head, education and the access to durable consumer goods to diagnose the situation of women between years of 2003 and 2007. Afterward, the public programs *Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho* and the *Bolsa Família*, was examined as a way of measuring the economic autonomy provided by the programs to the beneficiated women, evaluating under the focus of resources management and professional qualification. It is concluded that the analyzed programs have contributed in some moments to improve the living conditions of women through the perspective of autonomy generated, although is still far from gender equity. In other moments the inequalities and stereotypes between genders prevailing in society was intensified, such as the *Bolsa Família*, which in its regulations give priority to women as beneficiaries, resulting in female responsibility for the reproduction and care.

**Keywords: Gender. Public Policy. Economic Autonomy.**

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

FIGURA 1: Diferenciação conceitual das políticas – Brasil .....	33
FIGURA 2: Diferenciação das esferas de atuação das políticas .....	34
FIGURA 3: Índice de Desenvolvimento de Gênero - Brasil 2010 .....	49
FIGURA 4: Eixos temáticos do PNPM .....	96

### QUADROS

QUADRO 1 - Fases dos estudos de mulher/gênero. Brasil, 1975-1990 .....	41
QUADRO 2 - Enfoques de desenvolvimento ligados às questões de gênero de 1950 a 1990.....	59

### GRÁFICOS

GRAFICO 1: Taxa de Informalidade por sexo — Brasil, 1992 a 2006 .....	47
GRÁFICO 2 - Taxa de desemprego por sexo no Brasil (%) – 1992-2006 .....	47
GRAFICO 3 – Perda em desenvolvimento Humano decorrente da desigualdade de gênero (%) em 2010 .....	48

GRAFICO 4: Impacto da igualdade de gênero na pobreza na América Latina – 2009 .....	52
GRÁFICO 5: População Economicamente Ativa de 16 ou mais anos de idade no Brasil por sexo – 2000 e 2007 .....	78
GRAF. 6: Renda média da população ocupada com 10 anos ou mais de idade segundo sexo e cor/raça. Brasil, 2000 e 2007 .....	80
GRAF. 7: Taxa de desemprego da população de 16 anos ou mais de idade, segundo sexo e cor/raça. Brasil, 2000 e 2007 .....	81
GRAF. 8: Número de famílias chefiadas por mulheres no Brasil em 2000 e 2007 .....	85
GRAF. 9 : Média de anos de estudo da população ocupadas com 16 anos ou mais de idade, segundo sexo. Brasil, 2000 e 2007 .....	87
GRAF. 10: Acesso aos bens de consumo duráveis. Brasil, 2000 – 2007 .....	89

## LISTA DE TABELAS

TAB.1 - Gastos Diretos do Governo Federal com a Presidência da República e a Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres - Brasil 2004 – 2010 .....	65
TAB. 2: Repasses do governo federal para o Programa de Incentivo a Autonomia .....	94
TAB. 3: Repasse do governo federal ao Programa Bolsa Família – Brasil 2004-2007 .....	103

## LISTA DE SIGLAS

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes do Ensino Superior

ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais

ASA – Articulação do Semi-Árido Brasileiro

BACEN – Banco Central do Brasil

CEDAW - Convenção da Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

CGU – Controladoria Geral da União

CMN – Conselho Monetário Nacional

CNDM - Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

DRT – Delegacia Regional do Trabalho

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDG – Índice de Desenvolvimento de Gênero

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGP/DI – Índice Geral de Preços / Disponibilidade Interna

IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NEIM – Núcleo de Estudo Interdisciplinares sobre a Mulher

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

P1MC – Programa Um Milhão de Cisternas Rurais

PAISC - Programa de Assistência Integral a Saúde da Criança

PAISM - Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher

PBF – Programa Bolsa Família

PEA – População Economicamente Ativa

PME – Pesquisa Mensal de Emprego

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PNUD - Programa das Nações Unidas

PPA - Plano Plurianual

PSI – Processo de Substituição de Importações

PUC - Pontifícia Universidade Católica

RDH – Relatório de Desenvolvimento Humano

SBPS - Sistema Brasileiro de Política Social

SEADE - Fundação Sistema Educacional de Análise de Dados

SEPM – Secretaria de Políticas para as Mulheres

SEPPIR – Secretaria Especial para Promoção da Igualdade Racial

SFH – Sistema Financeiro Habitacional

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNIG – Sistema Nacional de Indicadores de Gênero

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SUS - Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União

UFBA – Universidade Federal da Bahia

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## SUMARIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>CAPITULO 1 - Gênero como categoria analítica .....</b>	<b>25</b>
<b>1.1 Gênero, políticas públicas e autonomia econômica .....</b>	<b>25</b>
1.1.1 Gênero .....	25
1.1.2 Políticas Públicas .....	30
1.1.3 Autonomia Econômica .....	35
<b>1.2 O movimento feminista e as discussões de gênero no Brasil .....</b>	<b>39</b>
1.2.1 O feminismo acadêmico .....	42
<b>1.3 Breve contextualização das desigualdades de gênero e sociais no Brasil .....</b>	<b>45</b>
<b>CAPÍTULO 2 - POLITICAS PÚBLICAS E A PERSPECTIVA DE GÊNERO .....</b>	<b>55</b>
2.1 A transversalidade de gênero nas políticas públicas brasileiras .....	55
2.2 O orçamento público e os recursos destinados à promoção da equidade de gênero .....	62
2.3 Ações Governamentais e não governamentais para promoção da equidade de gênero.....	66
2.4 A Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres e os Programas de equidade de gênero .....	72
<b>CAPITULO 3 - ANÁLISE DE PROGRAMAS PÚBLICOS SELECIONADOS SOB A PERSPECTIVA DE AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES NO BRASIL NO PERÍODO DE 2000 a 2007 .....</b>	<b>75</b>
3.1 Indicadores de Gênero .....	76
3.2 Programa de Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho .....	91
3.2.1 Dimensão de gênero no Programa Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres .....	95
3.2.2 Gestão dos Recursos Financeiros no PEAM .....	97
3.2.3 Capacitação Profissional .....	98
3.3 Programa Bolsa-família .....	101
3.3.1 Dimensão de gênero no Programa Bolsa Família.....	104
3.3.2 Gestão dos Recursos Financeiros no PBF.....	105
3.3.3 Capacitação Profissional .....	107
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>109</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>117</b>

## INTRODUÇÃO

Analisar a autonomia econômica das mulheres proporcionadas pelas políticas públicas é um tema recente e relevante para o alcance da equidade de gênero. A ênfase nos estudos relacionados à incorporação da categoria gênero nas políticas públicas no Brasil é relativamente nova e complexa, em função dos múltiplos significados, papéis e usos políticos que ocupa e que a envolvem. A abordagem sobre as especificidades da condição de gênero e a necessidade de ações direcionadas às mulheres desenvolveu-se, principalmente, a partir da realização das conferências internacionais sobre as mulheres de 1975, 1985 e 2005.

Na I Conferência Mundial sobre a Mulher ocorrida no México em 1975 foi estabelecida a “década da mulher”. A partir de então, houve o fortalecimento do movimento feminista brasileiro com a luta das mulheres contra a ditadura. Para Estivill (2005) esse momento histórico foi de grande importância para os movimentos sociais e para os cidadãos que lutavam contra a exclusão política, pois datou a modelagem jurídica de muitos direitos. Dentre esse público, podemos citar os movimentos feministas. Nesse período, a sociedade ainda considerava-se ínfima a contribuição das mulheres na vida econômica da família.

Com a Constituição de 1988 houve uma reformulação no Sistema Brasileiro de Proteção Social – SBPS, alargando a função interventora do Estado, ampliação dos direitos sociais e a proteção social sob responsabilidade estatal, enfatizando a necessidade de proteção das mulheres principalmente sobre o trabalho de produção e reprodução social.

A participação do Estado é importante no crescimento econômico dos países em vias de desenvolvimento, assim como o seu papel enquanto facilitador do acesso da população aos direitos sociais por meio da ampliação dos gastos nas mais diversas esferas, principalmente no âmbito da proteção social, reconhecendo o impacto diferenciado gerado nos mais diversos grupos sociais, considerando uma perspectiva de gênero, raça, etnia, territorial, entre outras.

Na década de 1990 destaca-se a discussão de gênero e sua introdução como categoria de análise econômica pelos organismos multilaterais, bem como a sua incorporação na agenda governamental e nas políticas públicas internas. Nesse

período vários problemas foram identificados em relação aos programas sociais, como falta de planejamento e coordenação.

Surge nesse período uma nova idéia acerca da cidadania, embora esse conceito já vigorasse na década anterior. A cidadania passa a ser vista como algo coletivo, despertando a luta não somente pelos direitos civis, como também pelos direitos sociais básicos, elementares, como casa, abrigo, comida e pelos direitos sociais modernos, como condições de educação, trabalho, saúde, equidade entre os sexos, entre outros. Devido às pressões dos movimentos sociais, nesse momento o Estado dá lugar a um novo espaço público, não estatal, iniciando a atuação dos conselhos, fóruns, redes entre a sociedade e o poder público para atendimento das demandas sociais, nomeadas como “Questão Social” do país. (GOHN, 2004).

A década foi marcada pela intensa inserção das mulheres no setor de serviços, cerca de 48% do total de trabalhadoras do mercado de trabalho faziam parte dessa atividade, fato que pode ser atribuído em grande medida ao crescimento apresentado pelo setor na época. (TAVARES, 2010).

As políticas públicas que vigoravam nesse período tinham como base um modelo de Estado mínimo, neoliberal em que o mercado assumia o papel tanto nas questões econômicas quanto sociais. O impacto dessa postura na vida da população foi intenso, pois agravou as situações de desigualdade e pobreza no país. Entre os mais afetados, considerados os grupos vulneráveis, estão as mulheres, que sofreram com a precariedade dos serviços públicos, agregado a isso a responsabilidade pelo cuidado e afazeres domésticos.

Segundo Pochmann, a restrição orçamentária reduziu o objetivo das políticas públicas em “torno do enfrentamento das mazelas nacionais, sobretudo das desigualdades sociais, modificando a natureza do gasto governamental, elevando a carga tributária, com a contração e a alteração na composição do gasto público”. (POCHMANN, 2005:2). A preocupação estatal era com os problemas advindos da abertura comercial, em especial, as dívidas contraídas nesse processo.

A partir de 2003, com o governo Lula observa-se algumas mudanças na condução das políticas públicas com foco nas questões sociais. Percebe-se um maior gasto do governo federal com políticas e programas para redução das desigualdades, da exclusão social e do enfrentamento da extrema pobreza. Os objetivos e princípios da política social brasileira partiram da necessidade de garantia dos direitos sociais, buscando criar uma sociedade livre, justa e solidária;

erradicar a pobreza e a marginalização; reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover assim o bem-estar dos cidadãos. (JACCOUD, 2005).

Ao se propor analisar as políticas públicas e a dimensão de gênero, pretendeu-se ir além da identificação dos gastos que contemplem as mulheres, embora este seja um ponto necessário. A escolha de gênero para análise é com intuito de destaque para a situação social e histórica do feminino marcada na sociedade brasileira por grande desigualdade. Alguns indicadores de equidade de gênero apontam avanços alcançados no Brasil nas últimas décadas, como o Sistema Nacional de Igualdade de Gênero – SNIG do IBGE que utiliza como base os censos de 1991 e 2000; o Retrato das Desigualdades no Brasil, de responsabilidade do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA que emprega os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio - PNAD, e, o Índice de Desenvolvimento de Gênero, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD. Entende-se por equidade a igualdade de oportunidades e a justa distribuição dos resultados. “É o acesso de todas as pessoas aos direitos universais garantido com ações de caráter universal, mas também por ações específicas e afirmativas voltadas aos grupos historicamente discriminados”. Em sua dimensão econômica, o conceito implica “uma justa distribuição da renda de modo que reflita fielmente a contribuição dos agentes econômicos ao processo produtivo”. (SANCHIS, 2010, I PNPM, 2008).

Historicamente, ao longo da elaboração dos projetos e programas do governo as mulheres foram excluídas das condições necessárias para a equidade de gênero. Fazer essa análise é uma tarefa árdua, haja vista que o orçamento não traz suas dotações desagregadas por sexo ou com objetivo de equidade de gênero. A análise do orçamento é um ponto fundamental, pois dele depende as políticas públicas, é por meio dele que se percebem as prioridades de dado governo e os conflitos de interesses.

Muitos autores como Élson (2006) defendem a necessidade de um orçamento “sensível a gênero”<sup>1</sup>, pois assim mudaria a situação de vulnerabilidade das mulheres, uma vez que consideraria as mais diversas desigualdades entre os sexos. Isso não quer dizer que seria um orçamento que contemple igualmente os

---

<sup>1</sup> Para Bergmann (2003), um orçamento sensível a gênero contempla em sua maioria a perspectiva de gênero de um conjunto mais ou menos seletivo de programas ou departamentos do governo atual, que discutem, principalmente em termos qualitativos, seu impacto sobre as mulheres e homens.

beneficiários de ambos os sexos, contudo, pressupõe-se que utilize de estratégias para conhecer o público de maneira que os recursos sejam divididos de acordo com os beneficiários.

A transversalidade das questões de gênero nas políticas públicas foi proposta oficialmente no Brasil como prioridade de Estado no ano de 2003. Como marco de sua institucionalização foi lançado no final de 2004 o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM, cuja definição das diretrizes contou com a participação da sociedade civil por meio da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

Diante do exposto, este trabalho parte da premissa de que à medida em que os programas públicos começam a incorporar a transversalidade de gênero, isso traz reflexos positivos no que refere ao fortalecimento da autonomia das mulheres e na redução das desigualdades entre os sexos, perceptível nos indicadores de gênero.

Uma política que tenha como objetivo a equidade de gênero cria, em tese, um círculo virtuoso e contribui para a promoção do desenvolvimento social, para o fortalecimento dos direitos civis e sociais e para a autonomia econômica das mulheres. A transversalidade é também considerada de “*gender mainstreaming*”, cujo objetivo é incorporação da perspectiva das relações entre os sexos em todos os processos de decisão e que sejam úteis para a igualdade de oportunidades. Portanto, por transversalidade entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências sejam políticas, institucionais e administrativas, responsabilizando os agentes públicos em relação à superação das desigualdades de gênero, na e entre as distintas esferas do governo, de forma a garantir uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e aumento da eficácia das políticas públicas. (BANDEIRA, 2005).

Por autonomia entende-se o direito de se governar, de tomar decisões que julguem necessárias para a sua vida e suas relações sociais, autodeterminação, independência. (SILVA, 2010).

A perspectiva de autonomia econômica perpassa a condição financeira, tem um rebatimento direto na qualidade de vida, acesso aos bens de consumo, inserção na educação e outras políticas, incluindo outras linhas como acesso a previdência e a serviços públicos.

Assim, a pesquisa visa responder aos seguintes questionamentos: (i) Como a questão de gênero aparece no cenário das políticas públicas no Brasil? e, (ii) Como

as políticas públicas têm contribuído para a promoção da equidade de gênero e da autonomia econômica das mulheres?

Este trabalho tem por objetivo geral analisar a contribuição das políticas públicas para a promoção da equidade de gênero por meio da análise de alguns Programas Sociais selecionados. Especificamente, pretende-se (i) historicizar os esforços do Estado brasileiro no sentido de incorporar no desenho das políticas públicas, particularmente nas políticas sociais, a transversalidade de gênero; (ii) identificar, nas normativas da concepção isto é, nas leis de criação e nas suas recomendações, de que modo o Programa de Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho (PAEM) e o Programa Bolsa Família (PBF), contemplam a promoção da equidade de gênero; e (iii) Verificar a contribuição do PAEM e do PBF no fortalecimento da *autonomia econômica* das mulheres no que se refere à gestão dos recursos financeiros e a capacitação profissional.

Para o referencial teórico sobre gênero, recorre-se a autores como Gohn (2010), Hirata (2004 2009); Scott (1990); Tavares (2010) e publicações do Centro Feminista de Estudos e Assessoria – CFEMEA, enfocando a evolução dos estudos com base nas mulheres aos com referência à categoria gênero, apontando a importância exercida pelo movimento feminista para a adoção de gênero como categoria analítica. Para discutir as políticas públicas, suas formas e definições, bem como o tema com o recorte de gênero foram utilizados autores como Bacelar (2003); Bandeira (2005), Benéria (1995), Boneti (2006); Çagatay (2003), Élson (2004), Farah (2003, 2004), Flexor e Leite, 2006; Gelinsky e Pereira (2005), Lavinias (1996; 2006); Souza (2003); Teixeira (2002); Vasconcelos (2009).

O trabalho foi realizado a partir de dados secundários sobre o orçamento e os indicadores de gênero disponíveis nas esferas municipal, estadual e federal e constantemente utilizados na elaboração de políticas públicas.

Para historiar os esforços do Estado brasileiro no sentido de incorporar no desenho das políticas públicas, particularmente nas políticas sociais, a transversalidade de gênero, o trabalho utiliza revisão de literatura e informações acerca do orçamento federal do Banco de Dados da Execução Orçamentária da União, bem como os dados da Controladoria Geral da União. Após análise dos resultados obtidos analisa-se os indicadores do SNIG e o Retrato das Desigualdades no Brasil, disponíveis nos respectivos órgãos que monitoram, como IBGE e IPEA. Estes contam com programas que permitem o detalhamento e

cruzamento de algumas variáveis que auxiliam na análise acerca da equidade de gênero, e que permitiu identificar, a grosso modo, em que medida os programas sociais em tela contribuíram para equidade de gênero no período analisado. As variáveis analisadas foram chefia familiar, a População Economicamente Ativa - PEA, os rendimentos médio mensais, média de anos de estudos, taxa de desemprego e acesso a bens de consumo duráveis. Foi feita uma comparação dessas variáveis para ambos os sexos no período.

Para discutir e analisar como os Programas sociais selecionados contemplam a promoção da equidade de gênero foi feito um levantamento dos dados referentes aos recursos destinados aos Programas, bem como uma pesquisa aos documentos e normativas que os instituíram. A análise acerca da contribuição dos Programas para o fortalecimento da *autonomia econômica* das mulheres foi feita a partir do recorte referente à gestão dos recursos financeiros e a capacitação profissional.

A escolha do período para estudo se deu em virtude da inserção das dimensões de gênero nas políticas públicas e pela disponibilidade dos dados, haja vista que os programas foram criados a partir de 2003 e os indicadores de gênero referem-se aos anos de 2000 e 2007. Assim, foi possível verificar o cenário antes e após a implantação dos programas analisados, a despeito da dificuldade de depurar os efeitos puros das políticas específicas e o que decorreu de outros fatores.

O texto encontra-se organizado em três capítulos, além desta introdução que busca caracterizar o objeto de pesquisa e suas delimitações e questões de partida. No primeiro capítulo faz-se uma revisão de literatura que aborda aspectos conceituais das categorias gênero, políticas públicas, bem como o movimento feminista e discussões acerca das desigualdades de gênero em alguns países precursores e no Brasil.

No segundo capítulo, busca-se analisar as políticas sociais que contemplem a dimensão de gênero e algumas ações que objetivam a redução das desigualdades entre homens e mulheres. Aborda ainda o contexto orçamentário brasileiro, com ênfase na atual política, que intenta a construção de um orçamento sensível a gênero. Faz-se uma discussão acerca de ações governamentais e não governamentais para a promoção da equidade de gênero, e em seguida, examina-se a criação da Secretária de Política para Mulheres – SPM e os Programas para a equidade de gênero.

No terceiro capítulo, privilegiou-se a análise dos indicadores de gênero, discute-se de que forma as alterações observadas afetam a vida das mulheres brasileiras, avaliando alguns dos seus efeitos na redução das desigualdades e na promoção do desenvolvimento social. Em seguida, discute-se o Programa de Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres e o Programa Bolsa Família a fim de analisar de que maneira eles tem contemplado a perspectiva de gênero, se têm contribuído para a capacitação profissional e gestão dos recursos pelas mulheres auxiliando na promoção da sua autonomia econômica com a perspectiva de equidade de gênero. E por fim, apresentam-se as considerações finais do trabalho.

O trabalho mostra que a discriminação e a desigualdade não comprometem somente o desenvolvimento das mulheres como também o desenvolvimento econômico, social e humano em geral.

## **CAPÍTULO 1**

### **GÊNERO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AUTONOMIA ECONÔMICA**

As discussões que contemplam a dimensão de gênero, ou seja, as relações assimétricas socialmente construídas entre homens e mulheres, têm ganhado espaço na sociedade nos últimos anos devido a busca de igualdade de direitos nas condições sociais, políticas e econômicas. Embora apresentem maior desempenho, condição de resistência e sobrevivência em relação aos homens, a desigualdade restringe em grande medida as liberdades substantivas para as pessoas do sexo feminino. (SEN, 2000).

Este capítulo apresenta algumas abordagens conceituais acerca da dimensão de gênero, política pública e a autonomia econômica das mulheres. Além de traçar uma reflexão acerca do percurso do movimento feminista e apresentar dados com relação às desigualdades de gênero no Brasil.

#### **1.1 Gênero**

As discussões de gênero emergiram da necessidade de distinção entre as diferenças biológicas e as desigualdades culturalmente construídas, retirando o foco da análise isolada entre homens e mulheres e fixando nas relações interpessoais e sociais das quais são constituídas.

Ao utilizar a dimensão de gênero como categoria de análise, esta permite identificar as diferenças sociais, políticas, econômicas arraigadas na sociedade entre homens e mulheres e mostrar como historicamente os estereótipos intensificam o contexto de desigualdades tanto pela divisão sexual do trabalho e quanto pelas relações sociais, sendo estas componentes das relações de poder. Essas relações assimétricas contribuem para a permanência e perpetuação do contexto de desigualdades, exclusão, subordinação, criando diferentes papéis e valores para homens e mulheres.

No contexto histórico da relação entre homens e mulheres a divisão sexual se estabeleceu por meio das mudanças ocorridas no interior da família. Ao passo que as mulheres foi relegada a vida privada e caberia ao homem a vida pública. Foi

diante desta divisão que ao longo da história foram se processando as lutas das mulheres até o desenvolvimento da teoria de gênero<sup>2</sup>.

Inicialmente os estudos de gênero tinham como sinônimo as “mulheres”, quando na verdade essa definição é mais abrangente, objetiva e neutra. Está vinculada, sobretudo a questão dos homens, considerando que ambos fazem parte da mesma história. O objetivo das discussões era dar visibilidade a elas, atribuindo papéis e mostrando a sua participação na sociedade com o intuito de comprovação da sua dependência e/ou resistência. Diante disso, surge a necessidade de estudos que objetivassem responder aos questionamentos feministas, pois os estudos que vigoravam contribuíam pouco com a resolução das situações de desigualdade, todavia intensificavam, por considerarem somente a situação feminina, deixando de compreender as demais situações da população nas quais proporcionariam melhor entendimento e compreensão da sociedade e das relações sociais. Dessa perspectiva surgiu a necessidade de uma investigação mais ampla e que abrangesse a diversidade, surgindo o termo gênero, na década de 1990 cujo foco era no feminismo da diferença<sup>3</sup>. (CASAGRANDE E CARVALHO, 2006).

A compreensão do conceito de gênero vai além das diferenças biológicas de sexo enraizadas na sociedade, que utilizavam em grande medida essa ciência para interpretar e muitas vezes justificar as desigualdades entre os sexos, embora essa diferenciação seja importante, sendo nela o ponto de partida para a construção do papel social da mulher. O gênero enfatiza os aspectos culturais construídos sobre corpos sexuados. Conforme aponta Louro (1996:16), “*se a distinção entre gênero e sexo pareceu extremamente necessária num contexto de luta contra as interpretações biologistas, ela também pode ter ajudado a promover uma forte separação entre estas duas categorias*”.

O conceito de gênero está ligado a um processo relacional e sua utilização serviu de auxílio na compreensão de algumas relações sociais. Talvez por isto Scott

---

<sup>2</sup> A teoria de gênero “é um instrumental analítico contemporâneo, cujo valor para compreensão da realidade se esclarece não só por ser o resultado dessa reflexão, mas por ser também o resultado de uma crítica às teorias anteriores que buscavam esclarecer essa opressão” (SCOTT, 1990).

<sup>3</sup> Corrente teórica que se inicia na segunda metade da década de 1970 e é desenvolvida, sobretudo nos anos de 1980 nos Estados Unidos. Conforme Antonelli e Brabo (2010) as diferenças entre homens e mulheres, tomando cada grupo como homogêneo internamente, num enfoque teórico significou um desdobramento dos esforços iniciais do movimento feminista dos anos de 1960, onde predominava a idéia de igualdade entre os sexos. Essa teoria influenciou estudos de gênero no Brasil e também os estudos sobre educação.

(1990) afirma que *“não haveria compreensão de uma das partes totalmente em separado da outra, já que perpassa o conjunto concreto e simbólico de toda a vida social, e, ao ser um campo onde o poder encontra significado”*.

De acordo com a definição de Scott:

O gênero torna-se, antes, uma maneira de indicar “construções sociais” – a criação inteiramente social de idéias sobre os papéis adequados aos homens e às mulheres. É uma maneira de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas dos homens e das mulheres. O gênero é segundo esta definição, uma categoria social imposta sobre um corpo sexuado. (1990:7).

Para Çagatay:

Gênero é o conjunto de significados sexuais dados as diferenças biológicas existentes entre os sexos (...). Não deve, entretanto, ser compreendido apenas como aquilo que diz respeito às mulheres, mas como aquilo que diz respeito às relações socialmente construídas entre homens e mulheres (ÇAGATAY, 2003).

Segundo Heilborn (2006):

Gênero é um conceito que visa apontar para a não continuidade do sexo físico e o sexo social, e que tem sido usado por diversos campos de conhecimento. O comportamento esperado de uma pessoa de um determinado sexo é produto das convenções sociais acerca do gênero em um contexto social específico. E mais, essas idéias acerca do que se espera de homens e mulheres são produzidas relacionalmente; isto é: quando se fala em identidades socialmente construídas, o discurso sociológico / antropológico está enfatizando que a atribuição de papéis e identidades para ambos os sexos forma um sistema simbolicamente concatenado (HEILBORN, 2006, p.3).

Conforme pode ser notado pela definição acima, Heilborn discute os efeitos diretos provocados pelos papéis e responsabilidades atribuídos as mulheres e aos homens na sociedade e que implica muitas vezes em políticas públicas que contribuem para a perpetuação dos estereótipos, acarretando prejuízos as mulheres por serem consideradas responsáveis pelas atividades de reprodução e do cuidado.

Para Scott (1990:16), “o gênero é uma primeira maneira de dar significado às relações de poder. É o primeiro campo no seio do qual ou por meio do qual, o poder é articulado, sendo dele a responsabilidade persistente e recorrente de dar eficácia à significação do poder”.

Nessa perspectiva, sua definição passa a dar significado às relações de poder a partir das diferenças estabelecidas propondo uma análise de quatro elementos essenciais: o primeiro refere-se aos símbolos culturais que atribuem características ou exemplos a serem seguidos, como Eva e Maria, símbolo de mulher, representando a pureza e o pecado. O segundo, o sentido dos conceitos normativos que evidenciam a interpretação dos símbolos e cria padrões referenciais, afirmando o sentido do masculino e do feminino, são geralmente utilizados em doutrinas religiosas, científicas; entre outras. O terceiro elemento seria uma noção política, usando como referência às instituições e organização social e não ao parentesco, como se utilizava anteriormente, agregando uma percepção sexual segregada ao mercado de trabalho, de instituições de ensino e sistemas políticos; e por último, o quarto elemento refere-se à identidade subjetiva construída, apontando para que as relações de gênero seja algo histórico como forma de modificar o próprio conceito, propondo antes de tudo que seja feito um exame ou análise da forma pela qual as identidades de gênero são construídas e relacionar os resultados com os a realidade histórica. (SCOTT, 1990).

Aos poucos as mulheres foram percebendo que recebiam tratamento diferenciado, discriminado. E a partir dessa percepção propuseram estudos para entender as desigualdades de gênero arraigadas nas situações cotidianas, desde as informais quanto às institucionalizadas, e ao mesmo tempo propor o reconhecimento do papel feminino e melhorias das condições de vida e trabalho.

Portanto, o conceito de gênero não se refere somente a sexo, mas a classe, raça/etnia, idade, e, por conseguinte, “às pessoas e às relações entre seres humanos. São construídas a partir das diferenças sexuais, não sendo consideradas naturais, mas criação da sociedade”. (CAMUÇA E GOUVEIA, 2001).

Vê-se então, o papel preponderante exercido pela sociedade, a de criadora de idéias, do que é “ser homem” e do que é “ser mulher” e essa situação é tida como relações de poder, pois o feminino e o masculino são vistos como opostos e complementares, com valores e papéis diferenciados.

Diante disso, distribui-se desigualmente a autoridade dos indivíduos, pois se cria estereótipos<sup>4</sup> que se constroem por um mecanismo cognoscitivo, ou seja, que

---

<sup>4</sup> São imagens e representações sociais não comprovadas em que nos formamos desde a infância, e que se aprendem através do processo de socialização. – definição AGUIRRE - tradução livre. Idéia ou convicção classificatória preconcebida sobre uma pessoa, um grupo de pessoas ou alguma coisa

consiste reduzir algo complexo em algo simples. Este processo gera uma distorção porque implica uma operação de seleção, hierarquização, categorização e generalização.

A situação de desigualdades vivenciado pelas mulheres se assevera em contextos ligados também a pobreza. A “feminização da pobreza”<sup>5</sup> se dá em virtude da precariedade social e econômica vivenciada por milhares de mulheres.

A adoção do conceito de gênero num contexto econômico e social enriquece a análise do fenômeno da pobreza, pois introduz o reconhecimento do papel das mulheres em outros âmbitos da vida social. A luta para sua erradicação tem sido primazia para constituição de uma sociedade mais justa e igualitária, reconhecendo que as condições são diferenciadas para homens e mulheres, afetando de forma distinta os sexos. Em relação ao trabalho, as mulheres têm mais dificuldade em conciliar os papéis familiares e profissionais em virtude do acúmulo de funções na vida privada e pública o que limita a sua disponibilidade para o trabalho. Porém, em função das precárias condições de renda a sua contribuição econômica é importante por romper os ciclos de reprodução de pobreza de geração em geração. Grande parte dos seus rendimentos é destinado a itens fundamentais, considerados básicos a sua sobrevivência como saúde, educação e gastos com os filhos, e essa proporção dos gastos sociais é muito maior do que a registrada pelos homens. Essa situação sinaliza para necessidade de maior interação das políticas públicas como forma de suprir e até mesmo amenizar o impacto dessas atividades na vida das mulheres.

---

resultante de expectativa, hábitos de julgamento ou falsas generalizações; preconceito. Julgamentos, sentimentos ou imagens preconceituosas formados pela imposição cultural de um padrão fixo e invariável que não considera as diferenças individuais e culturais, por exemplo, “homem competente, mulher amorosa”; lugar-comum, modelo, padrão básico. Disponível em [www.sof.org.br/bib\\_glossario.htm](http://www.sof.org.br/bib_glossario.htm). Acesso em 06/11/2010.

<sup>5</sup> O conceito “representa a idéia de que as mulheres vêm se tornando, ao longo do tempo, mais pobres do que os homens. De acordo com o *Relatório do Desenvolvimento Humano 1995*, “A pobreza tem o rosto de uma mulher – de 1.3 bilhão de pessoas na pobreza, 70% são mulheres”. (NOVELLINO, 2004:2).

## 1.2 Políticas Públicas

Não existe uma definição unívoca para o termo política pública. Nesse sentido, serão apresentadas nesta seção algumas definições propostas por alguns autores.

Para Souza (2003):

Política pública pode ser compreendida como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação, e quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Conforme Peters (1986 apud SOUZA, 2006), política pública é “a soma das atividades dos governos que agem diretamente ou através de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos”.

De acordo com Farah (2003:34) podem ser entendidas como “um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses e implicam uma intervenção dos poderes públicos na esfera do privado”,

Segundo Boneti (2006:25), “políticas públicas são as ações que nascem do contexto social, mas que passa pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulamentação administrativa”.

A definição mais conhecida de políticas públicas é a de Laswell. Foi introduzido o conceito ainda na década de 1930 de que “as decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz”. Essas atribuições assumidas pelas políticas públicas valorizam a perspectiva de que o coletivo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam com a importância desses fatores, ainda que existam diferenças entre eles. (SOUZA, 2006).

No entanto, as políticas públicas não devem ser entendidas somente como ação do Estado, pois nos últimos anos percebe-se uma maior inserção de órgãos

não governamentais, de movimentos sociais envolvidos na sua criação e coordenando vários programas, como é o caso do Programa Um Milhão de Cisternas Rurais – P1MC, criado em 2000 cujo objetivo é a criação de cisternas no interior do Nordeste brasileiro<sup>6</sup>. O objetivo do programa é beneficiar cerca de 5 milhões de pessoas em toda região semi-árida, com água potável para beber e cozinhar, através das cisternas de placas, esforço que propicia melhor qualidade de vida para as famílias pobres e sobretudo para as mulheres, pois reduz o tempo gasto com a busca de água em outros locais, bem como reduz o índice de doenças originadas com o não tratamento da água.

Nesse sentido, a definição de Boneti (2006) é adequada ao trabalho, pois percebe-se a importância do papel exercido pelos movimentos sociais e sobretudo das feministas junto ao Estado, pressionando-o para o atendimento das demandas propostas, através da criação de políticas, programas e ações sociais que contemplem a perspectiva da equidade de gênero. Este por sua vez age ainda que embrionariamente, como forma de cumprimento da lei, conter os ânimos dos manifestantes e não como objetivo prioritário de governo.

O alvo das políticas públicas é contemplar as necessidades das pessoas e setores da sociedade que se encontram mais vulneráveis, visando ampliação e maior alcance da cidadania, criando estratégias para sanar as mais diversas necessidades dos cidadãos, seja econômicas, sociais e políticas.

Ao se falar de políticas públicas, uma reflexão possível no ocidente é aquela que aponta para a importância das revoluções burguesas do século XVIII (Revolução Industrial – 1769; Revolução Americana – 1776 e pela Revolução Francesa – 1789) no processo de consolidação de “direitos civis, políticos e sociais” (Marshall, 1967). A partir destas revoluções é inegável que fortalecimento adquirido pela classe trabalhadora, através da sindicalização e da participação política que ocorreram no século XIX e que contribuiu significativamente para o surgimento e fortalecimento dos chamados direitos sociais no século XX.

Nesse período houve um fortalecimento da concepção do Estado enquanto provedor de uma série de serviços públicos, principalmente com a mudança do

---

<sup>6</sup> É um programa da Articulação no Semi-Árido Brasileiro – ASA, rede de organização da sociedade civil que reúne 750 entidades sindicais, comunitárias, eclesíastica e ONG's. Trabalha em defesa do desenvolvimento social, econômico, político e cultural da região semi-árida. O P1MC iniciou suas atividades de construção em 2003, logo após passou a contar com o apoio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS. (ASA, 2010).

seu papel na economia, após a Crise de 1929 e com o fortalecimento da cidadania após a II Guerra Mundial. As discussões em torno das políticas públicas surgiram ainda nesse século, com intensificação da atenção dada à proteção social nos países industrializados.

A ênfase era na intervenção do Estado na economia como defensor e protetor, proporcionando melhores condições sociais aos cidadãos. Nesses países, o Estado de bem-estar social – Welfare State<sup>7</sup> ou Estado de Providência tinha como objetivo às questões relacionadas ao campo da família, demografia, saúde e educação. Uma das maneiras encontradas pelo Estado para equacionar o distanciamento entre o que é interesse do capital e a necessidade social foram à elaboração de políticas públicas.

O Estado teve um papel essencial como agente regulador dos conflitos da luta de classes, instituindo leis e políticas sociais que minimizassem os avanços dos interesses particulares sobre os direitos e interesses coletivos, apesar de seu posicionamento econômico de fortalecimento do modo capitalista de produção,

No Brasil, pensar em políticas públicas significa refletir sobre o modelo desenvolvimentista adotado pelo Estado. Este modelo tem sua origem nos projetos fomentados a partir de 1930 e buscaram priorizar os investimentos econômicos em detrimento dos sociais. Estes, por sua vez, eram percebidos enquanto consequência do desenvolvimento econômico, ou seja, não era prioritário, sendo exclusivamente dependente do sucesso econômico.

Até a década de 1980 as características do Estado brasileiro “era desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário”, firmadas pela estrutura política e econômica do país. A partir da Constituição de 1988, houve maior empenho com objetivo de universalizar as políticas sociais. (COELHO, 1999:135).

A partir de então percebe-se a nova roupagem dada as políticas públicas, que passam a ser explicadas conforme as mais variadas definições, formas e atuação. No que diz respeito aos significados podem ser definidas quanto à natureza ou grau de intervenção. Quando consideradas quanto a sua natureza, temos as estruturais, ou seja, aquelas que intervêm nas questões relacionadas à estrutura, como salário, emprego. Muitas vezes carecem de auxílio de outras políticas para alcance dos

---

<sup>7</sup> Segundo Sandroni (2004:220), “o objetivo do Welfare State é proporcionar ao conjunto dos cidadãos padrões de vida mínimo, desenvolver a produção de bens e serviços sociais, controlar o ciclo econômico e ajustar o total da produção, considerando os custos e as rendas sociais”.

objetivos com êxito; ou as conjunturais, também conhecida como emergenciais, na qual o propósito é eliminação de uma situação temporária.

A FIGURA 1 a apresenta as formas das políticas públicas.

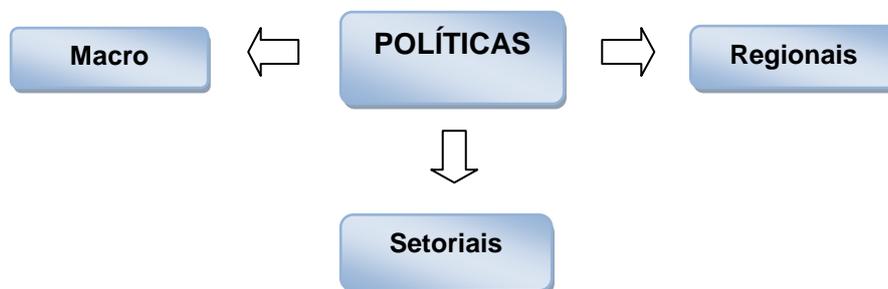


**FIGURA 1: Diferenciação conceitual das políticas – Brasil**

Fonte: FLEXOR E LEITE, 2006

Podem ainda ser caracterizadas quanto às formas (FIGURA 1), como as de caráter distributivo, com atuação de curto prazo, que tende a contemplar um público maior, destaca-se pela ausência de conflito, como exemplo pode-se citar o Programa Bolsa Família. Têm-se as de caráter regulatório, que possuem uma característica mais de ordem, proibindo, decretando, entre outros, é daí que partem as decisões referente às leis, como a reforma tributária; as redistributivas, como o próprio nome aponta, redistribuem as riquezas existentes, atinge amplo contingente populacional, é nesse âmbito que negocia-se grande parte dos interesses da maioria da população e caracteriza-se pelo número intenso de conflitos, como a reforma agrária. É nessa arena que se localizam as políticas públicas e as sociais. E, por fim, as institucionais, que é reconhecida pela sua função estruturadora. São elas as responsáveis para ditar as regras ou mudar as existentes. (FLEXOR E LEITE, 2006; TEIXEIRA, 2002; COELHO, 1999). Percebe-se, portanto que as políticas públicas para as mulheres dependem muito mais do que da capacidade de articulação, pressão, de visibilidade, mas, sobretudo da influência do resultado do jogo de interesses em disputa.

A FIGURA 2 mostra a diferenciação das esferas de atuação das políticas públicas.



**FIGURA 2: Diferenciação das esferas de atuação das políticas**

Fonte: FLEXOR E LEITE, 2006

As políticas públicas são analisadas de acordo com a abrangência dos possíveis beneficiários, sendo consideradas como universal, cujo objetivo é beneficiar a sociedade como um todo, como o Sistema Único de Saúde – SUS; segmentadas que diz respeito a um determinado fator, gênero, idade, etnia; ou fragmentadas, destinadas a grupos sociais dentro de cada segmento. (TEIXEIRA, 2002).

Podem ainda ser definidas quanto às esferas de atuação, sendo de caráter macro, como as políticas comerciais, financeiras, fiscais e cambiais; de cunho regional, caracterizando as de desenvolvimento, pólos regionais, sociais e incentivos e de caráter setorial, como as políticas agrícolas, agrárias, diferenciadas e ambientais. (FIGURA 2).

Em se tratando de políticas públicas, é interessante ressaltar a importância exercida pelo Estado no atendimento dos direitos indispensáveis à sociedade. Conforme Coelho (1999) há três motivos essenciais para compreensão do papel desempenhado pelo Estado na ampliação da democracia, a saber: pelo caráter centralizador em relação ao poder político, com presença intensa em todas as relações sociais, o que facilita o seu exercício; pela importância das políticas públicas na expansão dos direitos, que permite atingir a população dos segmentos mais excluídos e marginalizados, destacando-se as mulheres; e por fim, pela importância de democratizar o Estado e, sobretudo, as políticas públicas, como forma de superação da característica predominante do Estado de “mero instrumento

a serviço da classe dominante, sendo este um produto de uma relação de forças, sendo perpassado e dividido pelas contradições de gênero, classe, cor/raça, entre outras.” (COELHO, 1999:150). Foi a partir dessa percepção que os movimentos feministas reconstruíram as novas estratégias de ação.

A construção de metodologias de mapeamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, constitui-se como um dos grandes desafios dos movimentos sociais no sentido de garantir uma intervenção mais eficiente nas agendas governamentais. Vê-se então, a necessidade de fortalecimento do planejamento das suas ações para promoção de mudanças estruturais com objetivo do desenvolvimento com equidade.

### **1.1.3 Autonomia Econômica**

Diante do objetivo do trabalho, faz-se necessário a definição do termo autonomia. Nessa perspectiva, esta sessão destina-se a discussão sobre a definição de autonomia, sobretudo a econômica.

A palavra autonomia é de origem grega. *Autos* significa, por si só e *nomós* pode ter duas definições, pode ser lei e ao mesmo tempo, território.

A perspectiva de autonomia inicia-se quando as mulheres percebem as relações de opressão, identificando as suas causas e a partir daí, passam a lutar por melhores condições de vida. (SPM, 2010).

A autonomia das mulheres perpassa muitos programas e ações já implementadas pelo Estado. Conforme a SPM (2010:13), “o empoderamento para o feminismo implica uma alteração radical dos processos e das estruturas que reproduzem a posição subordinada das mulheres como gênero”. No I Plano Nacional de Política para as Mulheres PNPM ressalta que “as mulheres são sujeito de direito e protagonistas de suas histórias e da história do país, assim, o compromisso com seu empoderamento deve ser não somente da comunidade e da sociedade, mas também do Estado”. (I PNPM, 2006:5).

O termo empoderamento, tradução literal do termo inglês “empowerment” teve sua origem nos movimentos feministas que utilizavam-no como forma de destaque para as relações de poder e do poder em relação ao social. Essas

relações mostram tanto a questão de dominação quanto a de resistência. É uma nova idéia de poder, baseada na democracia e poder compartilhado, permitindo uma interação entre o privado e o público, o produtivo e o reprodutivo. (CARLOTO E MARIANO, 2010). Neste trabalho, para tratar a idéia de *empowerment* optamos pelo termo autonomia em vez do termo empoderamento. Na literatura, consta também o termo emancipação para traduzir a idéia.

A autonomia esta ligada a capacidade das mulheres de sair e se libertarem das relações de submissão, subordinação e opressão.

Conforme definição do I PNPM por autonomia entende-se a capacidade de garantir às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas e corpos, bem como proporcionar condições de mudança das situações vivenciadas há séculos na sociedade, para então “romper com o legado histórico, com os ciclos e espaços de dependência, exploração e subordinação que constroem suas vidas no plano pessoal, econômico, político e social”. (I PNPM, 2008:3).

Ao tratar de autonomia no contexto brasileiro, não há como desvincular do contexto político. Ao se discutir a autonomia econômica proporcionada a partir de alguns Programas sociais do país, é necessário pensar como os beneficiários em contexto de pobreza e extrema pobreza, de exclusão e discriminação social, que convivem num contexto diário de constrangimentos e privações agiram de modo a aproveitar as oportunidades e influenciar na construção, implementação e monitoração de políticas e no exercício dos seus direitos.

A autonomia, portanto, pode ser analisada do ponto de vista econômico, físico e político. A autonomia econômica das mulheres, segundo a Sempre Viva Organização Feminista – SOF<sup>8</sup> (2010:1) refere-se “à capacidade das mulheres de serem provedoras de seu próprio sustento, assim como das pessoas que delas dependem e decidir qual é a melhor forma de fazê-lo”.

A autonomia física está relacionada à integridade física e de reprodução, fortalecendo sua sexualidade. Refere-se à escolha feminina para uso de métodos contraceptivos, conferindo a decisão de quando ter ou não filhos, qual o melhor período para tê-los, quando interromper uma gravidez, ou seja, o alcance do seu direito sexual e reprodutivo. Já a autonomia política diz respeito à presença feminina em espaços de tomada de poder, como os governos e parlamentos, que através de

---

<sup>8</sup> Disponível em [http://www.sof.org.br/publica/MMM\\_Internacional\\_autonomia\\_economica.pdf](http://www.sof.org.br/publica/MMM_Internacional_autonomia_economica.pdf). Acesso em 02/11/2010.

lutas alcançaram direito de 30% das legendas<sup>9</sup> dos partidos brasileiros, direito esse exercido minoritariamente e quando exercido em grande medida servem para compor a obrigatoriedade da lei.

Portanto, o salário não é a única fonte de autonomia das mulheres, sua perspectiva perpassa o acesso a renda, depende do acesso a bens comuns, ao crédito, aos serviços públicos, a propriedade privada, entre outros. O que se percebe é uma alta dedicação das mulheres ao trabalho não remunerado, tanto no que diz respeito às necessidades familiares, como os afazeres domésticos, o cuidado com crianças e idosos até o auxílio gratuito nas comunidades em que participam. (SOF, 2010).

Embora não seja somente a renda a responsável pela geração de autonomia, é interessante ressaltar a importância do reconhecimento do trabalho feminino e da superação da divisão sexual do trabalho - que parte da perspectiva da separação do trabalho que pode ser desempenhado pelo homem e pela mulher, como também a idéia de que o trabalho masculino vale mais do que o feminino - para alcance da equidade de gênero.

Outra questão importante para ser mencionada, é o acesso à escolaridade. Mesmo com mais anos de estudos do que os homens, as mulheres ainda são alvo de menores remunerações exercendo a mesma função, exceto no setor público, onde as desigualdades são na dificuldade ao acesso a cargos de poder. Em determinadas regiões do Brasil, essa situação é mais grave, como no Nordeste, as mulheres possuem menor grau de instrução e conseqüentemente menores salários, em alguns momentos as filhas são retiradas do ambiente escolar para exercício das funções domésticas que antes eram executadas pelas mães. As mulheres ainda são a maioria exercendo as atividades mais vulneráveis do ponto de vista das garantias trabalhistas, ou seja, não tem direito ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, seguro desemprego, pagamento de horas extras nem indenização por acidente de trabalho e são mais desempregadas. (SOF, 2010).

De acordo com pesquisa da Organização Internacional do Trabalho – OIT com os dados da PNAD 2001, 37% das mulheres brasileiras são trabalhadoras domésticas, representando cerca de 6,8 milhões de mulheres e 31,5% exercem atividades domésticas não remuneradas. Cabe destacar que em condições de

---

<sup>9</sup> De acordo com a Lei 12.034 de 29 de setembro de 2009.

dependência financeira dificulta a saída de relações conjugais em situações de vulnerabilidade.

As mulheres estão mais vulneráveis a informalidade e aos trabalhos em tempo parcial. Segundo pesquisa realizada pelo IPEA em 2009, 30% das trabalhadoras ocupadas estão em condições de precariedade, enquanto os homens também apresentam, mas em proporção relativa menor 8,5%.

Em relação às garantias empregatícias, percebe-se pelos dados do Ministério do Trabalho (2009), que as mulheres negras detêm 498,5 mil empregos formais contra 7,6 milhões de mulheres brancas e 11,9 milhões de homens brancos. Nesse contexto as mulheres negras representam 6,5% do universo das mulheres brancas e 4,20% dos homens brancos. Esse fato mostra que as desigualdades são ainda mais intensas quando incluída a variável cor/raça a variável sexo.

Embora se vivencie no país mudanças em alguns indicadores socioeconômicos, um dos maiores ganhos foi à percepção feminina sobre o significado do trabalho, como possibilidade emancipadora em sua vida. O ingresso e manutenção no mercado de trabalho são valorizados pelas mulheres não apenas pelas possibilidades que oferecem de ascensão e prestígio ou em decorrência da necessidade de complementar ou suprir a renda familiar, representa acima de tudo uma realização pessoal, por ser um espaço construído individualmente, no qual se sentem valorizadas não só como trabalhadoras, mas como pessoas. (COELHO, 2002).

Um estudo realizado pela Oficina Internacional del Trabajo em Genebra, mostra a importância da inserção da mulher no mercado de trabalho, assevera que a autonomia econômica está relacionada com as possibilidades de participar do mercado de trabalho.

El empoderamiento económico de las mujeres está estrechamente relacionado con sus posibilidades de participar en el mercado de trabajo y con las condiciones que enfrentan quienes logran encontrar un empleo. La comunidad internacional insiste cada vez más en la necesidad de promover El trabajo decente como la única manera de encontrar una fórmula sostenible para superar la pobreza. Por lo tanto, el acceso a los mercados y más específicamente a empleos decentes es esencial para lograr una mayor igualdad entre mujeres y hombres. El trabajo decente para las mujeres es necesario para el desarrollo económico, ya que en el largo plazo las economías no pueden permitirse ignorar un recurso desaprovechado como el que representa la fuerza de trabajo femenina. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra (2008, p. 1 – 2).

O item a seguir busca verificar o papel exercido pelos movimentos sociais e principalmente do movimento feminista como forma de incorporar nas políticas públicas elementos para a redução das desigualdades de gênero.

## **1.2 O movimento feminista e as discussões de gênero no Brasil**

“Os movimentos sociais constituem-se como um dos sujeitos sociopolíticos presentes no associativismo no Brasil, por que eles foram e ainda são as bases de muitas ações coletivas desde a década de 1970”. (GOHN, 2010:40). São considerados fonte de inovação e de mudanças sociais por pesquisadores de órgãos nacionais e internacionais, por serem conhecedores do saber a partir da experiência diária, facilitando a sua apropriação e transformação da força produtiva.

De acordo com Gohn (2010), no cenário atual, os movimentos sociais podem ser divididos em dez eixos temáticos, a saber: 1) movimentos sociais ao redor da questão urbana; 2) movimentos em torno da questão do meio ambiente urbano e rural; 3) movimentos identitários e culturais: gênero, etnia e gerações; 4) movimentos de demandas na área do direito; 5) movimentos ao redor da questão da fome; 6) mobilizações e movimentos sociais área do trabalho; 7) movimentos decorrentes das questões religiosas; 8) mobilizações e movimentos rurais; 9) movimentos sociais no setor de comunicações; e, por fim, 10) movimentos sociais globais.

Apesar de todos os eixos, direta ou indiretamente se relacionarem à dimensão da equidade de gênero, o terceiro e quarto eixo ganha importância para este trabalho, visto que discute a luta das mulheres. Este eixo é caracterizado como movimento dos “excluídos”, englobando a luta das mulheres, afrodescendentes, índios, idosos e jovens classificados como grupo geracional, dos portadores de necessidades especiais e dos imigrantes sob a perspectiva dos direitos de pertencimento identitário. Seu objetivo é a conquista dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais.

Para Castells (1999):

O florescimento de movimentos sociais e culturais – feminismo, ambientalismo, defesa dos direitos humanos, das liberdades sexuais etc. [...] – tiveram um importante papel na conformação da sociedade atual,

reagindo de múltiplas formas contra o uso arbitrário da autoridade, se revoltaram contra a injustiça e procuravam a liberdade necessária para a experimentação pessoal. Em sua luta, questionaram as bases profundas da sociedade e rejeitaram os valores estabelecidos, prepararam o cenário para uma ruptura fundamental na sociedade.

O movimento feminista “está envolvido nos debates e na organização do campo feminista, interferem nas políticas, participam das coordenadorias e das políticas sociais, tem visibilidade, tem voz e dão voz às mulheres ampliando seu espaço de atuação”. (GOHN, 2010:90). Tem como objetivo a igualdade entre os sexos e a liberdade como horizonte de ação coletiva.

Segundo Avelar (2002), o movimento feminista pode ser dividido em três distintos momentos: o primeiro refere-se principalmente ao Sufrágio Universal, entre século XIX e XX, cujo objetivo era proporcionar as mulheres o direito ao voto. O segundo, compreendido entre a década de 1960 e 1980, com foco das suas atenções na igualdade de oportunidades e o fim da discriminação, e, o terceiro, foi iniciado na década de 1990, com ênfase na desconstrução das discussões feministas anteriores, que defendiam a essencialidade feminina, porém com base nas experiências de mulheres brancas e de classe média alta.

Para Camurça e Gouveia (2001) podem-se distinguir algumas fases nos estudos de mulher/gênero no Brasil, conforme QUADRO 1. A primeira fase compreendida dos anos de 1975 a 1978, os objetivos eram dar visibilidade aos estudos feministas criticando o cenário atual, desconstruindo teorias e propondo alternativas para a igualdade das mulheres. A segunda fase foi entre os anos de 1978 a 1985. Nesse período algumas mudanças já haviam sido alcançadas, as bases já tinham sido estabelecidas, a ênfase era dar legitimidade e expandir o movimento. Na terceira fase, entre 1985 e 1990, ocorreu o processo de construção institucional e a criação de teorias.

### QUADRO 1: Fases dos estudos de mulher/gênero. Brasil, 1975-1990

Fases	Período	Objetivos
1ª fase	1975 – 1978	Dar visibilidade aos estudos sobre a mulher, criticar, reivindicar, desconstruir e propor alternativas.
2ª fase	1978 – 1985	Conquista de legitimidade, desenvolvimento e expansão; conquista de novos espaços para a reflexão e abertura de seu leque temático.
3ª fase	1985 – 1990	Processo de construção institucional e processo de elaboração de teorias;

Fonte: Camurça e Gouveia (2001)

Nas décadas de 1960 e 70, as mulheres lutaram contra a ditadura militar o que contribuiu para fortalecer o movimento feminista no Brasil. Soares (1994:13) aponta que o “movimento de mulheres nos anos setenta trouxe uma nova versão da mulher brasileira, que vai às ruas na defesa de seus direitos e necessidades e que realiza enormes manifestações de denúncia de suas desigualdades”. Havia uma mistura de sentimentos de revolta e auto-piedade nesse período.

A interação entre o movimento de mulheres e os poderes executivo e legislativo, via encaminhamento de projetos para pressionar a implantação de políticas públicas que minimizassem as desigualdades também contribuiu para o fortalecimento do movimento feminista. Nesse período os movimentos não possuíam o reconhecimento alcançado no século XXI. (BLAY, 1999)

A década de 1990 foi a fase de maior visibilidade do movimento feminista, que passa a discutir violência contra a mulher, saúde, direitos reprodutivos, trabalho, entre outras, em propostas a serem implementadas por meio de políticas públicas, embora nos períodos anteriores se lutasse por esses avanços, foi somente nesse momento que houve um maior planejamento e articulação do movimento. (COELHO, 1999).

### 1.2.1 O feminismo acadêmico

O conceito de gênero foi usado inicialmente como sinônimo de mulheres, fato importante num primeiro momento, o de afirmação dos movimentos, porque proporcionou a legitimidade acadêmica, perpassando as reivindicações feministas e alçando as ciências e sobretudo, as políticas públicas.

O feminismo acadêmico iniciou-se na década de 1960 na Europa e Estados Unidos junto com as manifestações pelos direitos civis e políticos, no caso do Brasil, a discussão feminismo ocorreu somente 10 anos depois.

As primeiras discussões sobre o assunto foram iniciadas com o trabalho de Heleieth Saffioti intitulado de “A mulher na sociedade de classe”. A partir de 1975, o tema ganha visibilidade, sendo o ano considerado pela ONU como o Ano Internacional da Mulher.

No final da década de 1970 vários grupos de trabalho e pesquisa foram criados, com destaque para o GT Mulher e Força de Trabalho e o GT Mulher e Política, na Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais – ANPOCS. Ainda nesse período, foi criado o primeiro centro de estudos na Pontifícia Universidade Católica - PUC do Rio de Janeiro, o Núcleo de Estudos da Mulher. (BANDEIRA, 2005).

As discussões até meados dos anos de 1970 contemplavam o papel da mulher como esposa, mãe e da “produção” doméstica. Nesse período, economistas marxistas e institucionalistas enfatizaram a exploração e desigualdade, dando suporte aos debates acerca do trabalho doméstico não remunerado, mostrando sua contribuição para redução dos custos de manutenção e reprodução da força de trabalho. Contudo, não alcançaram a análise das relações sociais de gênero implícitas no trabalho doméstico e na divisão do trabalho.

Na década de 1980, foi criado o terceiro grupo de estudos e pesquisas sobre as mulheres, o Núcleo de Estudos Interdisciplinares da Mulher – NEIM, na Universidade da Bahia cujo objetivo era contribuir com ensino, pesquisa e capacitação de acadêmicos, pesquisadores e docentes nas questões de gênero e condição feminina na história e na sociedade. Em 1985, institui o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, órgão vinculado ao Ministério da Justiça, considerado uma das mais importantes experiências no campo das políticas

públicas do país por marcar a inclusão da perspectiva de gênero nas ações governamentais. O seu objetivo era promover políticas públicas para a eliminação da discriminação contra as mulheres, proporcionando-as a participação em atividades políticas, econômicas e culturais do país. Desde a sua criação a atuação do Conselho foi marcada por várias conquistas, desde a sua ação incisiva para elaboração de uma nova constituição, podendo citar como exemplo a campanha “Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher”, que contava com participação da sociedade, com a divulgação de publicidade, ficando conhecido como “Lobby do Baton”. Essa articulação obteve em resposta a aprovação de 80% das suas propostas encaminhadas ao Congresso. A campanha representou um rompimento do modelo de representação vigente, pois o movimento uniu forças das feministas sem intermediação de partidos políticos. (SPM, 2010).

Nos anos posteriores, o CNDM avançou pouco. Em 1989 houve nomeação de 12 conselheiras que não faziam parte do movimento das mulheres o que provocou uma renúncia coletiva das equipes, logo após, no governo Collor o conselho perde seu poder com a retirada da sua autonomia econômica e financeira através da Medida Provisória 150 de 15 de agosto de 1990<sup>10</sup>. Esse período foi marcado pela postura conservadora do Estado, que dificultou alguns avanços no período. O conselho recupera o seu poder no governo FHC e em 2002 foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher.

Em 2003 com a criação da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, o CNDM começa a fazer parte da secretaria, passando a ter maior interlocução. É nesse momento que o conselho inclui como membro pessoas da sociedade civil e do governo, o que viabiliza e amplia o controle social das políticas públicas.

É interessante ressaltar que em 2004 foi instituído pela Portaria Nº 437 o Grupo de Trabalho Interministerial, uma parceria entre a SPM e o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT. O objetivo era criação de políticas para incentivar a produção acadêmica no campo dos estudos sobre as relações de gênero, mulheres e feminismos. O grupo coordenado pela SPM e pelo MCT contava com a participação de representantes dos mais variados órgãos<sup>11</sup>. Os trabalhos tiveram

---

<sup>10</sup> Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/108898/medida-provisoria-150-90>. Acessado em 25/01/2011.

<sup>11</sup> Fizeram parte do Grupo de Trabalho representantes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP; Associação Nacional dos Dirigentes

início em 2005, onde foi apresentado o Programa Pesquisa Mulher, com objetivo de estimular a elaboração e divulgação de conhecimentos nessa área. Ao longo do processo de trabalho foram sendo integradas ao grupo entidades governamentais e não-governamentais. (SPM, 2010).

Como fruto do programa foi criada uma linha de financiamento cujo objetivo é estimular e fortalecer a produção de pesquisas e estudos relacionados aos temas: relações de gênero, mulheres e feminismos, por meio de apoio a projetos científicos que incentivem o desenvolvimento das temáticas no Brasil e contemplando a perspectiva de classe social, geração, etnia e sexualidade. Os recursos disponíveis foram na ordem de 1,2 milhões. Outro benefício alcançado através do grupo foi o 1º Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero que consiste num concurso para os alunos de ensino médio, do ensino superior dos cursos de graduação e pós-graduação. (SPM, 2010). Os alunos de nível médio submetem-se a uma redação e os demais há trabalhos científicos monográficos, o que permite um maior conhecimento das dimensões de gênero, contribuindo para redução das posturas discriminatórias proporcionando a conscientização da sociedade da importância da equidade de gênero para redução das desigualdades sociais.

Em 2005 foi criado na UFBA o primeiro curso de pós-graduação ao nível de mestrado e Doutorado em Estudos Interdisciplinares sobre Mulheres, Gênero e Feminismo pelo Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher – PPGNEIM. Desde então o núcleo atua com a capacitação de pesquisadores(as), docentes, técnicos de entidades governamentais e não governamentais e todo o público interessado. Mais uma conquista foi alçada em 2008 com a criação do primeiro curso de graduação com habilitação em licenciatura e bacharelado em Gênero e Diversidade do Brasil oferecido pela UFBA, com a primeira inserção de alunos no vestibular de 2009. (SPM, 2010). Essa iniciativa pioneira no país certamente reflete a importância do estudo da dimensão de gênero ao passo que garante a expansão do seu potencial com estudos, pesquisas e debates, além de capacitação de profissionais acerca da temática.

É interessante ressaltar que de maneira geral, as linhas de pesquisas que tem a questão de gênero como temática foram criadas em vários programas de pós-

graduação pelo país, além de revistas especializadas, eventos científicos, redes de pesquisa, dentre outros.

O que se percebe é que tanto o movimento feminista, o feminismo acadêmico quanto os movimentos sociais brasileiros dos anos 2000, de uma forma geral, diferem dos movimentos ocorridos nas décadas de 1960, 1970 e 1980, embora muitas características desses sejam baseadas nos ideais que vigoravam nos anos de 1980 que uniram a busca pela democracia à luta pela desigualdade de gênero. Esses movimentos procuravam a oportunidade de ter “direito a ter direitos”, com enfoque nos direitos universais e não em necessidades específicas de cada grupo de manifestante, olhavam para o outro como forma de identidade própria. O movimento feminista foi sem dúvida o movimento de maior repercussão, o que mais arrancou e alcançou conquistas no século XX. Essa situação foi sem dúvida à responsável pela adoção da transversalidade de gênero nas políticas públicas.

Atualmente, os movimentos de mulheres baseado na luta por direitos e construção de identidades vivenciaram mudanças consideráveis, dividindo-se em duas correntes. De um lado, os que buscavam desprender-se do modismo que vigorava na década de 1980, propondo o lema “articular-se em rede para garantia da sobrevivência”. De outro lado, o surgimento de novas entidades que passaram a fazer parte do cenário das questões sociais que se modificavam, como as ONG's e o Terceiro Setor. As políticas públicas ganharam destaque na organização dos grupos sociais, foi nessa perspectiva que surgiram as redes sociais e temáticas, cuja organização se dava segundo o sexo, a idade, etnia, a religião, dentre outros, formando assim o novo quadro brasileiro de associativismo e que contribuiu para redução das desigualdades sociais. (GOHN, 2010).

### **1.3 Breve contextualização das desigualdades sociais e das desigualdades de gênero no Brasil**

O Brasil destaca-se pelos altos índices de desigualdade e distribuição de renda. Os impactos provocados pela globalização na década de 1990 incidiram de forma diferenciada entre mulheres e homens, oferecendo novos riscos e novas oportunidades de desigualdade. Esse fenômeno modificou o lugar das mulheres na

economia e mudou os papéis atribuídos ao masculino e ao feminino na vida política e social, alterando assim as formas de desigualdade entre esses. (COORDENADORIA ESPECIAL DA MULHER, 2003).

Ao analisar a autonomia econômica das mulheres, faz-se necessário enfatizar a situação feminina frente à pobreza, uma vez que é um grupo especial entre os pobres, estão em situações de maior vulnerabilidade, sentem o maior peso da pobreza devido a sua alta dedicação às atividades não-remuneradas, aumentando sua dependência econômica em relação aos homens. Na maioria das vezes quando conseguem transpor os obstáculos ao mercado de trabalho geralmente encontram as atividades informais e com baixa remuneração, conforme se pode vê no GRAF. 1. (GELINSKY E PEREIRA, 2005). As mulheres são mais pobres, precárias, mais desempregadas, mais sujeitas à violência. (HIRATA, 2004; PUGLIA, 2004).

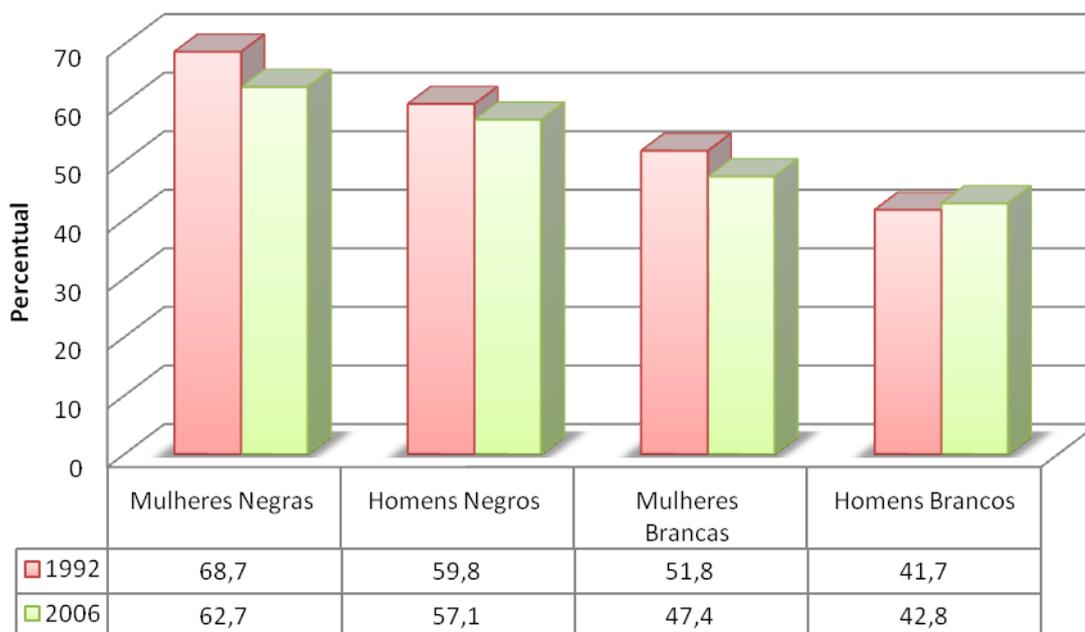
As estratégias criadas pelas mulheres nos anos 2000 para o enfrentamento da pobreza têm estimulado uma mudança na vida de mulheres de baixa renda, provocando alterações em sua condição de vida. Isto tem servido de alternativa para a existência de sujeitos em uma sociedade sem trabalho ou pela sua precariedade. Percebe-se que nesta modalidade de enfrentamento do desemprego existe uma predominância de mão-de-obra feminina em setores informais.

Segundo os dados do PNUD 2008<sup>12</sup>, houve uma redução na taxa média de informalidade feminina no Brasil, cerca de 4,6% entre 1992 e 2006, mas ainda assim, as mulheres são maioria nesse setor. Analisando a situação dos homens brancos, que sofrem menor desigualdade e das mulheres negras, pela dupla discriminação, percebe-se uma diferença de 27% em 1992. Em 2006 houve uma redução em 7%, mas ainda assim é considerada elevada. Em relação à etnia, vê-se que houve uma redução maior do número de negros na informalidade do que os brancos, representando 3,8% e 0,9%, respectivamente. (GRAFICO 1). Em 2009, segundo dados do IBGE, mais da metade das mulheres brasileiras com 16 anos ou mais estavam no setor informal. O agravante é que os trabalhadores informais são impossibilitados de acessar e desfrutar dos direitos fundamentais e não contam com representatividade sindical, contando às vezes com a representação coletiva de alguma autoridade pública.

---

<sup>12</sup> Disponível em <http://www.pnud.org.br/publicacoes/emprego/Cap2.pdf>. Acesso em < 28/10/2010 >.

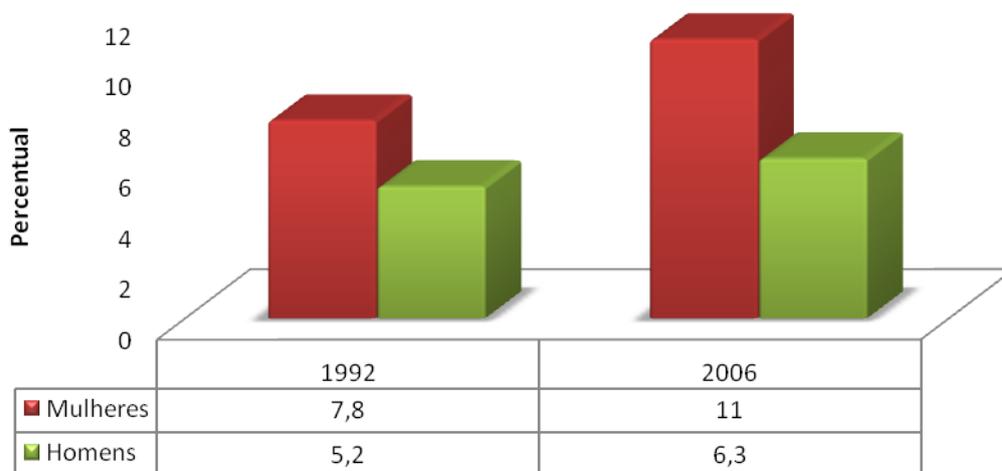
O GRAFICO 1 apresenta as taxas percentuais de informalidade nos anos de 1992 a 2006 segundo sexo e cor/raça no Brasil.



**GRÁFICO 1 - Taxa de Informalidade por sexo — Brasil, 1992 a 2006 (em %)**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PNUD

As mulheres experimentam maiores taxas de desemprego em relação aos homens. Em 1992 representava 2,6 pontos percentuais a mais do que o sexo masculino. Em 2006 houve um aumento de 3,2 em relação ao período anterior e de 4,7% em comparação com os homens. (GRAF. 2).

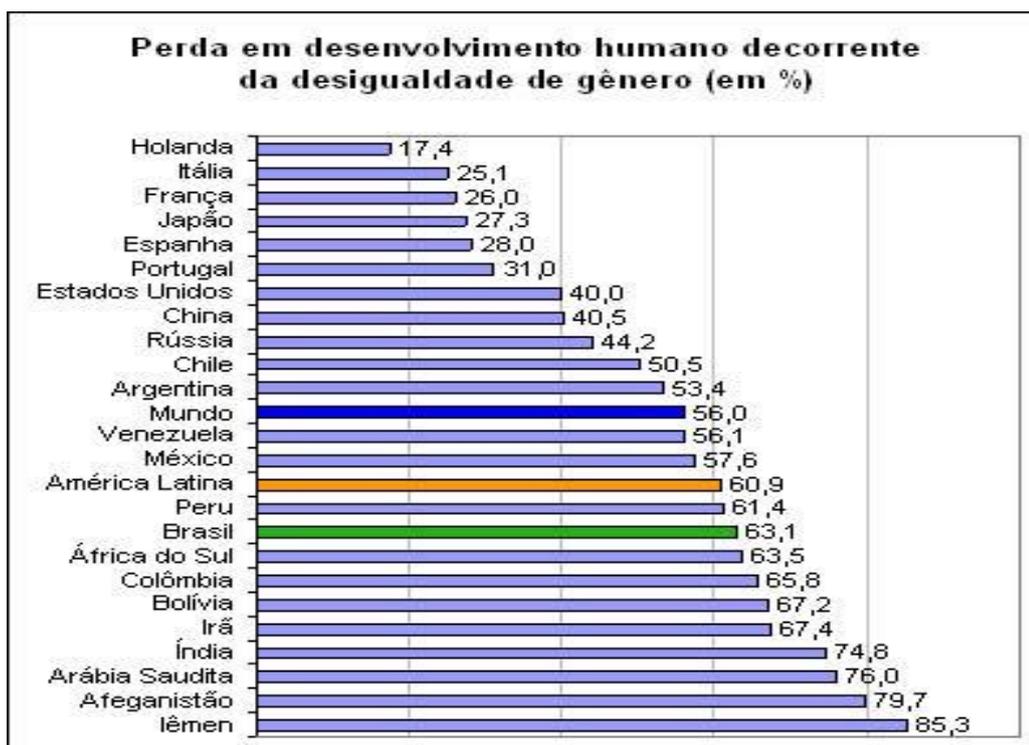


**GRAFICO 2 – Taxa de desemprego por sexo no Brasil (%) – 1992-2006**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do IBGE/PNAD/PNUD

Conforme o Relatório de Desenvolvimento Humano (2010) do PNUD, o Brasil perde 63% do seu potencial de desenvolvimento devido às desigualdades de gênero. Os países que apresentaram maior desigualdade foi o Iêmen, cujo índice é de 85%; Afeganistão, 79,7%; Arábia Saudita, 76% e a Índia com 74,8%, considerados pobres com economia predominantemente agrícolas e/ou rurais, com baixo índice de desenvolvimento humano, com exceção da Arábia, que é o maior exportador de petróleo do mundo, sendo justificada as desigualdades entre os sexos devido a religião e cultura predominante no país, que contribue para o alto índice de desigualdade de gênero. Enquanto países como a Holanda, Itália, França e Japão, apresentam índices de 17,4%, 25%, 26% e 27,4%, respectivamente, fato explicado pelo desempenho econômico, consideradas grandes potências mundiais, com elevado índice de desenvolvimento. (GRAF. 3). “Dar oportunidades iguais a meninas e mulheres em educação, direitos sociais, política e tratamento médico não é apenas uma questão de justiça social, mas um dos melhores investimentos a serem feitos para o desenvolvimento”. (PNUD, 2010).

No GRAF.3 vê-se a perda de desenvolvimento humano de alguns países decorrentes das desigualdades de gênero.



**GRAFICO 3: Perda em desenvolvimento Humano decorrente da desigualdade de gênero (%) em 2010.**

Fonte: IDG-PNUD.

Corroborando com os dados, a FIGURA 3 mostra os fatores que levaram o país à perda do percentual de desenvolvimento de gênero. Assim como o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, o IDG<sup>13</sup> varia de 0 a 1, a única diferença é que quanto mais próximo for o IDG de 1 maior as desigualdades de gênero, sendo o IDH o inverso. Nessa situação o país aparece em 80º lugar na lista de 138 nações e territórios, conforme PNUD, 2010.

A FIGURA 3 apresenta os indicadores de Desenvolvimento de Gênero para o Brasil em 2010.

<sup>13</sup> Foi criado em 1995 na IV Conferência Mundial da Mulher como um instrumento de mensuração das desigualdades entre homens e mulheres em âmbito global. Leva em conta as mesmas dimensões do IDH, mas penaliza as desigualdades entre homens e mulheres. Quanto maior a disparidade entre os sexos no desenvolvimento humano básico, menor o IDG de um país, comparado com o seu IDH. O IDG é simplesmente o IDH descontado ou ajustado para baixo pela desigualdade entre os sexos. Disponível em <http://www.compendiosustentabilidade.com.br/compendiodeindicadores/indicadores/default.asp?paginaID=26&conteudoID=312>. Acesso em janeiro de 2011.



**FIGURA 3: Índice de Desenvolvimento de Gênero - Brasil 2010**

Fonte: PNUD, 2010

Em relação aos IDG, percebe-se que o nível de escolaridade feminino aumentou. A taxa de mulheres que concluíram o ensino médio é 2,5% maior do que em relação aos homens, apresentando uma situação mais favorável às mulheres. Em 2006<sup>14</sup>, as mulheres brasileiras com mais de 15 anos de estudo possuíam maior taxa de alfabetização, representando 89,9% e os homens 89,4%. Quanto ao rendimento feminino esse representa 56% do valor auferido pelo sexo masculino. “Um nível de educação superior aumenta as liberdades das mulheres ao fortalecer a capacidade delas para questionar, refletir e atuar sobre sua condição, e ao aumentar o acesso à informação”. (PNUD, 2010).

Quanto à percentagem de acesso do sexo feminino a cargos de poder, mais precisamente como parlamentar, o Brasil possui 9,6% de mulheres parlamentares. A média mundial é 16% e o destaque é para Ruanda, onde as mulheres são maioria, representando 51%. Vale ressaltar que no ano de 2011, a primeira mulher assumiu o maior cargo de poder do país, como a primeira presidenta. A partir daí, percebe-se uma maior inserção de mulheres nas secretarias, representando 50% dos

<sup>14</sup>Disponível

[http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3133&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3133&lay=pde).

em

em 11/08/2010>.

<acesso

secretariados e 21% dos ministérios, indicando uma maior preocupação quanto à participação das mulheres nos espaços de poder e decisão. Conforme Coelho (1999) só haverá uma maior equidade de gênero e uma mudança nos modelos das políticas públicas vigentes, que reforçam as desigualdades já existentes, a partir do momento que as mulheres estiverem presentes em maior número aos cargos de poder.

Quanto à participação das mulheres no mercado de trabalho formal é de 64%, embora ainda seja inferior a dos homens, 85,2%, isso representa uma diferença negativa em relação ao sexo masculino em 21%, conseguindo superar a média mundial que é de 57%.

Em relação aos indicadores de saúde, embora não represente necessariamente igualdade entre os sexos por referir-se à maternidade, o Brasil apresenta um quadro de 110 óbitos para 100 mil partos, ficando acima da perspectiva da América Latina e do mundo, porém em relação à fertilidade de adolescentes o país fica aquém da realidade sul americana e mundial, ocupando a posição 123<sup>o</sup> nesse indicador. (PNUD, 2010).

Dentre as mudanças ocorridas nos últimos anos no Brasil, pode-se enfatizar a criação e ampliação da jornada de trabalho excepcional, que provocou um rompimento da compatibilidade entre trabalho e vida familiar existente com a padronização da jornada de trabalho diurna. Com isso, as mulheres encontram diversos entraves, como por exemplo, o horário de funcionamento das creches em dias e horários comerciais.

As mães que não se enquadram nesta realidade submeterá suas funções de cuidado com os filhos e com o lar a outras mulheres, função designada como maternagem<sup>15</sup>. Assim, o descanso da “segunda mãe”<sup>16</sup> não coincidirá com o dos seus filhos, levando a uma perda da identidade dos laços familiares. (DEDECCA, 2004; CARLOTO E MARIANO, 2010). Nesse sentido, percebe-se que a inserção das mulheres no mercado de trabalho significou em exploração de outras mulheres, ou seja, exploração de mulheres com menores condições pelas mulheres com maiores poder aquisitivo, instrução, entre outros.

---

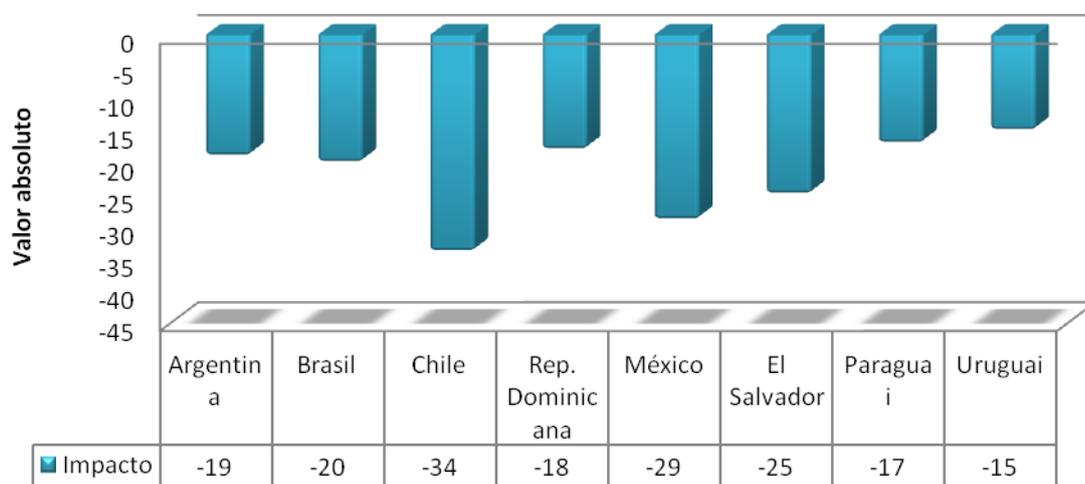
<sup>15</sup> É o cuidado da criança e adolescente desempenhado por outra mulher, geralmente com vínculo de parentesco, porém sem se designar como mãe da mesma. (CARLOTO E MARIANO, 2010).

<sup>16</sup> Definição dada por Cláudio Salvatori Dedecca em DEDECCA (2004).

Com os debates que perduram sobre a conciliação entre o trabalho produtivo e reprodutivo das mulheres acarreta na sua dupla ou tripla jornada de trabalho.

Dentre essas discussões, surge a noção de “mulher-cuidadora”, que trata a reprodução social como uma tarefa exclusiva das mulheres e não da sociedade, afetando na definição de prioridades e dos temas na elaboração das políticas públicas que não consideram as questões do cuidado, devido a esse estereótipo. Com isso, gera-se um déficit na criação de serviços públicos para suprir essas tarefas tidas como obrigação feminina, impactando negativamente no uso do tempo das mulheres, acarretando numa sobrecarga de serviços e na limitação das possibilidades de inserção em condições de igualdade no mercado de trabalho. Essas não atenderão a sua exigência quanto à disponibilidade para algumas tarefas, como viagens, horas extras, bem como a participação em atividades sindicais, associativas e de partidos políticos, conseqüentemente reduzindo as possibilidades de acesso a cargos de chefia e poder.

O GRAFICO 4, mostra o impacto que teria a igualdade entre homens e mulheres no mercado de trabalho para a redução da pobreza na América Latina.



**GRAFICO 4: Impacto da igualdade de gênero na redução da pobreza na América Latina – 2009**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PNUD

No Brasil, a garantia de acesso tanto ao mercado formal quanto informal, considerando condições de igualdade entre os sexos e com igual probabilidade ao desemprego reduziria em até 20% o número de pobres (GRAF.4).

Percebe-se a geração de altos custos para as mulheres e para as pessoas que necessitam de cuidados, promovendo a intensificação das desigualdades e reprodução da pobreza, pois o acesso aos cuidados destina-se somente aos que detém recursos para sua contratação. Surge daí outro problema, pois ao serem responsabilizadas pelos cuidados, as mulheres abrem mão do seu projeto de inserção no mercado de trabalho, deixando-o como algo secundário, porque o papel de provedor é atribuído aos homens acarretando efeitos inversos no mercado de trabalho, na agenda de políticas públicas e nos comportamentos da esfera privada. (VASCONCELOS, 2009).

Nessa perspectiva, é necessária uma divisão dos determinantes de gênero entre “estruturais” e “intermediários, conforme Bravo (2003). Este define como *determinante estrutural* de gênero na pobreza das mulheres como aquele que se atribui a elas à responsabilidade pela maior parte do trabalho doméstico e do cuidado com a família. E *determinantes intermediários* como aqueles que são consequência dos anteriores e expressam-se através da desigualdade de oportunidades para as mulheres no acesso aos recursos econômicos, culturais, sociais e políticos.

No primeiro caso, a responsabilidade atribuída às mulheres em relação ao trabalho doméstico e ao cuidado da família acarreta em desigualdades de oportunidades no acesso aos recursos econômicos, sociais, culturais e políticos. Ao mesmo tempo em que atribuem à mulher o cuidado com o mundo privado e doméstico, desconhecem por completo seu valor econômico, pois essa responsabilidade acarreta uma redução de recursos e tempo para investir em sua formação e no trabalho remunerado, gerando uma sub-valorização do seu trabalho e do seu papel na sociedade. (BRAVO, 2003).

Os determinantes “intermediários” de gênero na pobreza podem ser divididos em quatro tipos de desigualdades, a saber:

1º) acesso aos recursos produtivos - devido ao menor acesso das mulheres às estes, assim, afasta-as da capacidade de melhoria de renda e riqueza (acesso a terra, capital produtivo, ao crédito); 2º) nas possibilidades de desenvolver capital humano (educacional e profissional) - contribuindo dessa forma para a discriminação de gênero, sendo o feminino menos valorizado; 3º) na dificuldade de trabalho remunerado - explicado também pelos obstáculos impostos pelo trabalho não remunerado, pela falta de treinamento e informação pela cultura que desestimula o trabalho feminino; e, 4º) participação nas decisões, acarretando consequências relacionadas à

exclusão dos interesses de gênero das agendas políticas e socioeconômicas.(BRAVO, 2003).

Nos países com menor grau de desenvolvimento, como o Brasil, o tempo destinado às tarefas do lar e aos cuidados ainda absorve grande parte das horas cotidianas e são exercidas principalmente pelas mulheres. Assim, ao ignorar a influência do trabalho não-remunerado, várias situações negativas surgirão do ponto de vista psicológico e econômico. Dentre elas, vale ressaltar a sobrecarga física e emocional que se traduz em posteriores problemas de saúde. Ao melhorar as condições vividas pelas mulheres nesse contexto, encurtando as horas dedicadas a esse tipo de trabalho, bem como tornando-o mais leve, disponibilizando mais tempo que poderá ser dedicado as atividades orientadas para o mercado ou para o lazer. (GELINSKY E PEREIRA, 2005).

De acordo com o Indicador Retrato das Desigualdades no Brasil (2009) as mulheres, sejam brancas, negras ou pardas com 16 anos ou mais dedicam em média 27 horas semanais ao trabalho doméstico, enquanto os homens somente 10 horas, confirmando a alta dedicação das mulheres as atividades não remuneradas, fato que limita a sua atuação no mercado de trabalho em condições de igualdade com os homens, usufruindo de cargos e salários e, sobretudo de proteção trabalhista. O que se percebe é que mesmo com os avanços alcançados nos últimos anos no país, as diferenças entre sexos influenciam e colaboram para as relações de discriminação e desigualdade vivida há anos na sociedade.

Nota-se a necessidade de reconhecimento dos determinantes de gênero sobre a situação das mulheres em condições de pobreza, pois as desigualdades se relacionam e potencializam entre si, e ao desconsiderar essa dimensão nas políticas de erradicação da pobreza, há uma reprodução das desigualdades vigentes no país. Este quadro justifica a incorporação urgente e necessária da transversalidade de gênero nas políticas públicas brasileira.

## CAPÍTULO 2

### POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E A PERSPECTIVA DE GÊNERO

A análise das políticas públicas e gênero é uma discussão recente e necessária para promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres especialmente em sociedades marcadas por grandes desigualdades e por acúmulo das responsabilidades reprodutivas sobre as mulheres.

Bandeira (2005) e Vasconcelos (2002) ressaltam a importância exercida pelas políticas públicas para superação das desigualdades e discriminação social que enfraquecem o espaço público, impedindo a constituição de um mundo comum a todos os segmentos sociais.

Na década de 1990, iniciaram-se as primeiras discussões relacionadas à incorporação da perspectiva de gênero na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas em alguns países como os anglo-saxões e escandinavos. Muitas críticas imperavam contra a neutralidade das ações governamentais. No Brasil, era ínfimo o debate da temática e foi com a criação da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres em 2003 - fruto de anos de lutas e reivindicações que se intensificaram as discussões.

Aborda-se neste capítulo, algumas políticas públicas brasileiras para a redução das desigualdades de gênero, bem como o contexto orçamentário brasileiro para as políticas públicas de gênero e a postura destas ao propor ações com o objetivo de reparo às desigualdades sofridas pelas mulheres. Faz-se ainda, uma discussão sobre a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres - SPM e os Programas de Equidade de Gênero monitorados por esta secretaria.

#### **2.1 A transversalidade de gênero nas políticas públicas brasileiras**

Ao analisar as políticas diretamente pela ótica de gênero nota-se que o grande impulso veio com a maior participação das mulheres na atividade profissional

e com a socialização do trabalho de reprodução<sup>17</sup>. (HIRATA 2009). Portanto, políticas de gênero são políticas públicas sensíveis às questões de gênero e tem como objetivo contribuir para a autonomia das mulheres.

Há um acirrado debate sobre a transversalidade de gênero nas políticas públicas, com objetivo de criar uma base que proporcione uma orientação das competências, tanto políticas, quanto institucionais e administrativas, bem como a responsabilização dos agentes públicos na superação das desigualdades de gênero em todas as esferas governamentais. Essa ação promoveria um aumento da eficácia das políticas públicas, reconhecendo as diferenças e assegurando uma vida democrática e inclusiva para as mulheres.

Ao se avaliar a questão de gênero, percebe-se sua relevância para o enfoque do desenvolvimento. Não se quer políticas exclusivas para as mulheres<sup>18</sup> - quando elaboradas sob essa ótica não contemplam a perspectiva de gênero, embora em longo prazo nota-se uma mutação dessas para políticas de gênero - mas sim, uma perspectiva diferenciada entre homens e mulheres, reconhecendo as diversidades e as diferenças. Políticas que contemplem o público de acordo com sua necessidade, atribuindo a homens e mulheres igual valor.

Por muitos anos as desigualdades entre homens e mulheres permaneceram invisíveis nas políticas de bem-estar social. As primeiras mudanças de inclusão datam dos anos 1980, tendo como principais locais os países anglo-saxões e escandinavos, que abordavam a preponderância do Estado na gestão de vida privada e na construção das identidades de sexo. Via-se a necessidade de resposta aos conflitos sociais gerados nas economias capitalistas e as demandas por igualdade gestadas num contexto de lutas pela democracia. Os conflitos sociais e o processo de industrialização foram à mola mestra para impulso do Estado em intervir

---

<sup>17</sup>De acordo com Heinen (2009), podem ser considerados trabalho de reprodução o desenvolvimento de creches e pré-escolas, residência para idosos, de estabelecimentos especializados para as pessoas com deficiência etc.

<sup>18</sup> Há diferenciação entre políticas públicas para gênero e para mulheres. Quando a centralidade é o feminino parte-se obrigatoriamente da mulher pela reprodução social, pela educação dos filhos, pela demanda por creches, entre outros, ou seja, contemplam a família e não a autonomia das mulheres. Já pela perspectiva de gênero, o objetivo não é somente a diferenciação no processo de socialização entre os sexos, mas “os conflitos, negociações que são produzidos nas relações interpessoais entre homens e mulheres, internamente entre homens e entre mulheres, bem como envolvem a dimensão da subjetividade feminina que passa pela construção da condição de sujeito”.

e instituir garantias, na medida em que a esfera econômica se mostrou incapaz de suprir com auxílio do mercado as necessidades socialmente importantes.

O desempenho e preocupação das feministas em expor a necessidade e importância da atenção dada às mulheres para efetivação da cidadania, aliado ao auxílio de muitos estudos internacionais, exerceram grande influência, pois apontaram que além do prestígio econômico havia outros fatores a ser considerados, como a política. O papel das feministas foi decisivo no processo de desenvolvimento e na forma como os diversos tipos de sistemas foram construídos a partir dos anos 1930 e 1940. Os modelos de bem-estar europeu e as políticas americanas são exemplos claros, pois atuaram de forma primordial para a compreensão por parte do Estado de que para as políticas públicas era imprescindível a sensibilidade de gênero. (HIRATA, 2004).

Nas discussões marxistas da década de 1970 e 80, a ênfase era na postura do Estado como agente do capitalismo e no papel da família como opressora das mulheres. Enfatizava-se que o Estado é uma instituição masculina, pois se apoiava nas necessidades dos homens e consagrava-as como universais, conforme explicita Bandeira (2005).

Ainda de acordo com a autora, a disseminação de uma linguagem masculina exclusivista é naturalizada e incorporada também nas estruturas sócio-institucionais e jurídicas. Tais situações de poder, em relação ao masculino, se fazem presentes no planejamento das políticas e das ações públicas, pois, as políticas, programas e ações, mesmo de um governo que se comprometeu com a redução das desigualdades de gênero e com uma abertura às demandas do movimento de mulheres, permanecem endereçadas ao homem como o referente, com poucas exceções.

Já a corrente pós-moderna<sup>19</sup> recusa o caráter central do Estado, pois acredita que o poder se encontra na mão de muitos e em distintos lugares. (HIRATA, 2009).

Embora as políticas públicas na maioria das vezes não consideram a existência das desigualdades sociais entre o masculino e o feminino, acaba penalizando as mulheres ainda que de forma não-intencional. No cenário recente contemplam-se mudanças consideráveis, inclusive de uma atenção dada as políticas

---

<sup>19</sup> É a condição sócio-cultural e estética que prevalece no capitalismo contemporâneo após a queda do Muro de Berlim e a conseqüente crise das ideologias que dominaram o século xx. (HIRATA, 2009)

só para mulheres, e propondo a necessidade de planejamento e inclusão da perspectiva de gênero nas políticas e no planejamento público.

No QUADRO 2, mostra-se a relação entre diversas abordagens da pesquisa acadêmica sobre a problemática de mulher/gênero e qual a atenção dada a ela pelas diferentes políticas de desenvolvimento, apresentando uma síntese acerca dos enfoques de desenvolvimento e gênero e dos programas e projetos relacionados a cada abordagem. O que se percebe-se de acordo com o QUADRO 2 que de 1950 até 1970, o conceito de desenvolvimento era tratado como sinônimo de crescimento econômico. Nessa fase, a ênfase é na situação da mulher frente ao seu papel de esposa e mãe, sendo vista unicamente pela sua função reprodutiva.

Na década de 1970, vê-se a insuficiência do conceito de crescimento econômico para diminuir as desigualdades. Em relação às mulheres, o foco é na promoção da sua auto-suficiência econômica como fator importante para sua independência e autonomia. Nos anos de 1980, os avanços desfrutados - inclusive de enfoque dado às mulheres - são atribuídos aos movimentos sociais, grande influência desenvolvida no período. Nessa fase, há uma valorização da contribuição do trabalho da mulher, mostrando a relevância da qualificação destas. Desenvolve-se, a noção de jornada dupla ou tripla de trabalho<sup>20</sup>. Usa-se a mão-de-obra feminina para suprir a carência dos serviços públicos.

Sob impacto da democratização e da luta dos movimentos feministas e de movimentos de mulheres, desde os anos 1980, tem ocorrido, no Brasil, um processo gradual de incorporação da problemática das desigualdades de gênero pela agenda governamental.

---

<sup>20</sup> De acordo com a definição de Coelho (2002), tripla jornada refere-se filhos, casamento e trabalho.

## QUADRO 2 - Enfoques de desenvolvimento ligados às questões de gênero de 1950 a 1990

Enfoque Mulher/Gênero	Conceito de desenvolvimento	Tipos de Projetos/ Programas	Descrição
Bem Estar (1950-70) Satisfazer as necessidades derivadas do seu papel de esposa e mãe. Investiga-se o bem estar da família e das crianças centrado nas mulheres pobres.	Crescimento Acelerado centrado em: Crescimento econômico, Fortalecimento da indústria, Construção de Infra-estrutura, Estado como provedor, Centralismo, Capacitação da força de trabalho.	Serviços e programas específicos: Relacionados com nutrição, saúde, economia familiar, atenção às crianças, planejamento familiar. Construção de centros de saúde.	Mulheres vistas unicamente a partir de seu papel produtivo. Mulheres como beneficiárias passivas marginais de desenvolvimento e como receptoras de ajuda externa. Ênfase nas necessidades práticas.
Auto- suficiência Econômica ou Anti-pobreza (1970-85) Ênfase na promoção de auto-suficiência econômica das mulheres como meio para alcançar autonomia e independência. Importância do papel da mulher como provedora (secundária) de renda para o lar. Mulheres vistas como meio para satisfazer as necessidades básicas do lar.	Crescimento e distribuição. Consciência de que os benefícios do crescimento econômico não se distribuem equitativamente de modo automático. Modelo de satisfação de necessidades básicas como "primeira etapa" para o desenvolvimento. Investimento contínuo em Infra - estrutura Estratégia de criação de emprego.	Capacitação em habilidades produtivas. Apoio a micro-empresa e ao setor informal. Atenção à mulher rural. Programas massivos de planejamento familiar, como estratégia de controle de natalidade.	As habilidades produtivas estão associadas aos papéis tradicionais (costurar, cozinhar, cuidar). Ainda se considera como secundária e complementar a contribuição econômica das mulheres. Programas/projetos isolados, específicos, pontuais, de pequeno impacto e produtividade. A responsabilidade do planejamento familiar cabe somente as mulheres.
Mulher como recurso, Enfoque Instrumental ou Enfoque Mulher em Desenvolvimento 1978-80's) Valorização econômica da contribuição do trabalho das mulheres como fator produtivo. Mulher como capital humano subdesenvolvido marginal, com necessidade de ser integrado e qualificado. Ênfase nas atividades produtivas e comunitárias de mulheres.	Eficiência Econômica. Ajuste estrutural como resposta à crise econômica causada pela dívida externa. Investiga-se o aumento da eficiência econômica e da produtividade, ênfase nas exportações, busca de bem estar econômico da população, uso de indicadores macroeconômicos para avaliar o desenvolvimento. Política Social: Foco nos "grupos vulneráveis" (mulheres, crianças, idosos e deficientes). Diminuição do gasto social.	Integração da mulher ao desenvolvimento. Análise das atividades produtivas das mulheres e a busca de qualificação através de capacitação. Acesso das mulheres a fatores de produção: crédito, comercialização, tecnologia apropriada. Projetos produtivos demonstrativos, acesso ao emprego. Mulheres como recurso para satisfação de necessidades da comunidade.	O trabalho doméstico ainda não é reconhecido como trabalho. Sobrecarga de responsabilidades para as mulheres: dupla e tripla jornada. Tempo das mulheres usado para solucionar a carência de serviços sociais. Trabalho comunitário não remunerado nem valorizado. Os programas/projetos direcionados às mulheres são marginais, pontuais e de baixo status institucional.
Planejamento com Perspectiva de Gênero – Transição (1990) - Início de mudança: de programas específicos direcionados a mulheres, a integração estrutural da perspectiva de gênero aos processos de planejamento. Tentativa de unir a redistribuição econômica com a equidade de gênero. Busca de um status mais alto dentro do Estado, para instâncias que trabalham o tema de mulher/gênero.	Abertura Econômica. Liberalização da economia. Reforma política e institucional. Modernização do Estado e descentralização.	Institucionalização da Perspectiva de Gênero. Ênfase na capacitação perspectiva de gênero a funcionários do Estado. Trabalho específico por setores para buscar a adequação institucional e integração do enfoque de gênero. Produção de estatísticas, desagregadas por sexo. Continuação de programas específicos.	Nessa etapa se encontram programas e projetos de todos os enfoques anteriores. A institucionalização é inclusive incipiente. Mesmo havendo grandes avanços, ainda não existem condições equitativas para as mulheres. Requer-se uma mudança cultural em longo prazo.

Fonte: S/D

Apesar das oportunidades alcançadas e reconhecidas tanto na esfera pública quanto privada, as mulheres ainda distanciam-se do exercício pleno dos seus direitos nas diversas regiões do mundo. As diferenças se dão conforme o estágio de desenvolvimento alcançado. Nos países mais pobres, há uma necessidade de atenção especial por parte dos órgãos de intervenção para a cooperação e mesmo para a assistência às mulheres. No Brasil, somente no final do século XX, foi dada maior atenção a essa questão. Nos países ocidentais as mulheres usufruem a mais de quatro décadas de políticas defensoras da real igualdade de direitos. (FRIAS, 2009).

O Chile foi o precursor na América Latina com políticas públicas para as mulheres chefes de família. Em 1991 implantou através do Servicio Nacional de la Mujer - SERNAM um programa cujo alvo era as mulheres chefes de domicílio. O objetivo era proporcionar as mulheres beneficiárias aumento da renda, do bem-estar e combater as discriminações de gênero. Iniciou-se com o projeto piloto de 2 anos, na qual beneficiaria mulheres chefes de família com no máximo 55 anos de idade e com filhos menores de 14 anos, podendo ainda ser beneficiadas as mães solteiras e separadas que residissem em subfamílias estendidas, as mulheres casadas cujo o companheiro se encontrasse inapto ao trabalho ou desempregado. O programa não se enquadrava na modalidade de transferência de renda, era um subsídio para transporte, uma vez que se dedicavam ao treinamento para o trabalho, cuidado com os filhos, nessa modalidade, incluía também os programas educacionais e serviço de saúde e também algumas ações governamentais como infra-estrutura para cuidado com as crianças e o aumento de horas de atendimento dos serviços de saúde para atendimento as mulheres trabalhadoras. (NOVELLINO, 2004).

Na Costa Rica iniciou-se em 1995 uma experiência similar a do Chile, com o programa Formación Integral para Mujeres Jefas de Hogar – Asignación Familiar Temporal que é parte do Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP), neste plano há um eixo exclusivo para as mulheres, o Promujeres.

Partem do pressuposto de que as mulheres chefes de família são mais vulneráveis entre os pobres, embora o objetivo do programa não seja somente a melhoria da condição material, mas mudar a sua posição nas relações sociais desiguais e dá autonomia para que definam o que é melhor para as suas vidas. O programa contempla formação humana; transferência de renda por um período de

seis meses; e, capacitação profissional através de cursos técnicos. São beneficiárias as mulheres de baixa renda e que sejam responsáveis pelos lares, mulheres chefes de família, mas não do domicílio, mulheres que tenham o companheiro alcoólatra, viciado em drogas, que esteja preso, desempregado ou incapaz fisicamente. As mulheres devem ser maiores de 18 anos, ter filhos em idade escolar ou mais novo ou filho deficiente. Avaliava-se a condição das mulheres no período de treinamento, desde a análise sobre sua situação, auto estima, direitos legais e a vida sem violência, ao trabalho, instrução para despertar a participação política, a liderança, cidadania.

No Brasil ainda não se tem uma política que contemple as mulheres chefes de família. O programa que mais se identifica com os citados acima é o programa bolsa família, embora seja considerado um programa transversal, ele não é exclusivo para as mulheres. O primeiro programa especificadamente para as mulheres foi criado no país em 1983 pelo Ministério da Saúde, o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher – PAISM, que será melhor esboçado no próximo capítulo.

Percebe-se que as questões de gênero não estão ausentes nos espaços onde são criadas as políticas públicas, porém são, até o presente momento, incorporadas embrionariamente como perspectiva de análise. Élson (2009:38) ressalta as “falsas economias, em que se preconiza o aumento da eficiência da economia, mas, na realidade conta-se com subsídio oculto, o trabalho não remunerado das mulheres, e por isso, não se atinge realmente a eficiência esperada”. Na sua construção as políticas propõem benefícios “para todos”, mas quando não reconhecem as necessidades diferenciadas, prejudicam o objetivo de redução das desigualdades. O orçamento público exerce um papel importante, sendo utilizado como um instrumento fundamental para efetivação dos direitos humanos e para o controle social, pois estabelece as metas e prioridades políticas do governo e define qual será o alcance das políticas sociais e de redistribuição. Tratar da destinação dos recursos auxilia na promoção do desenvolvimento, dada a relação entre equidade de gênero, condições de vida, pobreza e exclusão, uma vez que as mulheres são mais vulneráveis a tais situações.

## 2.2 O orçamento Público e os recursos destinados a equidade de gênero no Brasil

O orçamento público é o ato previsor e autorizador das receitas e despesas que o Estado deve executar durante um exercício. Constitui instrumento estratégico e democrático da administração pública para a efetivação dos direitos humanos e para o exercício do controle social. Expõe as opções e prioridades políticas do governo e define o alcance de políticas sociais e redistributivas. (INESC, 2009). Nesta seção discute-se o orçamento público brasileiro e as políticas adotadas que intentam para uma sensibilização da dimensão de gênero.

Para Oliveira (2009):

O Orçamento pode ser visto como espelho da vida política de uma sociedade, uma vez que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. (OLIVEIRA, 2009:87)

Conforme Pereira (1998):

O orçamento é o ato que contém a aprovação prévia das receitas e despesas públicas, para um período determinado, que normalmente é de um ano. Apresenta-se como um processo contínuo que traduz em termos financeiros, planos, programas, projetos e atividades de trabalho, para um período determinado, ajustando o ritmo de execução ao fluxo de recursos previstos, de forma a garantir adequada liberação desses recursos. (PEREIRA, 1998:43).

De acordo com Giacomoni (2003:67), “o orçamento é um plano que expressa em termos de dinheiro, para um período de tempo definido, o programa de operações do governo e os meios de financiamento desse programa”.

Nesta perspectiva, o orçamento público é responsável pela previsão dos valores que entrarão e sairão dos cofres públicos num determinado período. É vinculado ao planejamento econômico e social de um país. No Brasil, a maior parcela dos recursos é contingenciada por lei, o que acirra a disputa pelos recursos.

O orçamento assume um importante papel de negociação, decidindo-se como este será distribuído à sociedade e que ou quais setores mais se beneficiarão com

sua destinação. É baseado no cálculo do PIB e a partir daí é feita uma estimativa da receita e uma definição dos gastos.

Na Constituição de 1988, o orçamento recebeu grande ênfase, trazendo novos conceitos e regras e afirmando os já existentes. Nesta, retomava ao Legislativo a função de propor emendas ao projeto de lei do orçamento sobre despesa e a universalidade orçamentária. Lançou também as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas à definição dos beneficiários e dos benefícios. (JACCOUD, 2005; GIACOMONI, 2003).

A partir da Constituição de 1988, institui-se que 90% das despesas previstas no orçamento são obrigatórias<sup>21</sup>, somente 10% destas são destinadas às demais despesas, havendo assim grande disputa dos diversos grupos com o objetivo de adquirir maiores recursos para determinada área. (ÉLSON, 2004:44).

Diante das alterações e da nova postura adotada pelos governos, as metas econômicas passam a fazer parte do orçamento, mostrando as prioridades na administração, reiterando a necessidade de planejamento não só para controle dos gastos, mas para avaliação e impacto desse na vida dos cidadãos. Pode-se citar como exemplo a criação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF<sup>22</sup> no ano de 2000.

O contexto orçamentário atual reflete relações de poder que se materializam na maneira de definir, desenvolver e avaliar as políticas e de destinar recursos públicos para a realização das metas e prioridades. O orçamento não é neutro, pode-se contribuir para a redução ou ampliação das desigualdades sociais como as de gênero, raça/etnia e de renda.

Para Guacira Oliveira precisa-se “brigar por mais recursos e também pela construção de indicadores para os diversos programas que permitam um efetivo monitoramento das políticas em relação às mulheres”. Ressalta ainda a necessidade de se reconhecer a importância da equidade de gênero por parte de quem administra os gastos sociais, no alcance da justiça social. A autora enfatiza a necessidade de segregação dos dados por sexo dos beneficiados, criando um

---

<sup>21</sup> Decorrem de mandamento constitucional ou legal.

<sup>22</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, visa a regulamentar a Constituição Federal, na parte da Tributação e do Orçamento (Título VI), cujo Capítulo II estabelece as normas gerais de finanças públicas a serem observadas pelos três níveis de governo: Federal, Estadual e Municipal. Disponível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. <Acesso em 22/10/2010>.

indicador básico para o desenvolvimento de políticas públicas com perspectiva de gênero. (OLIVEIRA, 2006:98 apud CFEMEA).

Os programas sociais voltados exclusivamente para as mulheres são minorias no orçamento. É importante destacar que embora repercutam em melhorias para muitas famílias, há ainda uma parcela que não se beneficia em grande proporção, pois são idealizados do ponto de vista de que as mulheres são as responsáveis pelo trabalho doméstico e cuidados familiares. A idéia não é aumentar significativamente os recursos para os programas que as beneficiem exclusivamente, mas analisar a situação de cada país. Em alguns casos seria aplicável essa metodologia, porém em outros, onde são beneficiadas indiretamente, estes funcionarão de forma a promover a igualdade de gênero e redução da pobreza. (Élson, 2004:22).

Um orçamento “sensível a gênero”, isto é, com a perspectiva de gênero e de redução das desigualdades associadas, criaria um círculo virtuoso, de forma que a política social por si reduziria a desigualdade de gênero, contribuindo para o crescimento econômico e para o desenvolvimento humano, dando as mulheres melhores condições de trabalho e vida. (CFEMEA, 2006).

Percebe-se uma mudança no contexto orçamentário brasileiro no início do século XXI, sinalizando para uma maior sensibilização com as causas sociais. Exemplo disto foi à criação em 2003 da SPM e da Secretaria de Políticas para Promoção da Igualdade Racial - SEPPIR cujo objetivo é a equidade de gênero e raça. Estas unidades gestoras encontram-se vinculadas à Presidência da República.

A TABELA 1 apresenta a evolução da participação da SPM no total das despesas.

**TAB. 1 - Gastos Diretos<sup>23</sup> do Governo Federal com a Presidência da República e a Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres - Brasil 2004 – 2010**

Ano/Órgão	Gastos Diretos (A)	Presidência da República (B) % sobre A	Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres % sobre B
2004	732.430.151.665,43	0,21	0,04
2005	890.544.947.226,17	0,19	0,06
2006	937.826.907.236,56	0,22	0,07
2007	938.780.222.770,44	0,29	0,11
2008	931.122.144.673,70	0,40	0,10
2009	1.060.536.887.260,99	0,50	0,14

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CGU

Um ano após sua criação, vê-se que os repasses à SPM representam somente 0,04% do repasse da Presidência, apresentando uma evolução nos anos subsequentes, com exceção de 2008, quando houve decréscimo em 0,01 ponto percentual. O gasto em 2010<sup>24</sup> foi 0,15 pontos percentuais maior do que em 2004. Portanto dos 10% do orçamento garantidos pela Constituição de 1988, considerados não obrigatórios, a SPM teve acesso a uma parcela pequena, com uma média anual de 0,10% no período de 2004-2010.

Com a SPM, ainda que com recursos diminutos, muitas ações foram instituídas com objetivo da equidade de gênero, como o Plano Nacional de Políticas para Mulheres – PNPM, criado em 2007. A ação da SPM foi reorientada, desempenhando um papel importante no encaminhamento da administração pública, bem como sua relação com os outros ministérios que passou a ser mediada pelo Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM. Este Comitê reúne representantes de diversos ministérios e têm como objetivo “incorporar a perspectiva de gênero e raça/etnia nas políticas públicas reconhecendo e enfrentando as desigualdades entre homens e mulheres, negros e negras, no contexto político de gestão governamental”. (SPM, 2010). Sua função é articular e monitorar as ações

<sup>23</sup> Compra de bens ou serviços, insumos, pessoal, impostos, entre outros.

<sup>24</sup> Apenas até o mês de outubro de 2010.

desses órgãos na execução da PNPM com a perspectiva de valorização das mulheres e negros e a redução das desigualdades de gênero e raça. Nota-se na última década uma maior sensibilização de outros órgãos como forma de garantir a redução das desigualdades entre os sexos, cor/raça, dentre outros.

### **2.3 Ações Governamentais e não-governamentais para promoção da equidade de gênero**

O marco importante nas ações para a promoção da equidade de gênero foi a criação da agência do Sistema das Nações Unidas, a Organização Internacional do Trabalho – OIT, em 1919, tendo como um dos objetivos a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento para homens e mulheres. Suas ações até 1950 eram voltadas para proteção das mulheres trabalhadoras, mostrando a necessidade de apoio à saúde e principalmente a maternidade. A partir de 1950, sinaliza a sua preocupação com a promoção de igualdade no trabalho (Convenção e Recomendação nº. 111)<sup>25</sup>, enfatizando a igualdade de oportunidade de tratamento e remuneração.

Em 1965, abordou-se a conciliação das responsabilidades familiares com o trabalho sem acarretar discriminação no trabalho, sendo, portanto, necessárias medidas de apoio para êxito (Recomendação nº. 123). Embora a OIT seja uma instituição Supranacional Não-Governamental, exerce influência sobre os avanços alcançados no decorrer dos anos pelas mulheres.

Em 1975, considerado o Ano Internacional da Mulher, houve necessidade de uma “nova concepção” por intermédio da Recomendação nº 123, pois a velha concepção dificultava a compreensão de vários países e sociedades acerca do papel da mulher. Propuseram-se então a partir dessa Recomendação, direitos iguais entre trabalhadores e trabalhadoras. Em 1985, em consequência desse debate, foi adotada pela OIT a Convenção nº. 156 e a Recomendação nº. 165. (OIT, 1993 apud

---

<sup>25</sup> Convenções são regras gerais estabelecidas pela Assembléia Geral da OIT, que possuem caráter obrigatório para os Estados que resolverem recepcioná-las em seus ordenamentos jurídicos, assumindo como no caso do Brasil força de Lei Federal (Tratado-lei). Já a Recomendação é um protótipo de Convenção que não obteve aprovação em número de votos suficientes para alcançar a qualidade de Convenção. Tem força apenas de sugestão, não cria qualquer direito ou obrigação, trata-se de norma facultativa. (disponível em <http://www.oitbrasil.org.br> acesso em 12/08/2010)

VASCONCELOS, 2009), as quais a política nacional teria que permitir a ambos os trabalhadores o direito ao trabalho sem que suas responsabilidades familiares fossem um obstáculo ou constituíssem uma forma de discriminação, isso implicaria uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho e conseqüentemente um maior comprometimento do homem na esfera doméstica.

A aprovação da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW ocorreu em 1979. O seu objetivo era a orientação dos países na adoção de medidas que garantissem o reconhecimento da responsabilidade comum de homens e mulheres com relação à educação e ao desenvolvimento de seus filhos. Propunha ainda:

Serviços sociais de apoio necessários para permitir que os pais (homens e mulheres) combinem as obrigações para com a família, com as responsabilidades do trabalho e a participação na vida pública, especialmente mediante ao fomento da criação e desenvolvimento de uma rede de serviços destinados ao cuidado das crianças (VASCONCELOS, 2009:85).

A CEDAW incentivou o Brasil na criação da lei de obrigatoriedade de cotas para as legendas partidárias, inicialmente, em 1996 contemplava 20% das vagas de vereadores, em 1998 aumentou a cota para 25% e ampliou para deputados federais e estaduais e a partir de 2000 de 30% para todos os cargos proporcionais. Esse foi o passo considerado de ampla importância por romper com a hegemonia masculina na política, reconhecendo que o equilíbrio entre os cargos de poder é um problema da democracia e não problema das mulheres. (VASCONCELOS, 2009).

A aprovação da CEDAW foi ratificada no Brasil somente em 1984. Os avanços no país vieram logo após a Constituição de 1988, embora a Constituição de 1967 já mencionasse acerca da igualdade entre mulheres e homens e o combate a discriminação no mercado de trabalho. Na constituição ora vigente vemos avanços nos direitos sociais, ampliando a concepção de família, dando ênfase nos trabalhos produtivos e reprodutivos.

Em 1995, houve a IV Conferência de Ação de Beijing<sup>26</sup>. Nesta foram criados mais dois artigos<sup>27</sup> na CEDAW que tratam dos orçamentos segundo a perspectiva de gênero. São eles:

---

<sup>26</sup> Evento realizado pela Organização das Nações Unidas – ONU.

<sup>27</sup> Retirado do site [www.feminamericas.net/PO/tematicas/ThemResumeBudgetp.5.pdf](http://www.feminamericas.net/PO/tematicas/ThemResumeBudgetp.5.pdf). Acesso 22/02/2010.

Artigo 345: É preciso considerar a especificidade dos problemas da mulher no processo decisório de orçamentos de políticas e programas, além de prever um financiamento suficiente para os programas visando especificamente assegurar a superação das desigualdades entre o homem e a mulher.

Artigo 346: Os governos devem concentrar seus esforços para examinar sistematicamente como a mulher beneficia-se dos gastos públicos, e aumentar os orçamentos a fim de assegurar a superação das desigualdades em relação ao acesso a tais gastos. (VASCONCELOS, 2009).

Com base nessa conferência que se articulou as relações mais estreitas entre Estado e Sociedade nas últimas décadas, incluindo assim várias diretrizes das políticas públicas com enfoque na perspectiva de gênero.

De acordo com Farah (2004), essas diretrizes tinham como foco a criação de programas de combate e prevenção a violência contra as mulheres, dando as suporte médico, jurídico, psicológico e abrigo às vítimas; implantação efetiva do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher – PAISM, com atenção à saúde em todas as etapas da vida das mulheres; reconhecimento dos direitos das meninas e adolescentes expostas as mais diversas situações de vulnerabilidade (estupro, prostituição, drogas, entre outros); a redução e o combate a pobreza, por meio da geração de emprego e renda, proporcionando condições para as mulheres competirem no mercado de trabalho, capacitando-as, oferecendo oportunidades de trabalhos permanentes, acesso a crédito com a perspectiva de redução da pobreza.

O Programa previa a garantia de educação, com acesso a escola, com capacitação de profissionais para lidar com as diferenças de gênero, bem como a criação de creches e escolas. No trabalho assegurava a garantia dos direitos trabalhistas e combate a discriminação tanto no setor público quanto no privado e o reconhecimento da importância do trabalho não-remunerado para redução da sobrecarga de trabalho sobre as mulheres por intermédio da criação de amparos sociais; infra-estrutura e habitação, proporcionando construção de creches, saneamento básico, postos de saúde e acesso a financiamentos para compra de imóveis. Na questão agrária assegurava o reconhecimento dos direitos das mulheres das zonas rurais, com distribuição de terras, reforma agrária e títulos de crédito para compra de materiais agrícolas e terras; propiciar a incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas; e, por último, proporcionar acesso ao poder político e empowerment, garantindo a inserção das mulheres aos

espaços de decisão de forma a participar na formulação e implementação de políticas públicas, criando condições para alcance da autonomia feminina, seja no espaço de reprodução ou no espaço privado. (FARAH, 2004).

As Conferências de Beijing marcaram a história do país a partir das orientações que trouxeram avanços sob a perspectiva das políticas públicas. De acordo com a IV Conferência de Ação de Beijing, foi reiterada a necessidade de conciliação entre trabalho produtivo e reprodutivo<sup>28</sup>, abordado anteriormente pela CEDAW (1979). Dentre as orientações pode-se destacar:

Assegurar por meio de lei, incentivos, estímulos e oportunidades as mulheres e aos homens de obterem licenças e benefícios referentes à maternidade ou paternidade, promover a distribuição das responsabilidades familiares igualmente entre homens e mulheres e promover medidas que facilitem a amamentação às mães trabalhadoras.

Elaborar políticas na área de educação para modificar as atitudes que reforçam a divisão do trabalho com base no gênero, com objetivo de promover o conceito de responsabilidades familiares compartilhadas no que se refere ao trabalho doméstico, em particular, em relação à atenção às crianças e aos idosos. (OIT, 2009 apud VASCONCELOS, 2009).

De acordo com o parágrafo 1 da Plataforma para a Ação em Pequim defende:

A remoção de todos os obstáculos à participação ativa das mulheres em todas as esferas da vida pública e privada através de uma divisão total e igual nas tomadas de decisão econômicas, sociais, culturais e políticas. Isto significa que o princípio da divisão de poder e responsabilidade deveria ser estabelecido entre mulheres e homens em casa, no local de trabalho e nas mais amplas comunidades nacional e internacional. Igualdade entre mulheres e homens é uma matéria de direitos humanos e uma condição para a justiça social e é também um pré-requisito necessário e fundamental para a igualdade, o desenvolvimento e a paz. (IV Conferência da Mulher, Pequim, Plataforma para a Ação, parágrafo 1, apud NOVELLINO, 2004:13).

Foram dedicados grandes debates acerca da inclusão social, abordando a necessidade de igualdade de oportunidades e autonomia das mulheres para o alcance da segurança política, social, econômica, cultural, para superação da pobreza, a participação das mulheres nos espaços de poder e tomada de decisão como forma de fortalecimento da democracia. Percebe-se a grande importância reconhecida da autonomia econômica como forma de equidade de gênero.

---

<sup>28</sup> Atividades produtivas “são aquelas geradoras de remuneração ou renda direta, sendo a maioria relacionada ao mercado”. Atividades reprodutivas “incluem o trabalho não remunerado, que tem como função o cuidado e o desenvolvimento de pessoas, como preparo dos alimentos, limpeza, assistência a saúde”. (ÇAGATAY, 2003).

Ao tratar da pobreza, novamente atribui-se a autonomia econômica e da igualdade de oportunidade como fator decisivo para acesso ao mercado de trabalho formal, acesso ao crédito, a propriedade da terra, entre outras. Em relação à pobreza, destaca-se o Programa Fome Zero, cujo objetivo é assegurar a alimentação de qualidade; o programa de transferência de renda, o Bolsa Família, que tem por objetivo primeiro amenizar as condições de pobreza num curto prazo e proporcionar o acesso aos direitos básicos, o que auxilia em parte na melhoria das condições vividas pelas mulheres que são a maioria dos beneficiários do Programa.

Como incentivo a inserção no mercado de trabalho, destacam-se os programas Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho; que será analisado posteriormente; Programa Qualificação Profissional; Programa Primeiro Emprego, que atende os jovens de 15 a 24 anos com atendimento prioritário para as mulheres jovens; foram criadas ações afirmativas para dar suporte à inclusão das mulheres no trabalho e acesso ao crédito sem nenhuma forma de discriminação e ainda várias Delegacias do Trabalho.

Na Constituição Federal, não é feito o recorte de gênero no capítulo da ordem econômica, no entanto, está definido o trabalho como de livre exercício, em igualdade de condições e o Art. 170, diz que a ordem econômica nacional está fundada no trabalho humano. No inciso VII, do mesmo artigo, estabelece, entre seus princípios básicos, a busca do pleno emprego. (SPM, 2004).

A partir da década de 1980, como consequência das Recomendações da Conferência foram criadas Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres, o sistema de Casas Abrigo para mulheres vítimas de violência, considerados marco na institucionalização de políticas públicas para o combate à violência contra as mulheres. Ressalta-se a disponibilização de um telefone em âmbito nacional para atendimento às denúncias de violência contra a mulher, bem como a instituição de um Grupo de Trabalho Interministerial como forma de coibir a violência doméstica contra a mulher e o Programa de Prevenção Assistência e Combate à Violência contra a Mulher, monitorado pela SPM em conjunto com outros órgãos e ministérios cujo objetivo é apontar soluções para a prevenção e combate da violência contra mulheres e crianças, violência doméstica e exploração sexual, entre outros. (SPM, 2004).

O maior destaque das contribuições da Conferência de Beijing às políticas públicas foi na área da educação, dedicando 11 itens cujo objetivo era a educação e

treinamento da mulher, sugerindo reformas de modo a contemplar a igualdade das mulheres, erradicação do analfabetismo, aumento da capacitação profissional, entre outros. A Conferência influenciou várias medidas concretas de redução das desigualdades como a inserção de temas transversais como gênero, raça e etnia nos Parâmetros Nacionais Curriculares pelo Conselho Nacional de Educação a partir de 1998; o Programa Nacional de Renda Mínima cujas condicionalidades reforçam o acesso a educação; o programa Brasil Alfabetizado para alfabetização das mulheres adultas. (SPM, 2004).

Na década de 1990, a contenção dos gastos públicos marcou a mercantilização da educação infantil, saúde, previdência e assistência social. Todas essas áreas contam com alta proporção de trabalho voluntário das mulheres, porque são consideradas as responsáveis pelo cuidado com as crianças, idosos e doentes. A precarização dos serviços públicos, com a busca de equilíbrios fiscais, acarretou sua sobrecarga de atividades, em especial as que se encontram em condições de pobreza, pois a escassez de recursos dificulta a compra de serviços ou mercadorias que minimizariam o peso da dupla ou tripla jornada.

Com o “encolhimento do Estado para atender as metas de geração de *superávits* fiscais crescentes, muitas atividades de assistência são repassadas as famílias”. (GELINSKI E PEREIRA, 2005). Podem-se citar como exemplo os doentes que se deparam com a necessidade de retorno aos lares antes do tempo previsto para sua recuperação, para liberação do leito para outros pacientes. Situação similar é o escasso número de creches, o que dificulta o acesso de várias mulheres ao mercado de trabalho.

Para Élson (2004:23), “as políticas econômicas atuais enfatizam o mercado e a esfera de produção paga, enquanto ignoram as atividades econômicas não remuneradas na esfera de reprodução”, mostrando a necessidade de mudança e uma adoção diferenciada na elaboração de modelos e políticas alternativas, além de introduzir uma análise feminista para transformar os modelos atuais.

Reconhece-se nessas ações a influência dos movimentos feministas e não-feministas que reivindicaram e continuam a fazê-lo em busca de uma maior interlocução com o Estado e que lutaram ao longo dos anos pelo reconhecimento das mulheres como sujeito político, conquistando direitos e buscando a efetivação destes nas vidas das pessoas e foi principalmente a partir dessa conferência que se incorporou a transversalidade de gênero nas políticas públicas.

Percebe-se o esforço em vários países de incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas com objetivo de promoção da equidade, o que significou principalmente a sua incorporação em um ministério ou secretaria específica de atuação no âmbito das mulheres. Essa incorporação potencializa melhores condições para as mulheres especialmente na presença de movimentos feministas ativos, que pressionem e, sobretudo acompanhem o desenvolvimento das ações.

#### **2.4 A Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres e os Programas de Equidade de Gênero**

A transversalidade de gênero supõe que cada Ministério incorpore em suas políticas a promoção da equidade de gênero. Para isso é importante a existência de um órgão com centralidade, coordenação e articulação no desenho de diretrizes e ações específicas. Nesse sentido, a criação das Secretarias Especiais para a redução das desigualdades de gênero – SPM e de raça/etnia com a SEPPIR.

A SPM foi criada no primeiro ano do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, atendendo antiga reivindicação do movimento feminista. Tem como objetivo o estabelecimento de políticas públicas que contemplem o público feminino, contribuindo para a melhoria de vida de todas as brasileiras e combater às desigualdades e discriminações sociais, raciais, sexuais, étnicas e das portadoras de necessidades especiais que dificultam e excluem milhões de mulheres do acesso a plena cidadania. (SPM, 2004). Conforme a Medida Provisória, compete a SPM:

À Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres compete assessorar direta e imediatamente o Presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres, bem como elaborar e implementar campanhas educativas e anti-discriminatórias de caráter nacional, elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e demais esferas de governo com vistas à promoção da igualdade, articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres, promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos a igualdade das mulheres e de combate à discriminação, tendo como

estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e até três Subsecretarias.(Medida Provisória 103 - SPM).

A partir da sua criação, SPM tem sob sua responsabilidade a execução de atividades para cumprimento dos seus objetivos por meio dos programas, cujo público alvo é as mulheres.

Pode-se destacar o Programa Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres<sup>29</sup> criado ainda no ano de 2003, cuja finalidade é a prevenção e combate das diferentes formas de violência contra as mulheres, sejam elas físicas, sexuais, domésticas, psicológicas, entre outras. Em 2007, com a implementação da Lei Maria da Penha<sup>30</sup>, vêem-se algumas reformulações quanto ao Programa. O foco deixa de ser só o combate as formas de violência e introduz-se o caráter preventivo por intermédio de medidas educativas, capacitação de agentes para alcance dos objetivos. Com as mudanças apresentadas, passa então a ter novo objetivo, “Prevenir e enfrentar, sistematicamente, as diferentes formas de violência contra as mulheres e promover o atendimento integral, humanizado e de qualidade àquelas em situação de violência ou risco, transmitindo atitudes e valores igualitários em prol da construção de uma cultura de paz”. (SPM, 2010). Foi implantado ainda nesse ano, o Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra as Mulheres e a criação do Observatório de Implementação da Lei Maria da Penha.

Em 2004 foram criados mais dois programas, o de Gestão da transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas com enfoque na coordenação do planejamento e na formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de igualdade de gênero. Desde a Conferência de Beijing, em 1995 este tema passou a ser meta mundial para alcance da equidade de gênero.

O Programa de Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho, discutido de forma mais detalhada no próximo capítulo, tem o propósito de apoiar iniciativas de empoderamento e capacitação de mulheres nos setores produtivos urbanos e rurais para promoção da igualdade de oportunidades no mundo do trabalho. O Programa busca promover melhoria das qualidades de

---

<sup>29</sup> A nomenclatura utilizada até 2006 referia-se a Programa de Combate a Violência contra as Mulheres.

<sup>30</sup> A lei número 11.340 decretada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente do Brasil Luiz Inácio Lula da Silva em 7 de agosto de 2006; dentre as várias mudanças promovidas pela lei está o aumento no rigor das punições das agressões contra a mulher quando ocorridas no âmbito doméstico ou familiar.

trabalho, de vida e o fortalecimento da cidadania, inclusive apoiando e capacitando-as para acesso ao crédito.

Em 2008, iniciou-se o Programa de Cidadania e Efetivação dos Direitos da Mulher, sob coordenação da SPM e Ministério do Desenvolvimento Agrário, o qual tem como meta a redução das desigualdades entre homens e mulheres de forma a promover uma cultura não-discriminatória com auxílio da incorporação da perspectiva de gênero na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas em todos os níveis governamentais. Ainda nesse ano, houve a criação do programa de Enfrentamento da Violência Sexual contra as crianças e adolescentes, cujo objetivo é a promoção de ações articuladas que permitam a intervenção para o enfrentamento da violência sexual, o resgate e a garantia dos direitos sexuais e reprodutivos dos seus beneficiários.

A SPM tem desempenhado uma função essencial na transversalização de gênero nas políticas públicas. Desde 2005 tem se intensificado parcerias entre as três esferas governamentais e conta com o apoio de movimentos feministas, representando um total de 112 pactos, sendo 6 com estados e 106 com municípios cujo objetivo é o alcance da equidade. Em 2006 esse número alcançou 168 pactos, mostrando uma elevação de 50%.

Percebe-se, portanto avanços no que refere ao esforço do Estado em incorporar a dimensão de gênero nas políticas públicas a partir da criação da Secretaria, que tem atuado ativamente junto aos movimentos sociais como forma de criar e melhorar as políticas sociais brasileiras, em aumentar os recursos destinados à redução das desigualdades de gênero. O estabelecimento dos Planos Nacionais - PNPM's como forma de redução das desigualdades de gênero e cor/raça, desde a perspectiva de geração de autonomia econômica, na prevenção e combate a violência doméstica, a saúde das mulheres, nos índices de escolaridade foram ações concretas neste sentido.

## **CAPÍTULO 3**

### **ANÁLISE DE PROGRAMAS PÚBLICOS SELECIONADOS SOB A PERSPECTIVA DE AUTONOMIA ECONÔMICA DAS MULHERES NO BRASIL NO PERÍODO DE 2000 A 2007**

Este capítulo tem por objetivo analisar as mudanças ocorridas no país entre os anos de 2000 e 2007 e relativizar a promoção da equidade de gênero. Para isso utilizam-se os indicadores de Igualdade de Gênero, como o SNIG, que é um indicador produzido a partir de microdados da amostra dos Censos do IBGE de 1991 e 2000, fazendo uma relação entre desigualdade de gênero e raça e alguns temas como Educação, Família, Trabalho, Renda, Previdência, Migração e Deficiência. O indicador Retrato das Desigualdades tem múltiplos objetivos e o foco é nas questões de emprego e renda com cruzamento por sexo/cor. Possui onze blocos temáticos, como População, chefia Familiar, Educação, Saúde, Previdência e Assistência Social, Mercado de Trabalho, Trabalho Doméstico remunerado, Habitação e Saneamento, Acesso a Bens de Consumo Duráveis e exclusão digital, Pobreza, distribuição e desigualdade de renda e uso do tempo no período de 1993 a 2007.

No trabalho optou-se pela análise de algumas variáveis como PEA, rendimentos por sexo, taxa de desemprego, chefia familiar, média de anos de estudo e acesso a bens de consumo duráveis por contemplar a perspectiva de autonomia econômica das mulheres, tema abordado pela pesquisa e por ser mensurado por ambos indicadores.

Logo após procura-se discutir o modo como as políticas públicas brasileiras buscam fortalecer a autonomia econômica das mulheres, a partir do estudo de dois Programas específicos: Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho e o Programa Bolsa Família. A escolha dos Programas se deu no caso do PBF pela sua amplitude, pelo caráter transversal e por prioritariamente ter as mulheres como principal beneficiário. Outro fator que influenciou a preferência pelo Programa foi o fato de atender as famílias pobres ou de extrema pobreza, como forma de contribuir para melhoria de vida dessas famílias, e, sobretudo das mulheres. Quanto ao PAEM, justifica-se porque como se utilizou o recorte de

autonomia econômica, um dos fatores que contribuem para a emancipação financeira da mulher é o acesso ao mercado de trabalho, cada vez mais rígido e seletivo, sendo assim, o Programa tem por objetivo contribuir com a qualificação profissional das beneficiárias, facilitando a sua inserção ou reinserção neste mercado. O recorte para análise desses Programas é a gestão dos recursos financeiros e a capacitação profissional.

### **3.1 Os Indicadores de Gênero**

Esse tópico destina-se ao estudo de algumas variáveis utilizadas como referência no desenho das políticas públicas sensíveis a gênero. A análise se dará pela comparação dos dados do SNIG de 2000 e Retrato das Desigualdades de 2007, que mostram dados acerca da População Economicamente Ativa, educação, mais precisamente a média de anos de estudos, renda média, desemprego e acesso aos bens de consumo duráveis. Ressalta-se no que se refere à PEA, renda e anos de estudos que todas essas variáveis utilizam para observação a população com 16 anos ou mais de idade, conforme a nomenclatura adotada pela OIT.

Inicia-se a análise com a PEA, pois ao falar de autonomia econômica das mulheres se faz necessário conhecer o universo das quais se menciona, sendo essa uma ferramenta importante para o estudo. A definição de PEA, segundo o IBGE (2010) refere-se à mão-de-obra que atende ao setor produtivo, compreendido pela população ocupada e população desocupada.

A população ocupada é composta pelas “pessoas que, num determinado período de referência, trabalhou ou tinham trabalho, no entanto não trabalharam” (IBGE, 2010:2), situação dos trabalhadores que se encontram de férias. Pode ser classificadas em empregados, que são os funcionários que trabalham para um ou mais empregador, cumprindo uma jornada de trabalho definida previamente e que em contrapartida recebe uma remuneração, seja em dinheiro ou qualquer outra forma de pagamento, seja moradia, alimentação, entre outros, incluindo nessa modalidade as pessoas que prestam o serviço militar obrigatório e os clérigos. São considerados empregados os funcionários que possuem ou não a carteira de trabalho assinada. Há os que trabalham por conta própria, que são as pessoas que

exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou atividade sem empregados; os empregadores, que são pessoas que exploram uma atividade econômica ou exercem uma profissão ou atividade com auxílio de um ou mais empregados, e, por fim, os não remunerados, classificados como os que “exercem uma ocupação econômica de pelo menos 15 horas na semana e sem remuneração, em ajuda a membro da família em sua atividade econômica ou a instituições religiosas, beneficentes ou de cooperativismo, ou como aprendiz”. (IBGE, 2010:2).

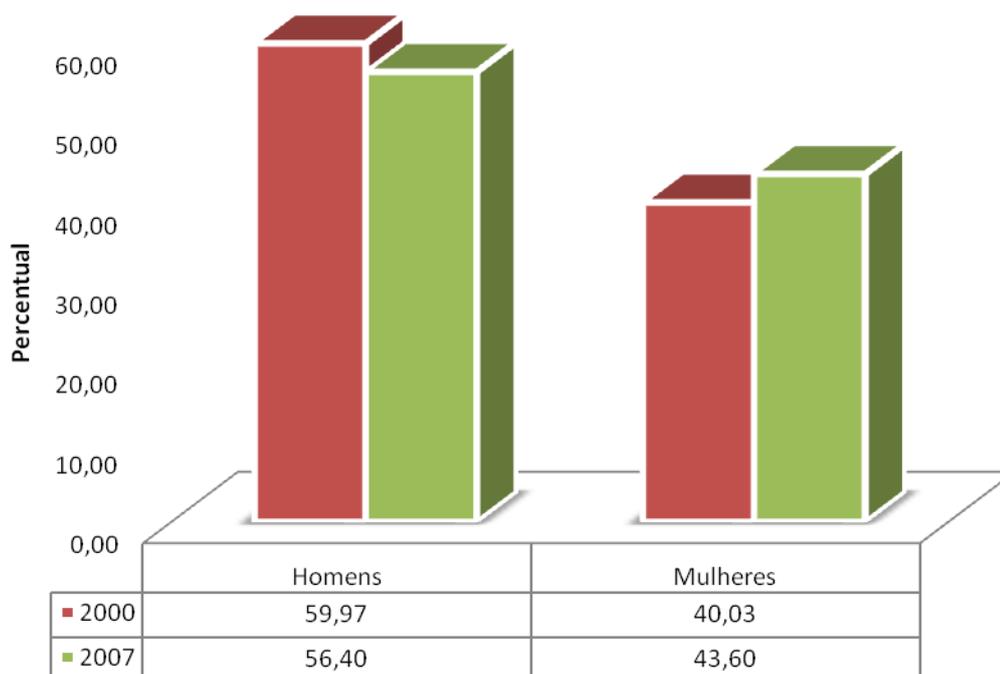
Já a População Desocupada se refere às pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, entretanto estavam dispostas a trabalhar, procurando auxílio efetivo em jornais, anúncios, com as pessoas nos trinta dias anteriores à semana da pesquisa.

De acordo com os indicadores de gênero no Brasil, em 2000, as mulheres representavam 40% da PEA do país e os homens 60%. Em 2007, observa-se um aumento de 4 pontos percentuais, representando 44%, enquanto os homens houve uma redução, representando 56%. (GRAF. 5). Esse aumento mostra uma maior busca feminina para inserção no mercado de trabalho nos últimos anos, seja pela busca de autonomia econômica, seja como forma de melhoria das suas condições de vida e dos familiares em busca do aumento de bem estar, entre outros, ainda que essa maior participação acarrete maior dispêndio de tempo e trabalho, haja vista que ainda continuam sendo em grande medida responsáveis pelas tarefas do lar e do cuidado. Entre os anos 2000 e 2007, foram criados cerca de 11,4 milhões de empregos formais no país segundo dados das Relações Anuais de Indicadores Sociais – RAIS/MTE (2010), essa evolução se tornou ainda mais intensa a partir de 2004, quando alcançou em média mais de um milhão de vagas anualmente, fato explicado pelos índices de crescimento alcançados pelo país no período. É importante, contudo avaliar em que condições houve o aumento destes postos de trabalho, pois é sabido, que há uma tendência a uma maior participação em trabalhos com pouca ou sem nenhuma proteção social.

Esse fator pode ser atribuído em parte às mudanças no comportamento das mulheres, que estão se inserindo mais cedo no mercado de trabalho e retardado as atividades de reprodução. São mulheres que também estão retornando ao mercado de trabalho seja por crescimento dos filhos, idade que requer menos cuidado e atenção, seja pelas filhas para complemento da renda familiar, seja por maior autonomia econômica e independência financeira, conforme percebeu-se na análise

dos dados do PBF, que mostra o retorno as salas de aula e aos cursos de capacitação como forma de qualificação e posterior inserção no mercado de trabalho.

O GRAF. 5 apresenta a PEA no Brasil nos anos de 2000 e 2007, segundo sexo.



**GRAF. 5: População Economicamente Ativa de 16 ou mais anos de idade no Brasil por sexo – 2000 e 2007**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIG/Retrato das Desigualdades

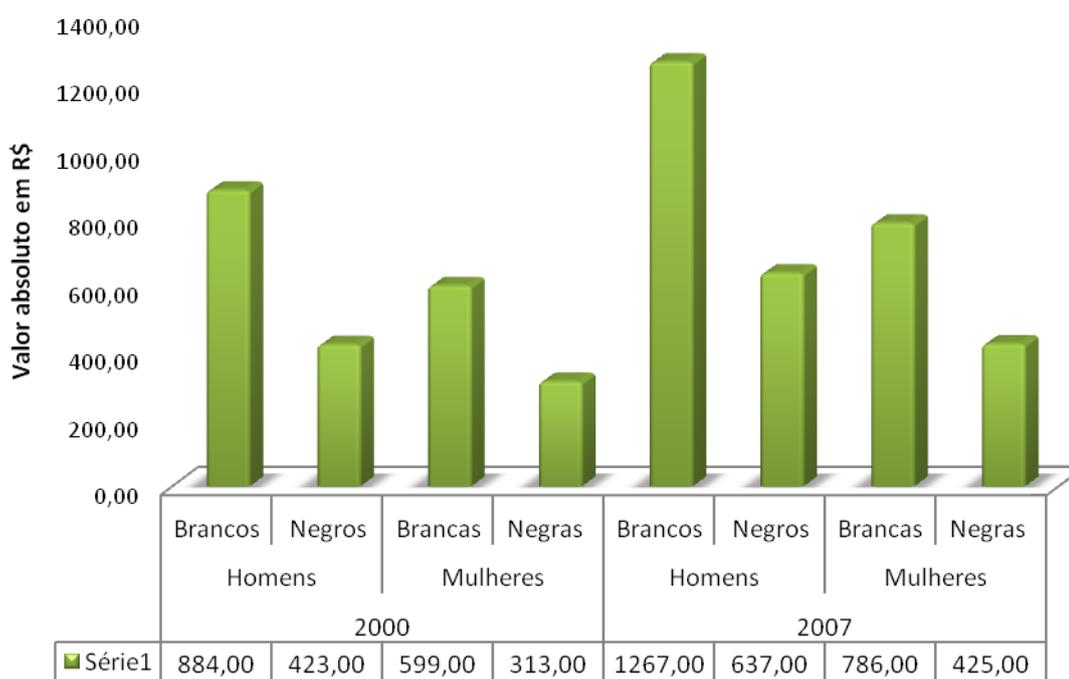
Com relação aos rendimentos dos trabalhadores com 16 anos ou mais de idade, constata-se diferenças consideráveis no que diz respeito ao sexo e cor/raça. Em 2000 os homens brancos recebiam em média R\$884,00 mensais e as mulheres brancas R\$ 599,00. Tomando-se os homens brancos como referência para a análise, percebe-se que as mulheres brancas recebem 68% do valor auferido por eles. No caso dos homens negros, esse percentual foi de 48%. Já as mulheres negras se encontravam na pior situação dentre os citados, recebem 35% do rendimento auferido pelos homens brancos, sendo alvo de dupla discriminação, sexo e etnia. As desigualdades de gênero não atuam isoladas, elas interagem com

as desigualdades de cor/raça, as desigualdades econômicas, entre outras. Em 2007 houve um aumento de 43% da renda média dos homens brancos em relação a ano de 2000, sendo o valor absoluto de R\$1.267,00, reajuste que quase acompanhou a inflação acumulada no período que foi de 48,6%. Em relação ao percentual recebido pelas mulheres brancas é de 62% do valor recebido pelos homens brancos.

Sob o recorte de raça/cor nota-se uma melhoria, pois essa proporção para os homens negros é de 50% e para as mulheres negras era de 34%. Quanto aos rendimentos dos negros de ambos os sexos representava em média 50% dos valores recebidos pelos brancos, sendo em 2007 apresentando um aumento de 2%, chegando então aos 52% o que mostra uma redução, ainda que pequena nas diferenças salariais. Em relação ao sexo, no ano de 2000 o salário feminino correspondia a 70% do salário masculino, em 2007 houve uma redução de 6%, representando somente 64%. Percebe-se que no período analisado houve uma redução do valor recebido pelas mulheres quando usado para comparação o sexo masculino. O que se compreende é que embora apresente reduções salariais do sexo feminino em relação ao sexo masculino nos últimos anos, sobretudo no período de análise, não se pode desconsiderar os avanços alcançados pelas mulheres, inclusive no que diz respeito à maior inserção no mercado de trabalho, no ingresso a profissões tidas como masculinas, como nas engenharias, na ciência, na tecnologia, já fazem parte ainda que em menor proporção do que os homens de cargos de poder, o que se leva mais tempo do que os homens, pois passa por um processo árduo de convencimento de competência, rompimento de estereótipos; em 2010 representavam 9% dos cargos políticos; quantidade ainda distante de um equilíbrio entre os sexos.

O que fica evidente é que a melhoria nos índices de educação, que apontam maior escolarização das mulheres permitiu maior participação no mercado de trabalho, sem, contudo alcançar na mesma medida a questão salarial, conforme dados.

O GRAF.6 apresenta os rendimentos por sexo e cor/raça no Brasil.



**GRAF. 6: Renda média da população ocupada com 10 anos ou mais de idade segundo sexo e cor/raça. Brasil, 2000 e 2007.**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIG/Retrato das Desigualdades

Um fator relevante para a autonomia dos indivíduos e, sobretudo das mulheres, é a atuação profissional. Nesse sentido, o mercado de trabalho formal exerce um papel fundamental para o alcance da independência financeira e auxílio na construção de identidade, do reconhecimento social, no acesso a bens de consumo, enfim, desde a perspectiva material a simbólica.

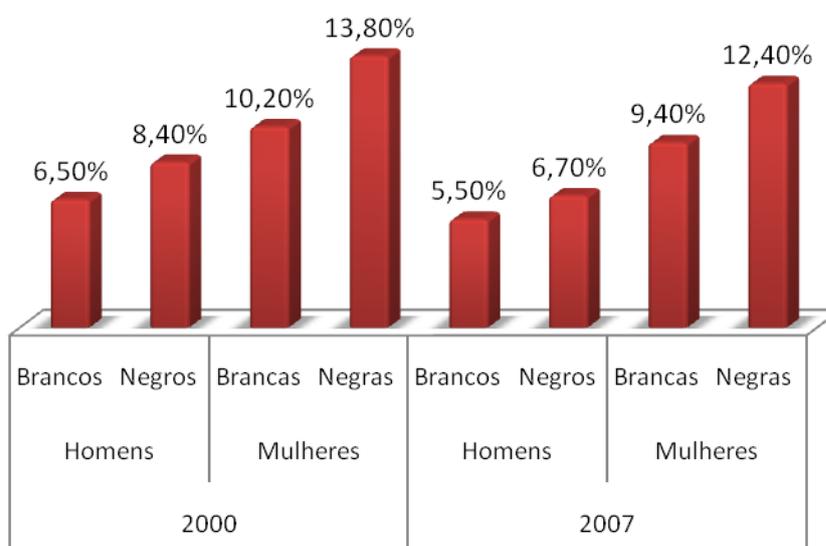
A análise do desemprego permite-se conhecer as transformações ocorridas no mercado de trabalho nos últimos anos, que foram intensificadas principalmente com o advento da globalização, permitindo a entrada de novas tecnologias no processo produtivo, exigindo maior qualificação dos profissionais. A dificuldade do indivíduo em conseguir emprego depende de inúmeras variáveis além da sua qualificação, são os chamados determinantes do desemprego, como sexo, faixa etária, o nível educacional e a experiência no mercado de trabalho. No que tange o nível educacional, quanto maior o nível de escolaridade do indivíduo maior será a sua possibilidade de inserção nesse mercado. Com relação ao tempo de trabalho, quanto maior for à experiência do trabalhador melhor será para a empresa, uma vez

que esta economizará nos custos para novos treinamentos, sem contar no tempo gasto para qualificação dessa mão-de-obra.

Cada grupo populacional insere-se de forma diferente no mercado de trabalho, são divididos conforme qualificação, raça/cor e sexo, enfrentando características peculiares na inserção e permanência nesse mercado, mostrando o grau e a intensidade das desigualdades vivenciada por cada grupo.

Nos anos 2000, a taxa média de mulheres desempregadas era de 12%, enquanto a dos homens era em torno de 7,5% ao ano. Em 2007 houve uma queda tanto na taxa de desemprego feminino quanto masculino, sendo mais expressiva para os homens com redução de 18,7%, enquanto para as mulheres foi de 9,2%. (GRAF. 7)

No GRAF. 7 apresenta a taxa de desemprego no Brasil por sexo e cor/raça.



**GRAF. 7: Taxa de desemprego da população de 16 anos ou mais de idade, segundo sexo e cor/raça. Brasil, 2000 e 2007**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIG/Retrato das Desigualdades

Um dos fatores que contribuíram para essa redução na taxa de desemprego foi o aumento do número de empregos gerados, sobretudo a partir de 2004, quando a economia apresentou índices de crescimento superior a 4%, com exceção de 2005 que atingiu 2,9%.

Vale ressaltar que as mulheres encontram obstáculos maiores do que os homens para reinserção no mercado de trabalho, seja pelo alto custo de procurar por trabalho, cuidado dos filhos, dentre outros.

Percebe-se nos últimos anos um aumento no número de empregadas domésticas com carteira assinada no país, No Brasil, 35% das trabalhadoras atuam como empregadas domésticas remuneradas, com destaque para as mulheres negras que são a maioria, com quase 22%. Cabe destacar esses números, pois corroboram para integrar a redução da quantidade de desempregados nos últimos anos e para mensurar a evolução do acesso feminino as garantias e proteção social. Segundo Pinheiro (2008), as mulheres negras representavam 18,7% das empregadas domésticas com carteira assinada em 1996, ao passo que as mulheres brancas essa proporção era de 23,6%. Em 2007 houve um aumento de 35% para as negras e 29% para as brancas.

Outro ponto que merece destaque e é apontado pela pesquisa realizada por Pinheiro (2008) é a redução da quantidade de jovens entre 10 e 17 anos que desempenhavam atividades domésticas remuneradas. Em 1996 representavam 14,2% e em 2007 houve uma redução de 60%, ou seja, somente 5,8% se encontravam nessa situação. Essa redução pode ser atribuída em parte aos diversos programas sociais de incentivo a educação, sobretudo o Bolsa-família, onde faz parte das condicionalidades a frequência escolar das crianças e adolescentes como critério para recebimento do benefício, o que forçou a retirada pelos pais de muitos filhos que se encontravam nessas situações para cumprimento das exigências e recebimento do benefício. Outro programa social que se acredita ter contribuído para essa queda foi o Programa de Erradicação ao Trabalho Infantil - PETI, que é um programa de transferência de renda cujo objetivo é a retirada de crianças e adolescentes de até 16 anos das práticas de trabalho infantil, exceto em condição de aprendiz.

Outro indicador importante para entendimento das transformações ocorridas na sociedade, e, sobretudo, nas famílias, é a chefia familiar. Nos últimos anos vivenciam-se diversas mudanças nos domicílios brasileiros, como a redução da quantidade de integrantes da família, grande diversidade e mudança dos papéis atribuídos entre homens e mulheres e alterações em relação aos padrões de relacionamento. Vários são os fatores que estão relacionados à estrutura e

composição da família, e estes apresentam uma forte tendência à vulnerabilidade e intensidade das mulheres a pobreza.

As mudanças em relação à estrutura familiar e a rejeição por parte de alguns homens em assumir os gastos com os filhos fazem com que as mulheres tomem para si a responsabilidade de sua subsistência e de seus dependentes. Isso implica em outras situações, pois como os seus ganhos, em geral, são inferiores aos dos homens, ocasiona sobrecarga de trabalho feminino porque elas assumirão as atividades remuneradas sem absterem-se dos afazeres domésticos, o que proporciona em muitas vezes, danos à saúde pela abstinência dos descansos e momentos de lazer. Há uma grande incidência de inserção precoce dos filhos no mercado de trabalho para complemento da renda familiar, fato que em muitas vezes afetará a escolaridade, porque muitas desistirão dos estudos em função da importância do seu rendimento na sobrevivência da família.

Há períodos em que as situações são agravadas para as mulheres chefe de família, principalmente durante a gravidez, na fase em que os filhos estão pequenos e na velhice, momento caracterizado por menores oportunidades de emprego e renda. Esse fato pode ser mais intenso em casos como: a escolha dos filhos em estabelecer a própria família, a quantidade de filhos ou a presença de idosos no lar, aspectos determinantes na escolha de empreender uma ou mais atividades remuneradas.

A faixa etária é um fator relevante a ser mencionado. O Brasil possui um histórico de baixo acesso à proteção social, de envelhecimento recente da população<sup>31</sup> e as exigências do mercado de trabalho que se torna cada dia mais seletivo, limitando a participação das pessoas de mais idade de ambos os sexos ao trabalho é um fator a ser considerado. Essa situação tem um peso diferenciado na vida das mulheres. Partindo do cenário atual onde possuem maior índice de esperança de vida do que os homens, 75,8 e 68,7 anos, respectivamente, constata-se que há um maior número de idosos do sexo feminino do que masculino. Em 2000 havia mais de 14,5 milhões de idosos no Brasil com idade superior a 60 anos, o que representa 10,5% da população total. Desse valor as mulheres eram 60,5% e os homens 39,5%. Em 2007 houve um aumento de 38% em relação a 2000, o que

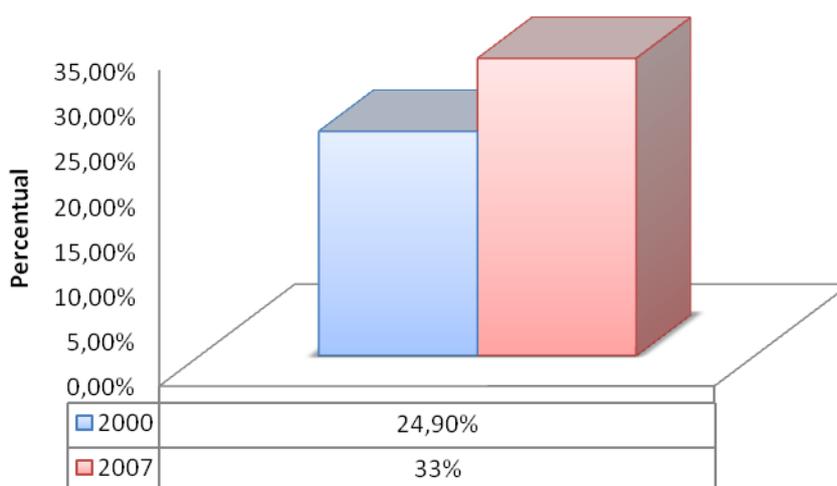
---

<sup>31</sup> De acordo com dados do IBGE (2001), a população com 65 anos ou mais de idade, representava 9,1% da população brasileira. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/0404sintese.shtm>. Acesso em 29/12/2010.

representa quase 20 milhões de idosos. Como as mulheres dedicam maior parte do tempo e da vida a trabalhos não remunerados, como as atividades domésticas e as funções do cuidado, muitas delas não contam com aposentadoria; e quando possuem o auxílio, recebem valores mais baixos, devido às instabilidades no mercado de trabalho e por terem participado de ocupações precárias e desprotegidas, o que as torna mais vulneráveis a pobreza. (IBGE, 2000; 2010).

Diante da situação feminina já esboçada e das diversas formas de se mensurar a chefia familiar, seja de casal com ou sem filhos, monoparental feminino, unipessoais, entre outros, optou-se neste trabalho pela análise dos lares compostos pela figura feminina sem o cônjuge, implicando ou não a presença de crianças. Entre o período analisado constata-se um aumento de 8,4% no número desses lares chefiados pelas mulheres, que era de 24,9% em 2000 e alcançou os 33% em 2007, conforme GRAF.09. (CENSO, 2000; PNAD, 2007). Esse aumento é explicado por fatores sociodemográficos, como às migrações definitivas e/ou temporárias dos homens, viuvez feminina, gravidez na adolescência, aumento do número de mães solteiras, separações e divórcios.

O GRAF. 8 aponta a quantidade de famílias chefiadas pelas mulheres no Brasil.



**GRAF. 8: Percentagem de famílias chefiadas por mulheres no Brasil em 2000 e 2007**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIG/Retrato das Desigualdades

Esse indicador aponta duas situações distintas. De um lado, representa um aumento de autonomia das mulheres, ou seja, mais mulheres que estão dizendo não as formas de violência, à escolha de casar, de ter filhos, de viverem sozinhas ou com os filhos sem a presença masculina, entre outros. Conforme dados do IBGE (2008), no Brasil as mulheres representam 51,6% das famílias pobres e 50,8% das famílias em extrema pobreza. Em relação à renda média de todos os valores auferidos com o trabalho pelos chefes de família em situação de pobreza era de R\$187,94 para os homens e de R\$84,88 para as mulheres, sendo mais intensa a situação das famílias em extrema pobreza, com R\$102,50 e R\$44,93, respectivamente. Se considerada a situação das famílias não pobres e nem em condições de extrema pobreza, em que o rendimento era em torno de R\$787,63 para os chefes do sexo masculino e R\$333,38 para o sexo feminino. (IBGE, 2008).

Esses dados mostram a disparidade de renda entre os pobres, os extremamente pobres e dos não pobres, ao mesmo tempo em que corrobora com os demais dados que explicitam as desigualdades entre os sexos, ou seja, independente da classe social a discriminação salarial persiste, sendo mais intensa e árdua quanto menor a renda. De acordo com os dados, as mulheres pobres recebem 45% dos salários dos homens pobres, 44% em relação aos homens de famílias em extrema pobreza e 42% do rendimento dos homens de famílias não pobres e nem indigentes. Essa realidade não mudou com o acesso dessas pessoas aos programas sociais discutidos no trabalho, porém houve uma redução no número de famílias pobres na última década no país, fato atribuído em parte a esses Programas, sobretudo ao PBF. Segundo dados do IBGE (2008), em 2003 o Brasil possuía 12% das famílias brasileiras em situação de extrema pobreza, ao passo que em 2008 representava 4,8%.

Outra situação que merece destaque é o aumento dos lares chefiados somente por homens sem a presença feminina, registrando um aumento de 0,9 pontos percentuais entre 1993 (2,1%) e 2007 (3,0%), isso indica que as políticas para reduzir as desigualdades de gênero não devem ser somente para as mulheres e mostra ainda um avanço nos padrões de comportamento dos homens que gradativamente começam assumir a responsabilidade pelos cuidados com as crianças e com as atividades domésticas. Outro ponto a ser assinalado é o aumento

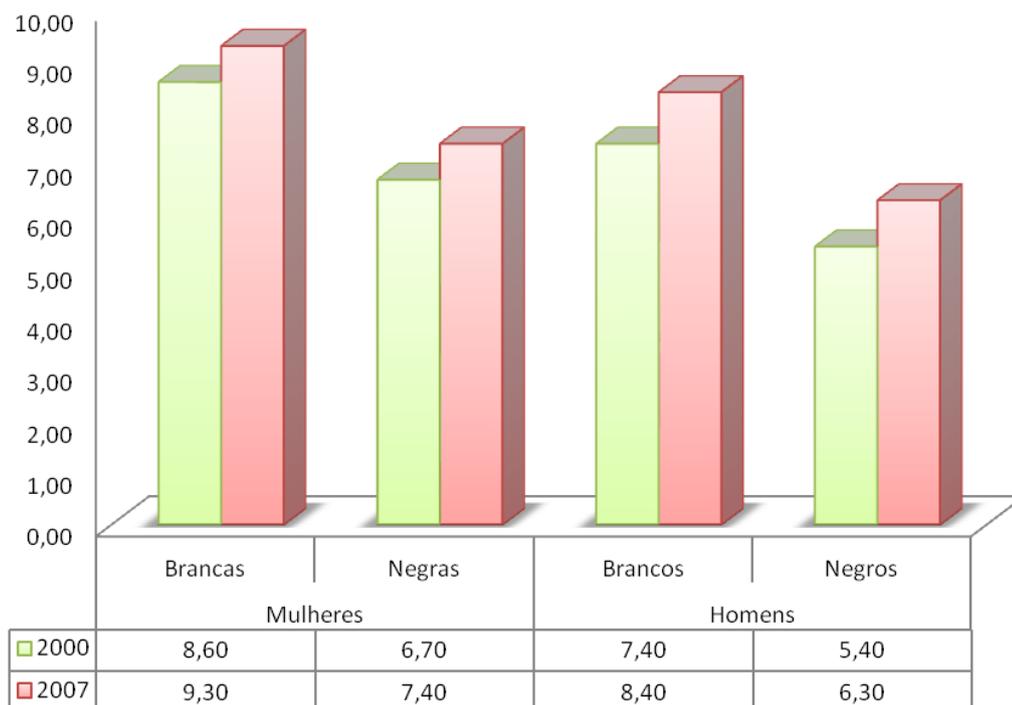
dos lares da chefia feminina nas famílias nucleares, registrou um aumento de pouco mais de 15 pontos percentuais, era de 3,1% em 1993 e passou para 18,3% em 2007, apontando uma mudança qualitativa positiva. (PINHEIRO, 2008).

Assim, nota-se tendência de vulnerabilidade a pobreza sofrida pelas famílias chefiadas por mulheres, devido a sua situação de exclusiva mantenedora do lar, embora não haja estudos, do nosso conhecimento, que comprovem essa relação direta entre mulheres chefes de família e a pobreza, há fortes indícios de que estejam associados.

Sob a perspectiva da educação, analisa-se outro indicador de gênero que é a média de anos de estudos, considerada uma variável importante para redução das desigualdades na sociedade atual. Esta pode explicar em parte os diferenciais nos rendimentos, que por sua vez pode não corroborar com a realidade se considerada as discriminações de gênero e raça. As condições de pobreza e o contexto da desigualdade vivenciado pelos grupos vulneráveis podem ser minimizados com a elevação do nível educacional, não só para adequação das exigências do mercado de trabalho, que cada vez requer maior qualificação, como pela oportunidade de melhores empregos e salários, para melhoria nos níveis de instrução e conseqüentemente maior autonomia para decisão e escolhas.

Nas últimas décadas registrou-se um aumento dos anos de estudos das mulheres em relação aos homens da população ocupada com 16 anos ou mais de idade. Em 2000, as mulheres possuíam em média 7,7 anos de estudos e os homens 6,4 anos, ou seja, 1,3 anos de estudos a mais do que o sexo masculino. Em 2007, esse número aumentou em 9% para as mulheres e 16% para os homens, representando 8,4 anos de estudo para o sexo feminino e 7,4 para o sexo masculino, o que retrata uma diferença de 1 ano a mais de estudo do que os homens. Vale ressaltar que se for comparado sob o ponto de vista de sexo e raça/cor essa diferença é ainda maior, haja vista que as mulheres negras sofrem dupla discriminação, detém mais anos de estudos do que os homens negros e recebem salários inferiores.

O GRAF. 9 apresenta a média de anos de estudo no Brasil, segundo sexo e cor/raça.



**GRAF. 9: Média de anos de estudo da população ocupadas com 16 anos ou mais de idade, segundo sexo e cor/raça. Brasil, 2000 e 2007**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIG/Retrato das Desigualdades

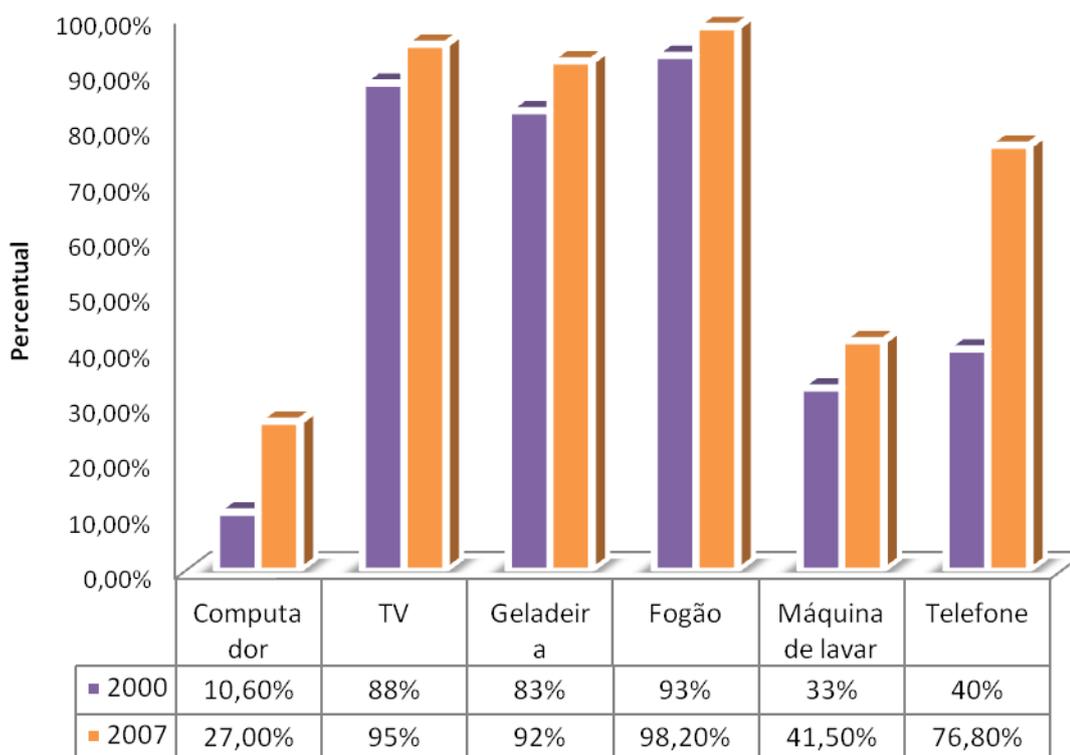
Outro fator a ser considerado na redução das desigualdades é a taxa de analfabetismo. Em 2000 as mulheres representavam 13,5% dos analfabetos brasileiros de 15 anos ou mais de idade, enquanto para os homens essa taxa era de 13,77%. Em 2007 houve uma redução nesses valores, de 3,5% para as mulheres e 3,3% para os homens. Isso mostra que as mulheres tem ido mais tarde as escolas com a perspectiva de melhores condições de vida para si e para seus dependentes. Nas últimas décadas aumentou-se o número de pessoas que tem retornado aos estudos, muitos deles contam com o auxílio de programas como o Brasil Alfabetizado, que é um projeto do Ministério da Educação em parceria com órgãos municipais e estaduais, bem como instituições de ensino superior para alfabetização de jovens, adultos e idosos e tem atendido desde 2003 em média 1,5 milhão de pessoas por ano; o programa Educação para Jovens e Adultos – EJA que atua desde 1996 na educação de jovens e adultos que tiveram que interromper os estudos e atende em média 4,5 milhões de brasileiros.

É interessante ressaltar o aumento da taxa de alfabetização de crianças de 5 a 7 anos de idade, que era cerca de 75% em 2000 e passa para 86,4% em 2007. O que se percebe é que esse indicador aumenta as possibilidades de inserção das mulheres em alguma atividade remunerada, mesmo que em tempo parcial. Esse aumento se atribui em parte a programas do governo que aumentaram a quantidade de anos do ensino fundamental I de 8 anos para 9 anos, passando a receber as crianças com 5 anos nas séries iniciais.

Esses dados mostram a distribuição desigual de poder entre homens e mulheres e grupos étnicos. Percebe-se que as mulheres possuem melhor escolaridade do que os homens enquanto para os negros em relação aos brancos essa relação é inversa, ou seja, a relação de desigualdade entre os sexos e cor/raça é mais forte no setor educacional, pois os negros vivenciam uma situação de desigualdade pela sua cor, o que intensifica ainda mais os estereótipos vigentes no sistema educacional brasileiro.

Outro indicador utilizado para a análise na pesquisa foi o acesso a bens de consumo duráveis no país, como fogão, geladeira, TV, máquina de lavar, microcomputador, telefone. Como não se conseguiu os dados segregados de acordo com o sexo da chefia familiar, utilizam-se os dados das famílias de forma geral, com base nos indicadores já mencionados

O GRAF. 10 apresenta o acesso dos brasileiros aos bens de consumo duráveis.



**GRAF. 10: Acesso aos bens de consumo duráveis. Brasil, 2000 – 2007**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SNIG/Retrato das Desigualdades

No ano 2000, 83% das famílias brasileiras possuíam geladeira em suas residências, item considerado indispensável à saúde da família, pela sua função de conservação dos alimentos. Em 2007 houve um aumento de cerca de 10% dos lares com acesso a tal bem, o que representa 91% dos domicílios. O acesso a esse bem é importante porque reduz o número de doenças advindas com o não uso do eletrodoméstico e diminui o tempo gasto com o preparo dos alimentos, ambas as funções são desempenhadas em grande medida pelas mulheres, portanto possibilitará um aumento na capacidade de armazenagem dos alimentos, evitando desperdícios e auxiliando na prevenção de doenças e proporcionando bem estar e qualidade de vida as famílias.

Em relação à percentagem de domicílios com fogão a gás era 93% em 2000 e de 98,2% em 2007. O fogão é outro importante bem de consumo durável, percebe-se uma elevação de 5 pontos percentuais no período analisado, um acréscimo pequeno, entretanto de grande relevância, pois também reduz a quantidade de horas destinadas a preparação dos alimentos, minimizando o tempo gasto com a

colheita da lenha, com o cozimento dos alimentos e até mesmo com a limpeza dos utensílios utilizados.

No que diz respeito ao acesso a TV, 88% das residências brasileiras possuíam esse bem no ano 2000, ao passo que em 2007 esse percentual era de 95%. A TV é considerada um importante instrumento de comunicação e entretenimento, é um dos principais meios de comunicação, permitindo ainda que de forma menos crítica, informação e conhecimento, principalmente há algumas regiões com menor acesso aos demais meios de comunicação, como internet. Funciona inclusive como uma ferramenta indispensável para diversão e distração das crianças, enquanto as mães desempenham as funções domésticas. Há de se levar em conta o poder de alcance desse bem, haja vista o acesso massivo da população, podendo ser utilizado inclusive para maior instrução e educação dos brasileiros.

Outro eletrodoméstico que apresentou uma elevação do consumo no período foi a máquina de lavar. Em 2000, 33% dos domicílios brasileiros possuíam esse bem, ao passo que em 2007 esse número era de 41,5%, apontando um aumento de 8,5%. Este é considerado outro importante eletrodoméstico de fundamental importância para redução das horas destinadas ao cuidado com o lar, pois possibilita as mulheres desempenhar outras funções ao mesmo tempo, de modo que não seria o que torna o trabalho menos cansativo do que seria sem acesso ao produto.

Em relação ao telefone constata-se que em 2000, 40% das residências tinham acesso a esse bem, vale ressaltar que esse percentual se refere tanto à telefonia fixa quanto móvel. Em 2007, houve um crescimento acelerado no consumo desse bem, que passa a fazer parte de 76,8% dos lares, representando um aumento de quase 37 pontos percentuais. Em relação ao acesso a computadores, essa percentagem foi ainda maior, pois em 2000 somente cerca de 10,6% dos domicílios possuíam, ao passo que em 2007, representava 27%. Por conseguinte, percebe-se uma redução da exclusão digital, com maior acesso tanto a telefonia, que permite maior interação entre a família, comunidade e como meio de comunicação eficiente, quanto a microcomputadores, bem utilizado tanto para a educação, como para trabalho e diversão.

O que se percebe é que houve nos últimos anos um aumento no consumo de bens duráveis. Constata-se que essa evolução pode ser atribuída em grande medida a expansão do crédito e um aumento do número de prestações, atrelado a menores valores das parcelas e redução da burocracia, estabilidade da inflação, aumento no

número de empregos e do salário mínimo. Pode ser atribuído inclusive aos programas de transferência de renda, como o PBF, que proporcionou as famílias pobres e em condições de extrema pobreza a garantia de compras a prazo. As famílias que não possuíam estabilidade financeira, que conviviam sempre com as oscilações de renda, passam a ter maior confiança de compra com a garantia de recebimento do benefício. Em relação ao aumento do número de empregos, o que se compreende é que houve uma maior oportunidade de trabalho para as mulheres e que aliada às maiores qualificações, aumentando a sua autonomia econômica e possibilitando o acesso a tais bens.

Portanto de acordo com os indicadores analisados, que houve nessa última década melhoria nos índices que mensuram o acesso feminino ao mercado de trabalho, à escolaridade e ao acesso aos bens de consumo duráveis, embora esteja ainda distante da realidade esperada e almejada pelas mulheres brasileiras. Das variáveis analisadas somente a renda média não registrou melhorias sobre o recorte de gênero. Vê-se então a importância de criação de políticas públicas cujo objetivo seja garantir a participação das mulheres na força de trabalho em condições de igualdade e renda.

### **3.2 Programa de Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho - PAEM**

O Programa tem como propósito apoiar as iniciativas de autonomia e capacitação das mulheres para promoção da igualdade de oportunidades no mundo do trabalho, beneficiando as mulheres com 16 anos ou mais de idade.

Contempla o público feminino do meio urbano e rural e tem como objetivos: 1) Capacitação das mulheres, sobretudo das indígenas e quilombolas visando a sua inserção no mercado de trabalho por intermédio de cursos e eventos; 2) Incentivar as linhas de microcrédito, contribuindo para inclusão das mulheres no setor produtivo, por meio de investimentos em iniciativas tanto autônomas quanto associativas, permitindo o seu acesso as linhas de microcrédito criadas a partir de parceria entre instituições públicas e privadas, fortalecendo assim o empreendedorismo para as mulheres; 3) Apoiar projetos de incentivo à autonomia

econômica das mulheres no mundo do trabalho, estimulando sua participação tanto no desenvolvimento local quanto no mundo do trabalho. Apoio a creches, restaurantes e lavanderias para a melhoria das condições de vida das mulheres trabalhadoras. (LEPORACE E FONTOURA, 2004; CEPAL, 2005).

Como suporte ao Programa foram criados Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação nas Delegacias Regionais do Trabalho – DRTs para dar apoio em caso de denúncias de discriminações nas relações de trabalho.

Um dos resultados alcançados para a redução das desigualdades no mercado de trabalho é a implantação do Programa Pró-Equidade de Gênero, cujo objetivo principal é a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no ambiente de trabalho que contribui para eliminação de discriminações contra as mulheres seja no acesso, na permanência, promoção de cargo ou remuneração, conscientiza tanto funcionários quanto empregadores da importância da equidade de gênero no ambiente de trabalho. A empresa ou instituição que adotar as regras com vistas à promoção da igualdade de gênero recebe um selo de certificação, contribui para alcance de melhores resultados, seja pelo intercâmbio de experiências de êxito entre as empresas participantes, seja pela assessoria prestada pela SPM, por meio do Comitê Pró-Equidade de Gênero, auxilia na construção e implementação de projetos e ações das empresas, seja pela oportunidade de participação de capacitações oferecidas pela SPM em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, o que incentiva as empresas a participarem principalmente para melhoria na capacitação e qualificação dos funcionários, bem como uma redução nos custos da empresa, antes destinados a essa finalidade. Como a etapa inicial de implementação do Programa se deu no âmbito público, ao analisar essas empresas percebe-se que há uma equiparação nos salários entre os sexos na mesma atividade e com mesma qualificação. Nota-se, no entanto é que em algumas delas o acesso das mulheres em cargos de chefia é menor do que a registrada pelos homens. Nessa perspectiva, inicialmente o Programa pretende melhorar o acesso das mulheres aos cargos de chefia e poder, e conseqüentemente, a melhores salários.

Outra forma de redução das desigualdades de gênero contempladas pelo Programa é por meio dos convênios firmados com o Banco da Mulher do Brasil para capacitação e sensibilização dos agentes financeiros para melhoria do atendimento

das mulheres que buscam acesso ao microcrédito, de modo a reduzir a burocratização, despertando esses agentes para os benefícios coletivos ao facilitar o acesso ao crédito para as mulheres. É considerada uma medida essencial para conquista da autonomia econômica das mulheres, proporcionando maior acesso a financiamentos de projetos sejam em forma de micro ou pequenos empreendimentos individuais ou coletivos, através de associações e cooperativas, permitindo o desenvolvimento de suas potencialidades, conquista de novos espaços no mundo do trabalho e de uma renda própria. (SPM, 2009).

O Programa conta com parcerias com outros órgãos como Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e Organização Internacional do Trabalho para garantia da melhoria das condições de vida e trabalho da mulher trabalhadora e alcance da equidade de gênero.

Quanto à avaliação dos projetos vinculados ao Programa é feita por visitas periódicas ou monitoramento a distância, realizada com auxílio de questionários. A periodicidade é de acordo com o término do convênio ou mediante denúncia de irregularidade. Uma grande parte das atividades é acompanhada pelo Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano que conta com reuniões periódicas. O Programa conta ainda com atividades que asseguram a participação social, como por exemplo, a ouvidoria que auxilia no atendimento das diversas necessidades das cidadãs, sobretudo, as mulheres vítimas de violência; reuniões com grupos e discussões no CNDM e com sistema de monitoramento do PNPM. (MP, 2007).

A tabela 2 apresenta os repasses do governo federal brasileiro para o Programa de Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres no período de 2004 a 2007.

**TAB. 2: Repasses do governo federal (em R\$ correntes) para o Programa de Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres. Brasil, 2004-2007**

Programa	Situação	Ano			
		2004	2005	2006	2007
1087 – PAEM	Valor orçado	1.933.019,10	2.568.142,35	3.511.999,83	3.683.314,95
	Valor executado	1.833.019,10	1.965.817,11	3.455.261,41	2.626.649,75
	Variação % orçado/executado	94,83	76,55	98,38	71,31

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA

Ao analisar a TAB. 2 percebe-se que desde a sua criação houve uma evolução dos repasses do governo federal, embora os recursos destinados sejam ínfimos se comparados a outros programas sociais, como o Programa Bolsa Família cujo valor é inferior a 1% do PIB. Ao se comparar com os demais programas sob responsabilidade da Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres, percebe-se que o PAEM e o Programa de Combate à Violência contra as Mulheres foram os que mais receberam repasses do governo federal entre 2004 e 2007.

Em 2004 somente 95% do valor empenhado para o Programa foi pago. Em 2005 esse montante representava 76% do valor empenhado. Já em 2006 essa proporção foi de 98% e em 2007 houve uma redução no valor efetivamente pago, que foi de 71%, representando. Esse fato indica que mesmo com redução em relação ao ano anterior, houve aumentos sobre a perspectiva inicial do Programa, embora tenham sido ínfimos os valores destinados ao Programa se comparado a outros programas sociais. Analisando o período, constata-se que houve um aumento no repasse em torno de 43% entre 2004 e 2007. Nota-se, portanto, uma descontinuidade no repasse dos recursos, o que prejudica a execução de alguns projetos vinculados ao Programa.

Os poucos recursos disponíveis e a forma de atendimento do Programa dificultam o trabalho da Secretaria, que atuava de forma menos incisiva sobre a situação das mulheres, impossibilitando muitas vezes a periodicidade dos projetos sob sua responsabilidade, o que provoca uma redução nas possibilidades de mudanças positivas na situação de desigualdade e discriminação no mercado de

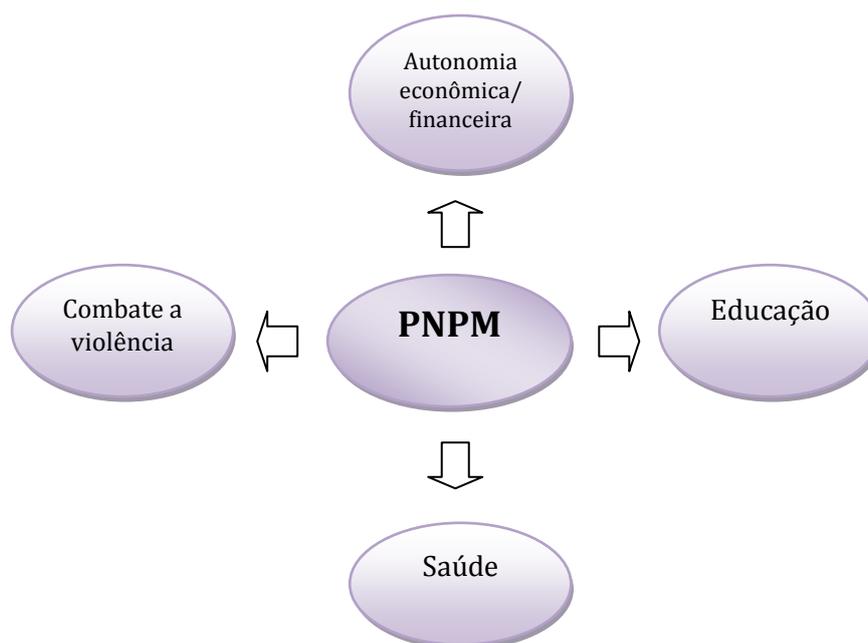
trabalho. Entretanto, no PPA 2008-2011, esse Programa voltado para a autonomia econômica das mulheres foi substituído por um programa mais abrangente que é o 1433 - Cidadania e Efetivação de Direitos da Mulher. Neste inclui duas ações voltadas para o trabalho que são: Incentivo ao Trabalho Decente e a Equidade de Gênero no Mundo do Trabalho e Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres.

O aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho tem sido de grande significância para amenizar os efeitos da pobreza. No caso do Brasil, essa participação é primordial para a diferenciação da família em ser pobre ou não, pois a maioria dos trabalhadores recebe renda insuficiente para cobrir seus gastos familiares básicos e o acesso das mulheres a uma renda proporcionaria melhores condições de vida.

### **3.2.1 Dimensão de gênero no Programa Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres**

Esta seção analisa o Programa Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mercado de Trabalho, criado em 2003 com o nome o Programa Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho, que, na última revisão do Plano Plurianual 2004-2007, sofreu mudança de nome em função do aprofundamento das discussões e da percepção de que as ações existentes não atendiam aos objetivos propostos. (SPM, 2004:17). Busca-se na concepção do Programa verificar como a perspectiva de gênero é contemplada no que refere ao desenvolvimento da autonomia econômica das mulheres e ampliação das suas oportunidades de participar do mercado de trabalho.

O Programa em tela é parte do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. O Plano Nacional é dividido em quatro eixos temáticos, conforme mostra a FIGURA 4.



**FIGURA 4: Eixos temáticos do PNPM**

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do PNPM

O eixo I trata da questão da autonomia, da igualdade no mundo do trabalho e cidadania. Tem como objetivos a promoção da autonomia econômica e financeira das mulheres; da equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho; promover políticas de ações afirmativas que assegurem a condição das mulheres como sujeito social e político; ampliar a inclusão das mulheres na reforma agrária e na agricultura familiar; e, promover o direito à vida na cidade, com qualidade e acesso a bens e serviços públicos. Os demais eixos asseguram o direito à educação, a saúde e o combate a violência contra a mulher. É nesse eixo que entra O Plano de Autonomia Econômica das Mulheres – PAEM. Ele não tem uma lei específica que o regulamente, é apoiado pelo PPA, que por sua vez institui o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e é neste plano que o Programa é regulamentado pelo decreto Nº 5.390 de 8 de março de 2005.

A responsabilidade de editar as metas, as prioridades e ações foram delegadas a SPM. Junto com a aprovação do PNPM foi criado o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, composto por três membros do CNDM, dois representantes de organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo estadual e quanto municipal, um representante de cada ministério,

bem como órgãos como o IBGE, IPEA, Caixa Econômica Federal, Fundação Nacional do Índio, da Secretaria Especial de Direitos Humanos, SEPPIR, SPM.

Compete ao Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM<sup>32</sup>:

- I - estabelecer a metodologia de monitoramento do PNPM;
- II - apoiar, incentivar e subsidiar tecnicamente a implementação do PNPM nos Estados, Municípios e Distrito Federal;
- III - acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PNPM;
- IV - promover a difusão do PNPM junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
- V - efetuar ajustes de metas, prioridades e ações do PNPM;
- VI - elaborar relatório anual de acompanhamento das ações do PNPM;
- VII - encaminhar o relatório anual ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e à Câmara de Política Social, do Conselho de Governo, para análise dos resultados do PNPM.
- VIII - revisar o PNPM, segundo as diretrizes emanadas das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.

A Secretaria de Políticas Públicas para as Mulheres compete à disponibilização de todos os recursos para funcionamento e execução do Conselho.

Percebe-se, portanto que embora seja um Programa voltado para as mulheres, este necessita de reformulações em suas diretrizes, abrangendo e ampliando outras discussões que fortaleçam a autonomia econômica das mulheres, como o estímulo ao empreendedorismo feminino. Nota-se a necessidade de disponibilização de mais recursos e infra-estrutura, como forma de alcance dos objetivos propostos pelo Programa.

### **3.2.2 Gestão dos recursos financeiros no PAEM**

Caracterizado pelas ações no âmbito de preparação das mulheres para inserção e permanência no mercado de trabalho o PAEM, conforme suas diretrizes têm como objetivo a qualificação feminina, entretanto, suas ações se constitui de parcerias com outros órgãos para alcance do seu objetivo. Essas condições em que são engendradas o Programa corroboram para sua fragilidade e baixo poder de mudança.

---

<sup>32</sup> Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5390.htm). Acesso em 28/12/2010.

Nota-se que as capacitações vinculadas às instituições de formação profissional (a exemplo o SEBRAE) têm contribuído de forma tímida para a inserção das mulheres em virtude do caráter pontual e fragmentada. Uma vez que, nas próprias diretrizes não constam um processo de monitoramento e avaliação dos seus impactos na vida profissional das mulheres.

Outro aspecto considerável sobre o Programa é sua dimensão temporal, ou seja, encerra suas atividades sem que houvesse uma coleta de dados que pudesse favorecer sua recondução ou reconfiguração de suas bases e permanecer conforme preconiza o I PNPM.

Constata-se com o exame do Programa pelo recorte de gestão dos recursos financeiros é que este não tem dados sistematizados o que propicie uma análise acurada sobre o tema. Estes são incipientes, dada a fragilidade das políticas de gênero e por encerramento do programa, que se deu no final de 2007. A falta de um banco de dados dificultou a análise das reais ou parciais contribuições do Programa para política de equidade de gênero, fato que pode ser explicado em partes pela incidência de exclusão prematura de uma grande parte dos programas sociais no Brasil, inviabilizando até mesmo uma avaliação por parte dos órgãos que monitoram.

Uma melhor qualificação poderá implicar numa ascensão social e econômica para as mulheres, haja vista que a premissa da PNPM é o combate as desigualdades tendo como uma das ações a qualificação para o mercado de trabalho e acesso a melhores cargos e salários, o que conseqüentemente, neste caso, proporcionará as mulheres certa a autonomia econômica, que muitas vezes é inviabilizada pelas condições socioculturais do feminino em relação ao masculino.

### **3.2.3 Capacitação profissional no PAEM**

Sabe-se que melhor qualificação implica ampliação das oportunidades de ascensão social e econômica para as mulheres. Nesse ponto, é interessante ressaltar que em grande medida os programas interagem entre si, como é o caso do PAEM, que age juntamente com o Programa Nacional de Qualificação – PNQ e Programa pró-equidade de gênero.

Em 2004, a Secretaria de Políticas para as Mulheres firmou vinte e três acordos com algumas instituições brasileiras, o que representa um investimento de cerca de 1,6 milhões para que estas pudessem introduzir as discussões sobre equidade de gênero. Dentre essas parcerias pode-se destacar o Acordo de Cooperação Técnica entre o Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequenas Empresas – SEBRAE e Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais do Brasil – BPW com ênfase na promoção da autonomia das mulheres.

Vale ressaltar que em 2006 as mulheres representavam 56% dos participantes do Programa Nacional de Qualificação – PNQ, um programa sob responsabilidade do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE. O que se percebe é que há maior procura feminina por capacitação profissional, seja como forma de melhor qualificação para inserção em outras profissões, melhores condições de trabalho e salário, seja como forma de inclusão no mercado de trabalho formal, entre outros.

De acordo com o IPEA<sup>33</sup>, o PAEM apoiou 25 projetos de órgãos não governamentais e de organismos executivos estaduais e municipais em 2007, contemplando mais de 15.600 beneficiários em 10 estados brasileiros para capacitação profissional das mulheres. Nesse mesmo ano discutiu-se a possibilidade de inclusão das dimensões de gênero nos cursos de formação do SEBRAE, fato importante para a divulgação e conscientização de importância da equidade de gênero no país.

Outro resultado importante foi do Programa Pró-Equidade de Gênero que firmou parceria com 11,7% das empresas estatais passíveis de participação. Isso representa um reconhecimento importante por parte das empresas participantes, pela percepção dos avanços a serem alcançados com essa medida. Desse número de participantes, 91% delas receberam o selo de certificação.

---

33

Disponível

em

<

[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_16/14\\_igualdade\\_de\\_genero.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_16/14_igualdade_de_genero.pdf)>

Acesso em 22/01/2001.

Com a qualificação profissional, em 2006 foram recolocados no mercado através do Sistema Nacional de Emprego – SINE mais de 200 mil mulheres, o que representa 53,4 do total de trabalhadores recolocados. (LEITE E SOUZA, 2010).

Cabe destacar, que mesmo com o avanço da implantação da PNPM que teve como um dos agentes o PAEM, representa uma fragilidade, uma vez que, os recursos públicos destinados ao Programa se restringem as capacitações e a interlocução com os demais programas que compõem a plataforma de ações da PNPM não se vincula a ampliação de vagas no mercado de trabalho. Teremos um exercito de mulheres capacitadas sem local para empregar sua força de trabalho.

Uma das metas propostas pelo 1º eixo do PNPM que é a Autonomia Econômica das Mulheres era o aumento de 5,2% na taxa de atividade das mulheres entre 2003 e 2007.

Para se mensurar as mudanças ocorridas na taxa de atividade feminina, utilizou-se da taxa de participação dessas na População Economicamente Ativa – PEA. De acordo com dados do IBGE (2008) percebe-se que houve elevação da participação das mulheres, registrando no período um acréscimo de dois pontos percentuais. Isso aponta que o objetivo do Programa foi alcançado, embora em pequena proporção, indicando somente um aumento de 38% da meta proposta pelo Programa. Cumpre destacar que esse resultado pode decorrer do Programa como também pode ser devido a outros fatores.

A segunda meta proposta é de manter a média percentual de 50% na participação das mulheres no total de trabalhadores capacitados e qualificados no país. Esse percentual atingiu 57%, representando 7% a mais do que o previsto. (PNPM, 2008).

O que se percebe, segundo os dados é que embora não se alcançou a meta, há de se considerar que mais de 5 milhões de mulheres qualificadas se encontram a disposição do mercado (ocupadas ou a procura de emprego). Esse volume de mão-de-obra qualificada indica a necessidade de se pensar na aproximação política com o segundo setor para absorção das mulheres para que o investimento público tenha sua validade e que as mulheres possam ser inseridas no mundo do trabalho via habilidades e capacidades que dispõem, refutando os antigos preceitos de linhagem. Ainda, indica o desafio a ser enfrentado pelos movimentos feministas, pelos governos federal, estadual e municipal de forma a reforçar a intervenção e para alcance da equidade de gênero nas relações de trabalho.

### 3.3 O Programa Bolsa Família - PBF

Esta seção discute a criação do Programa Bolsa Família, avalia nas normativas da sua criação em que medida contempla a dimensão de gênero, e logo após verifica a contribuição do Programa para a promoção da autonomia econômica das mulheres.

O Programa Bolsa-Família - PBF<sup>34</sup> é um programa do governo federal de transferência de renda com condicionalidades, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com atendimento prioritário para famílias em condições de pobreza e extrema pobreza. Tem como objetivo “assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a conquista da cidadania pela população mais vulnerável à fome”. (MDS<sup>35</sup>, 2010).

Criado no final do ano de 2003 por meio da união dos programas Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio-Gás e o Cartão Alimentação, sendo todos programas de transferência de renda com condicionalidades.

O Programa Bolsa Escola, que resultou no Bolsa Família, foi instituído em 2001 e beneficiava as famílias com renda per capita de até meio salário mínimo e com filhos ou dependentes de 0 a 14. A exigência básica era a manutenção das crianças e adolescentes na escola e com frequência escolar de 85%. O valor repassado era de R\$15,00 por filho e o máximo de beneficiários seria de três por residência. No mesmo ano foi criado o Programa Bolsa Alimentação, coordenado pelo Ministério da Saúde, cuja condicionalidade era o aleitamento materno, os exames pré-natais e vacinação das crianças, visava à redução da mortalidade infantil e redução dos problemas nutricionais. Contemplava as famílias com crianças de 6 meses a 6 anos, gestantes e as mulheres que amamentam seus filhos de até 6 meses de idade, cujo o leite materno fosse a principal alimentação. O benefício era no valor de R\$15,00 por filho e contemplava no máximo três beneficiários por domicílio.

---

<sup>34</sup> Regulamentado pela lei N° 10.836 de 9 de janeiro de 2004.

<sup>35</sup> Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em 15 de dezembro de 2010.

O Programa Auxílio Gás foi criado em 2002, a justificativa adotada foi a “compensação dos efeitos da liberação do comércio de derivados de petróleo e a retirada do subsídio ao gás de cozinha”. O benefício era no valor de R\$7,50 pagos bimestralmente e seriam contempladas as famílias que já eram beneficiadas por outros programas do governo federal ou que tivessem renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo. (ROSA, 2010:59).

Em 2003 foi instituído o Cartão Alimentação, uma ação que fazia parte do Programa Fome Zero. O benefício era no valor de R\$50,00 e auxiliava as famílias com renda per capita mensal inferior a meio salário mínimo a compra de alimentos, com objetivo de garantia de segurança alimentar a população vulnerável. Inicialmente o objetivo era atender a população residente na região semi-árida do país, bem como grupos populacionais expostos a insegurança alimentar, como aldeias indígenas, quilombolas, moradores de lixões ou em situação de risco, entre outros. Para seleção usava-se o IDH e o auxílio de alguma organização social para acompanhamento e controle, em contrapartida, os beneficiários participavam de atividades comunitárias e educativas disponibilizadas pelo município. (ROSA, 2010).

O objetivo da unificação desses programas era melhorar a gestão das políticas sociais, ampliar o número de beneficiários e os valores destinados aos atendidos. Permitiria ainda a simplificação do acesso ao benefício e distribuiria a responsabilidade entre a União, Estados e Municípios, melhorando a interação entre as três esferas estatais.

O público-alvo são as famílias em condição de extrema pobreza, com renda per capita inferior a R\$ 70,00 mensais e a população pobre que ganha até R\$ 140,00 per capita por mês, contemplando as gestantes, nutrizes e adolescentes de até 17 anos de idade. O objetivo é retirar essas famílias das situações de pobreza e extrema pobreza no curto e longo prazo. Os valores pagos aos beneficiários variam de R\$22,00 a R\$ 200,00. Os benefícios dividem em três formas: o benefício básico no valor de R\$68,00 e é pago somente a famílias de extrema pobreza; o benefício variável no valor de R\$22,00 que é pago tanto as famílias classificadas como extremamente pobres quanto às em situação de pobreza, sendo pagos no máximo três benefícios para cada família, incluindo nutrizes, gestantes, crianças e adolescentes de até 15 anos, e, por último, o benefício variável vinculado ao adolescente de R\$33,00 pagos a ambas as classes de famílias que possuem

adolescentes com idade entre 16 e 17 anos, podendo ter até dois beneficiários por residência. (MDS, 2010).

Para que haja a transferência de renda é necessário que se cumpra algumas condicionalidades na área da educação e da saúde. Em relação à educação exige-se em contrapartida das famílias beneficiárias, frequência escolar mínima de 85% das crianças e adolescentes e 75% dos adolescentes com idade entre 16 e 17 anos matriculados no ensino médio. Quanto à saúde, há um acompanhamento do cartão de vacinas de crianças de até 7 anos, dos exames de pré-natal das gestantes, das nutrízes com idade entre 14 e 44 anos, e por fim, em relação a assistência social, exigindo-se 85% de frequência de crianças e adolescentes em atividades socioeducativas.

A TABELA 3 apresenta os repasses do governo federal para o PBF.

**TAB. 3: Repasse do governo federal (em R\$ correntes) ao Programa Bolsa Família – Brasil 2004-2007.**

Programa	Situação	Ano			
		2004	2005	2006	2007
1335 – PBF	Valor orçado	5.799.208.123,00	6.595.428.049,00	8.231.021.853,00	9.207.821.873,00
	Valor executado	5.748.476.297,00	6.581.917.178,00	8.131.734.994,00	9.179.952.816,00
	Variação % orçado/executado	99,13	99,8	98,79	99,7

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do SIGA

Como pode se observar ao longo do período analisado, o PBF obteve repasses crescentes. A diferença entre o valor orçado e o valor pago apresentou uma média anual de 99,35%, o que representa um bom desempenho do Programa. Usando como base para comparação o ano de 2004, percebe-se que o repasse anual de 2005 representa 14,5% a mais do que o valor pago em 2004. Em 2006 essa diferença representou cerca de 41,5% e de 60% em 2007.

O objetivo das transferências é promover o alívio imediato da pobreza e beneficiar o exercício dos direitos sociais básicos na saúde e educação permitindo o rompimento do ciclo da pobreza e superação das situações de vulnerabilidade no longo prazo.

### 3.3.1 Dimensão de gênero no Programa Bolsa Família

O PBF é considerado transversal quando se contempla algumas concepções em relação às questões de gênero.

Na lei<sup>36</sup> de sua criação propõe os seguintes objetivos:

- Promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social;
- Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional;
- Estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza;
- Combater a pobreza; e
- Promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sócias do Poder Público.

Na lei de criação do PBF no artigo 2 no parágrafo 14 salienta que o pagamento dos benefícios previstos nesta Lei será feito “preferencialmente à mulher”, na forma do regulamento.

No artigo 23 assegura que o titular do cartão de recebimento do benefício será preferencialmente a mulher ou, na sua ausência ou impedimento, outro responsável pelo domicílio. No ato do cadastramento a mulher deve ser indicada como responsável pela unidade familiar. (MDS, 2010).

A partir da perspectiva de inclusão das mulheres como titulares do Programa, faz-se duas análises distintas. Primeiro pela condição de segurança que oferece ao Estado na gestão dos recursos e não porque são portadoras de direitos, sendo utilizadas como instrumento facilitador de acesso as famílias.

Os efeitos do Programa são consideráveis sobre as pessoas nas condições de pobreza e extrema pobreza, pois conferem preferencialmente as mulheres a titularidade do cartão, dando autonomia para a decisão da melhor forma de distribuição dos recursos, bem como lhes atribui a responsabilidade no cumprimento

---

<sup>36</sup> A lei de Nº 10.836 de 09 de janeiro de 2004 de criação do PBF foi regida pelo Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004.

das condicionalidades. Para Élson (2004), um governo que pretenda direcionar recursos para redução da pobreza precisa ter como alvo as mulheres pobres.

### **3.3.2 Gestão dos recursos financeiros no PBF**

A pesquisa realizada no ano de 2007 pelo Instituto Brasileiro de Análises Econômicas – IBASE sobre as “Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas”, constatou a relevância do Programa sob a perspectiva de aumento da autonomia econômica das mulheres, haja vista que conforme destacado na pesquisa, 94% dos titulares são do sexo feminino.

Conforme alguns estudos há ainda uma parcela significativa de famílias nas condições de pobreza e extrema pobreza no país que não tem acesso ao Programa, seja pela falta dos recursos por parte dos órgãos governamentais, seja por corrupção ou burocracia dos responsáveis pelo seu monitoramento. Portanto, ao contemplar um número maior de beneficiários haveria em contrapartida um maior acesso a outros ganhos por parte das famílias contempladas pelo Programa, tanto pela perspectiva de redução das pessoas em condições de pobreza, quanto pelos avanços proporcionados às mulheres sob o ponto de vista da autonomia econômica, como a independência financeira, decisão em relação ao dinheiro da família, maior respeito dos seus companheiros.

Ainda de acordo com a pesquisa, no que diz respeito ao perfil dos beneficiários, constata-se que 27% das mulheres titulares são mães solteiras, 85% possuem idade entre 15 e 49 anos; 64% dos beneficiários são pretos ou pardos; a maior parte reside na zona urbana (78%) e 22% em áreas rurais e desse número 50% dos beneficiários é da região Nordeste. Percebe-se que o Programa atende em grande medida os grupos vulneráveis da população, contemplando desde a questão de gênero, cor/raça, localização, entre outros, como mostra os números. Quanto à escolaridade, 81% dos titulares sabem ler e escrever, sendo que 56% estudaram até o ensino fundamental. Em relação ao acesso ao mercado de trabalho, há um alto grau de informalidade, haja vista que somente 16% têm carteira de trabalho assinada e conseqüentemente acesso as garantias e proteção trabalhista; 68% dos

beneficiários estavam desempregados, esses dados corroboram com os da próxima seção, quando se analisa os indicadores de gênero, em que se constata a maior propensão das mulheres ao menor acesso aos direitos trabalhistas. A renda mensal das famílias incluindo o valor do benefício era de R\$380,00, o que equivalia na época da pesquisa, em 2007, ao valor de um salário mínimo.

Como a maioria dos titulares é do sexo feminino, o que se percebe diante da pesquisa do IBASE quanto ao perfil dos beneficiários é que a pobreza se tornou uma categoria sexuada, onde quase 1/3 dos beneficiários são chefes de família e não contam com a presença masculina; tem cor/raça, uma vez que 2/3 dos contemplados se declararam como pardos ou pretos; tem localização geográfica, a metade dos beneficiários é da região Nordeste, entre outros.

É interessante ressaltar os dados evidenciados na pesquisa em relação à autonomia proporcionada as mulheres em função do Programa. Quase metade das beneficiárias, 48,8% sente-se mais independentes financeiramente, 39,2% sente que houve um aumento do seu poder de decisão em relação ao dinheiro da família e 34% tiveram maior estabilidade financeira, pois passaram a comprar “fiado” ou a crédito. Nota-se que ao gerar autonomia financeira e econômica, as mulheres têm mais força para sair de algumas situações de desconforto ou vulnerabilidade, como se pode confirmar nos relatos abaixo:

*Uns três meses eu me virei só com os R\$ 45 do Bolsa Família, porque eu e o meu marido, a gente brigava muito e ele me espancava demais. Então eu decidi me separar, saí de casa com meus três filhos e pra botar comida em casa eu só tinha os R\$ 45, e foi isso que me deu mais força. O dinheiro do aluguel eu tenho, então o Bolsa Família vem e eu tenho como botar comida dentro de casa. Já vai fazer três anos que eu estou separada e está dando.”*

(Depoimento de beneficiária do PBF em grupo focal em favela do Rio de Janeiro – RJ)

*Mudou muito porque quando só ele recebia... Ele não é desses maridos de dizer: Toma, compra roupa pra tu, toma esse dinheiro, ele não é disso, só se eu forçar muito, ou então quando eu tô muito precisada, mas pra ele chegar, receber um dinheiro dele assim e dizer: toma (...) vai comprar de roupa pra tu, é difícil.*(Depoimento de beneficiária do PBF em grupo focal em Catende – PE). (IBASE, 2008).

O que se percebe a respeito das condicionalidades, é que induzem ao acesso a outras políticas públicas. De acordo com a pesquisa do IBASE (2008) a partir das exigências propostas pelo Programa, houve um aumento de 33% na procura de serviços na área da saúde.

Portanto, nota-se que o Programa, em termos potenciais, contribui para o aumento da independência financeira das mulheres ao ampliar o poder de participação nas decisões da família, oferece influência no planejamento dos gastos e instrui ainda que indiretamente, por meio das condicionalidades, sobre a importância de alguns cuidados com a saúde e sobre os estudos e capacitação profissional. Discute-se que há uma melhoria na alocação dos recursos, impactando na qualidade de vida dos integrantes da família, principalmente do grupo considerado vulnerável, como por exemplo, as crianças.

É interessante ressaltar que os repasses para o Programa de Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres que é um programa de atendimento exclusivo para as mulheres foi em proporção menor do que o PBF, que é um programa transversal à questão de gênero e que alcançou avanços consideráveis sob a perspectiva de autonomia, proporcionando uma maior oportunidade poder de gestão dos recursos e inclusive o retorno aos estudos e a qualificação profissional, conforme pesquisa do IBASE, que mostra a importância da transversalização nas políticas públicas.

### **3.3.3 Capacitação profissional**

O PBF através de suas condicionalidades na área da educação promove uma melhoria nos índices de escolaridade do país para as crianças e jovens beneficiários, bem como proporciona o retorno dos beneficiários aos estudos, permite melhor capacitação profissional para inserção e permanência no mercado de trabalho no país. Outro fato positivo do acesso a escolarização das crianças e jovens é que minimiza herança de analfabetismo e pobreza advinda dos familiares e permite a saída das drogas, da marginalidade, entre outros. Proporciona o acesso a universidades e a melhores condições de trabalho e renda.

Todo país ou nação que almeje o desenvolvimento social e econômico deve investir na educação.

O Relatório do Cedeplar (2006) sobre O Impacto do Programa Bolsa Família sobre a oferta de mão de obra, pode-se constatar que houve um aumento de 3% na taxa de participação entre os adultos beneficiários do Programa em relação aos não

beneficiários. Essa progressão atinge inclusive a PEA, que apresenta um maior percentual entre os beneficiários. Outra situação constatada pelo trabalho é que o fato de se ter um beneficiário do Programa na família aumenta em 1,6 horas semanais o trabalho das mães.

Na educação esse aumento foi em menor proporção, uma vez que 12,5% dos beneficiários afirmaram que a partir do recebimento do benefício optaram por freqüentar curso de educação formal, 10% aos cursos de alfabetização e 15,5% passaram a participar de programas de geração de renda. Cabe destacar que essa atitude em relação ao retorno aos estudos por parte dos titulares não é para cumprimento das condicionalidades e sim por decisão própria, pois a obrigatoriedade na execução das condicionalidades é exclusiva das crianças e adolescentes, o que leva a concluir que além da autonomia gerada nas mulheres pelo Programa, há um aumento na sua percepção quanto à importância da educação e qualificação profissional para melhoria das condições de vida.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil sofreu várias mudanças nas últimas décadas em relação aos padrões socioeconômicos da população. Este fato se estendeu às questões de gênero.

Nas últimas décadas do século XX houve intensa problematização das desigualdades de oportunidades sociais e econômicas pelo movimento social feminista que conseguiu trazer a dimensão de gênero para as políticas públicas. Anteriormente centrado nos estudos do mercado de trabalho e em outros campos disciplinares, na década de 1990, as economistas feministas desempenham papel importante ao trazer a dimensão de gênero para a análise macroeconômica, principalmente nas políticas fiscais e monetárias, no comércio internacional e desenvolvimento econômico, entre outros. Isso contribuiu para a inserção do tema no debate dos organismos multilaterais como Banco Mundial e FMI e para estimular o poder público e os governos de vários países em vias de desenvolvimento a incorporar a dimensão de gênero no desenho das políticas públicas.

As desigualdades de gênero perduram há séculos na sociedade. Antes, contudo, a situação vivenciada pelas mulheres, consideradas como responsáveis pelo trabalho de reprodução e os homens pelo trabalho produtivo era aceita como algo natural. Com o passar dos anos viu-se que estas desigualdades eram socialmente produzidas.

No Brasil, as oportunidades foram inseridas gradativamente ao longo dos anos, primeiro se conquistou o direito ao voto, em 1945. A partir de 1970 que se percebeu uma maior busca e conscientização das mulheres acerca dos seus direitos, o período foi marcado pela expressiva inserção das mulheres no mercado de trabalho. Em 1978 teve início a distribuição da pílula anticoncepcional pelo poder público, considerado um dos grandes avanços alcançados pelas mulheres. Esse fato se traduz em maior autonomia feminina, pois proporciona a escolha de quando ter ou não filhos, separando a sexualidade da questão de reprodução, o que provocou uma redução do número de filhos, uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho e nos espaços de poder e decisão, fato experimentado por todas as classes sociais, diferindo-se somente no grau de intensidade.

As políticas públicas sofreram alterações ao longo dos anos no Brasil chegando nos anos 2000 com mudanças relevantes sob a perspectiva de melhoria das

condições de vida da população. Consideradas fragmentadas e localizadas, devido sua baixa capacidade de integração entre os três níveis da administração pública não contemplavam a intersectorialidade como objetivo explícito. Apoiadas no trabalho não remunerado das mulheres reforçava a sua responsabilização pelo trabalho reprodutivo o que não permitia mudanças em relação às questões de desigualdade. O que se percebe no início do século XXI é um esforço direcionado para a interação entre as esferas da administração estatal, para a transversalização das questões de gênero nos programas públicos, o que representou avanços nas relações de gênero, embora as desigualdades ainda permaneçam e sejam significativas.

O trabalho buscou discutir como a questão de gênero aparece no cenário das políticas públicas no Brasil e como as políticas públicas têm contribuído para a promoção da equidade de gênero e da autonomia econômica das mulheres.

Por meio de uma síntese com os principais acontecimentos e da pressão do movimento feminista, o trabalho mostrou que a incorporação de gênero nas políticas públicas é recente como também permeada da reprodução de estereótipos culturais acerca das relações de gênero. No que refere à segunda questão, cabe destacar que embora o trabalho tenha apontado uma série de indicadores de como as políticas públicas, por meio de programas específicos e da transversalidade de gênero, têm contribuído para a redução das desigualdades, há uma dificuldade de mensuração do que foi efetivamente efeito puro dos programas analisados. Contudo, o trabalho aponta para algumas medidas e ações que foram importantes para colocar a dimensão de gênero no desenho das políticas públicas no país, o que se traduziu na melhoria de alguns indicadores e das relações de poder. Considerando as variáveis analisadas no trabalho como a PEA, rendimentos, taxa de desemprego, média de anos de estudos, chefia familiar e o acesso a bens de consumo duráveis, percebe-se as alterações positivas ao longo do período analisado.

Percebeu, pela análise dos indicadores, uma melhoria na situação das mulheres em vários aspectos. Em relação à escolaridade, vê-se uma mudança, pois até o século XX experimentavam altos índices de analfabetismo e chegam ao século XXI com maior grau de instrução e anos de estudos do que os homens, embora ainda convivam com as disparidades salariais, pela discriminação e os estereótipos ainda vigentes.

Esse fato impactou positivamente no aumento da PEA e uma redução nos índices de desemprego mostrando uma elevação da participação das mulheres no

mercado de trabalho, facilitado por maior qualificação profissional, pelo aumento nos anos de estudos e a uma situação favorável da economia. Embora não se tenha conseguido expurgar os efeitos puros, fica claro a contribuição dos programas analisados para os avanços observados. O Programa Bolsa Família ao propor algumas condicionalidades aos beneficiários tem contribuído para a manutenção de crianças e adolescentes na escola, de modo a enfrentar a pobreza geracional e ampliar as oportunidades socioeconômicas. Outro ponto importante do Programa refere-se à gestão dos recursos pelas mulheres. Embora contraditório por reforçar a reprodução do trabalho reprodutivo, estudos empíricos apontam ganhos para a autonomia econômica das mulheres e mudanças no interior das relações de poder nas famílias. No que refere ao Programa Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres, que é um programa que busca uma maior qualificação profissional para melhoria nas condições de trabalho, acesso a melhores cargos e salários como forma de promoção a equidade de gênero, os dados mostram que ele tem contribuído para estimular várias empresas estatais na busca da promoção da equidade nas relações de trabalho. O que se percebe é que os programas transversais incidiram de forma mais incisiva na vida das mulheres.

Ao observar alguns indicadores de gênero, o trabalho mostrou no que diz respeito aos rendimentos que houve uma pequena redução das desigualdades de gênero e raça/cor. Os dados mostraram que os diferenciais de salários permanecem a despeito de mudanças no mercado de trabalho seja pelo acesso as profissões e funções tidas como exclusivamente masculinas, seja por maiores oportunidades no acesso a cargos de poder e decisão, entre outros. Não se pode negar a importância que os rendimentos monetários exercem na vida das pessoas, são eles em grande medida que condicionam ou não as pessoas às privações e a pobreza, liberdade, segurança, entre outros.

Em relação à chefia familiar constata-se uma elevação dos lares cujo responsável é a mulher, fato considerado positivo tanto pela perspectiva de acesso a gestão dos recursos. Quanto aos aspectos sociais e das relações de poder, no que diz respeito às decisões diárias, a chefia feminina de um lado pode contribuir para a inversão dos papéis atribuídos pela sociedade. Por outro lado, não se pode ignorar as condições de vulnerabilidade a qual essas famílias estão expostas. Ainda são consideráveis as desigualdades sofridas tanto pela perspectiva da divisão sexual do trabalho, pelos papéis atribuídos a mulher em relação às funções domésticas, pela

formas como as quais participam no mercado de trabalho e pela propensão de transmissão das condições de pobreza de geração a geração. Isso remete muitas vezes na redução da qualidade de vida, das horas de descanso e lazer e numa sobrecarga de trabalho feminino, pela quantidade de trabalho a que são submetidas.

O fato das mulheres estarem representadas em maior proporção no setor informal, em funções precárias, sem proteção e com menores remunerações, nos trabalhos temporários e em tempo parcial reduz as possibilidades de promoção de cargo e construção de carreira, bem como pelo fato de terem acesso reduzido ou inexistência de direitos sociais o que dificulta o acesso a melhores empregos e salários. Nessa perspectiva vê-se a importância de se conhecer melhor as condições de trabalho tanto formal quanto informal para formulação e implementação de políticas públicas que possam contemplar essa questão de forma mais efetiva.

Quanto ao acesso a alguns bens de consumo duráveis considerados importantes na melhoria das condições de vida das famílias e, sobretudo das mulheres, contata-se uma elevação no seu acesso. É interessante ressaltar que todos os bens analisados apresentaram uma elevação no consumo. O que se pode concluir é que o aumento do acesso a bens de consumo durável permite melhor acesso a informação, redução das horas destinadas às tarefas do lar e do cuidado, do armazenamento de alimentos preparados entre outros.

Concernente as discussões que ocupam o cenário brasileiro a respeito dos Programas de Transferência de Renda e daqueles que se destinam especificadamente a enfrentar as desigualdades, os programas estudados têm resultado em mudanças quanto à autonomia e o exercício da cidadania, seja pela transferência de renda direta as famílias e seja pelo aumento de ações ligadas a formação e qualificação da mão-de-obra feminina para inserção no mercado de trabalho, como é o caso do Programa de Incentivo a Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho.

A autonomia econômica das mulheres está ligada diretamente a gestão recursos, ao poder de decisão diário como escolher o que é melhor para a família. As políticas sociais voltadas para a equidade de gênero necessitam de maior dimensão política que garanta sua continuidade, infra-estrutura e interlocução interinstitucional e, maiores investimentos públicos.

Em relação ao PBF e diante dos dados apresentados pela pesquisa IBASE (2008), constata-se que há uma predominância no perfil das mulheres beneficiárias do PBF, sendo em sua maioria pretas/pardas, chefes de família, com baixa escolaridade, em idade reprodutiva e com crianças e jovens no lar, o que sinaliza para uma maior atuação do Estado para superação das desigualdades e de vulnerabilidade. Observou-se que embora não seja um Programa voltado para o público feminino incidiu de forma positiva para geração de autonomia econômica das mulheres, intensificando inclusive a atuação de outros programas e ações que dinamizam as atividades das mulheres e contribuindo para melhoria da qualidade de vida e do bem estar. Há de se considerar, conforme Lavinás (1996) não se pode considerar somente a perspectiva da autonomia gerada pelos programas de transferências de renda, o que se percebe é que ao considerar a autonomia econômica gerada somente por essa perspectiva é muito simplista, se considerada somente pela compra de bens essenciais a sobrevivência e a poucos bens de consumo duráveis, adquiridos com longas parcelas e taxas de juros, que compromete em parte o poder de compra dessas famílias. Essa afirmação é válida quando considerada as características socioeconômicas dos beneficiários, que se caracterizam pelas situações com alto nível de vulnerabilidade, segundo pesquisas realizadas pelo IBASE, IPEA, entre outros.

O que se percebe em relação ao PBF é que no período avaliado proporcionou um aumento na busca pela qualificação profissional e educacional, bem como um aumento na gestão dos recursos, e conseqüente autonomia econômica das mulheres, conforme dados apresentados no capítulo anterior. Ao mesmo tempo em que esse Programa apresentou benefícios para a população feminina, intensificou os estereótipos da responsabilidade pelo trabalho de reprodução, pois sua matriz parte da prioridade de titularidade das mulheres, isso não só aumenta sua autonomia como intensifica a cultura do trabalho doméstico, arraigado na sociedade atual com atividade exclusiva das mulheres, ao passo que exime o homem das atividades domésticas, mostrando alguns limites para autonomização das famílias beneficiárias devido ao próprio contexto de pobreza severa e estrutural vivido, com baixo índice de escolaridade e qualificação profissional, o que limita em grande medida o acesso as informações. Nessa perspectiva, sinaliza-se para a necessidade de mudanças na sua estrutura de forma que o trabalho de reprodução seja

considerado trabalho produtivo como em qualquer outro setor, que seja pago, e que tenha proteção.

Percebe-se que a construção de metodologias de mapeamento, monitoramento e avaliação das políticas públicas, constitui-se como um dos grandes desafios dos movimentos sociais no sentido de garantir uma intervenção mais eficiente nas agendas governamentais. O Estado exerce um papel importante no atendimento dos direitos indispensáveis à sociedade. Diante disso, vê-se a necessidade de fortalecimento do planejamento das suas ações para promoção de mudanças estruturais com objetivo do desenvolvimento com equidade. Os avanços alcançados, contudo ainda sinaliza-se para mudanças culturais de longo prazo.

Conclui-se que há a necessidade de que as políticas públicas sejam integradas e multidirecionais para que a promoção da equidade de gênero resulte em mudanças estruturais. Nota-se a necessidade de maior número de mulheres nos espaços de decisão governamental como forma de alterar as políticas que reforçam as desigualdades entre os sexos. A eleição da primeira presidenta, no final da primeira década de início do século XXI marca uma nova perspectiva das dimensões de gênero no país, fato ilustrado pelo novo quadro de ministros e secretários do governo federal, com um número maior de mulheres do que no governo anterior, o que contribui para o debate sobre a equidade de gênero. O fato inédito e histórico de se ter uma mulher no mais alto cargo de poder do país – a Presidência da República, aponta para um horizonte positivo no sentido de transformar as políticas públicas voltadas para a população feminina em uma das prioridades máxima. Há uma expectativa, pelos discursos durante a campanha eleitoral, de investimentos na construção de creches, linhas especiais de crédito para mulheres e ações interministeriais de combate à violência e de formalização do trabalho doméstico.

Assim, percebe-se que, um volume maior de recursos destinados a programas que tenha como alvo as mulheres ou que contemplem indiretamente essas trarão benefícios, pois acarretaria em aumento da sua independência financeira, de autonomia, bem como aumento do seu poder de compra. No programa Bolsa Família mais de 90% das titulares é do sexo feminino. Portanto, é válido enfatizar a importância de um orçamento que contemple a situação das mulheres, ou até mesmo como explicitado por Élson, um orçamento sensível ao gênero, para que se garantam os direitos sociais, retirando-as das condições de pobreza e desigualdade e promovendo assim o desenvolvimento social.

As mudanças ocorridas de forma silenciosa e cada vez mais recorrente, como no caso da chefia familiar feminina quanto nas mudanças mais radicais, que é a chefia familiar masculina monoparental ou em relação inversão dos papéis domésticos são considerados avanços importantes na perspectiva da autonomia econômica.

Percebe-se a partir dos anos 2000 um aumento considerável de pesquisas e publicações sobre a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas, necessitando de maior interação dos formuladores de políticas, movimentos sociais e sociedade civil.

Ainda são poucos os programas que contemplam as diferenças e desigualdades no âmbito familiar, sempre atribuem a responsabilização das mulheres pelos trabalhos domésticos, partindo da análise das famílias nucleares. Esse fato tende a intensificar as situações de desigualdades, seja de gênero, social, cor/raça, de poder, questões de grande importância para as pessoas com maior vulnerabilidade, como os pobres e marginalizados.

Os formuladores de políticas públicas devem incorporar variáveis importantes para a criação e implantação de políticas e programas sociais que tenham como objetivo a redução das desigualdades entre os sexos. Pode-se citar a participação feminina no mercado de trabalho formal, partindo do pressuposto de que as pessoas vivem em famílias nuclear ou conjugal, composta por pai, mãe e filhos. Neste modelo a responsabilidade pelo sustento é concedida ao pai, a mãe é delegada todo o trabalho doméstico e o cuidado, sendo o trabalho remunerado uma segunda opção. Ignoram a chefia compartilhada e em casos onde existe a figura masculina, mesmo que não contribua financeiramente com as despesas familiares, é ainda considerado o chefe familiar. É necessário medidas de forma a desfazer o viés de homem provedor, base das políticas de proteção social tradicional.

Conclui-se que, para que as políticas públicas contribuam para gerar a autonomia econômica das mulheres e permitam o acesso igualitário ao mercado de trabalho, a condições dignas de salário e emprego, é necessária uma maior integração entre os diversos programas, uma ampliação do acesso das mulheres a escola, ao sistema de saúde, atrelando aos programas de transferência de renda a participação em cursos de capacitação e conscientização, instigando a uma maior participação dessas na elaboração de políticas sociais que contemplem as reais necessidades da comunidade, pois constata-se que a falta de informação e

conhecimento dos seus direitos dificultam uma atuação autônoma das mulheres. Portanto, o PBF assim como os demais programas que buscam fortalecer o papel feminino de reprodução terá que garantir o apoio público, como a construção de creches, restaurantes populares, lavanderias, entre outros e reforçar o acesso a educação como ferramenta essencial para a emancipação profissional das mulheres, proporcionando maior autonomia tanto pela perspectiva econômica quanto social, fortalecendo a convivência comunitária, incentivando a divisão das tarefas entre os cônjuges e demais familiares.

Embora os avanços sejam consideráveis, ainda são poucos diante das conquistas a serem alcançadas. O que mostra-nos a necessidade de construção de novos modelos apoiados na co-responsabilidade e muitos tratados internacionais propõem o avanço rumo à maior equidade de gênero.

Nota-se um esforço por parte do Estado em incorporar a sensibilidade de gênero nas políticas públicas e no orçamento, embora não raro os formuladores de políticas se vejam diante de armadilhas arraigadas no imaginário e na cultura patriarcal, como o viés do homem provedor, que permeia a construção do Estado de Bem-Estar Social dos países ricos. O trabalho analisou apenas dois programas e por meio deles percebeu-se que há tanto resultados positivos na redução das desigualdades de gênero, quanto apresenta contradições estereotipadas de gênero. As mudanças nos padrões culturais que naturaliza certos papéis e responsabilidades são de longo prazo, ainda tem uma longa marcha na direção da equidade de gênero. O trabalho mostrou os primeiros passos do Poder Público nesta longa marcha.

## BIBLIOGRAFIA

ANTONELLI, Tânia S; BRABO, Marcelino. **Gênero, sexualidade e cidadania: questões para a escola.** Disponível em: <<http://www.faac.unesp.br/extensao/convdiversidade/textos/taniabrabo.php>> Acesso em: 23 de dezembro de 2010.

ASA. Disponível em [www.asabrasil.org.br](http://www.asabrasil.org.br). Acesso em 02 de janeiro de 2011.

AVELAR, Lúcia. **Mulher e política: O Mito da Igualdade.** Social Democracia Brasileira: Brasília, 2002.

BACELAR, Tânia. **As Políticas Públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios.** Disponível em: <[http://www4.fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/texto1\\_políticas\\_publicas\\_no\\_br\\_TaniaBacelar.pdf](http://www4.fct.unesp.br/grupos/gedra/textos/texto1_políticas_publicas_no_br_TaniaBacelar.pdf)> Acesso em: 04 de outubro de 2010.

BANDEIRA, Lourdes. **Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas.** Secretaria de Políticas para Mulheres: Brasília, 2005.

BECKER, Gary. **A Treatise on the family.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981.

BENERÍA, Lourdes. **Toward a greater integration of gender in economics.**

BERGMANN, Bárbara. **O gênero nas revisões de despesas públicas.** SHAH, Anwar. *Bringing Civility in Governance.* Washington S.C: Banco Mundial, 2003.

World Development, 23 (11), 1995.

BLAY, Eva A. **Gêneros e Políticas Públicas ou Sociedade Civil, Gênero e Relações de Poder.** In: SILVA, Alcione L.[et.al]. *Falas de gênero: Teorias, análises, leituras.* Florianópolis: Ed. Mulheres, 1999.

BONETI, Lindomar W. **Políticas Públicas por Dentro.** Ijuí: Editora Unijuí, 2006.

BRUSCHINI, Cristina e ROSEMBERG, Fúlvia. **Trabalhadora do Brasil.** São Paulo: Ed. Brasiliense, 1982.

BRUSCHINI, Cristina. **Trabalho das mulheres no Brasil – continuidades e mudanças no período de 1985-1995.** In Caderno da Fundação Carlos Chagas, n. 17. São Paulo, Ed. Fund. Carlos Chagas.p 9-78, 1998.

----- . **“Gênero e trabalho no Brasil: novas conquistas ou persistência da discriminação?”** (Brasil, 1985/95). In: ROCHA, M. I. B. da (org.). *Trabalho e gênero: mudanças, permanências e desafios.* Campinas, Abep, Nepo/Unicamp e Cedeplar/UFMG, São Paulo, Editora 34, 2000, p. 13-58;

CASAGRANDE, Lindamir S; CARVALHO, Marília G. **Gênero: Um conceito, múltiplos enfoques.** Cadernos de Gênero e Tecnologia. Curitiba: UTFPR, 2006.

ÇAGATAY, Nilüfer. **Orçamentos de gênero e além: política fiscal feminista no contexto da globalização.** *Gênero e Desenvolvimento*, vol. 11, nº. 1, maio de 2003.

CAMURÇA, Sílvia; GOUVEIA, Taciana. **O que é gênero? Um novo desafio para a ação das mulheres trabalhadoras rurais.** 3ª. Ed. Brasília: MJU/ CNDM; TEM, 2001.

CARLOTO, Cássia M; MARIANO, Silvana. **As mulheres nos programas de transferência de renda: manutenção e mudanças nos papéis e desigualdades de gênero.** Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/cassiacarlotoAsmulheresnosprogramasdetransferenciaderenda.pdf>> Acesso em: 25 de outubro de 2010.

CARNEIRO, Sueli. **Resposta da sociedade civil à violência racial e de gênero.** Cadernos Geledés, nº 4, São Paulo, Primavera 1993.

CARRASCO, Cristina (ed.): **Mujeres y Economía. Nuevas perspectivas para viejos problemas.** Barcelona: Icaria, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVENAGHI, Suzana. **Gênero e raça no Ciclo Orçamentário e Controle Social das Políticas Públicas. Indicadores de Gênero e raça no PPA 2008-2011.** Brasília: Cfemea, 2008.

CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL (CEDEPLAR). **Projeto de avaliação do impacto do Programa Bolsa Família – relatório analítico final.** Belo Horizonte: 2006. (mimeo).

CEPAL. **Panorama Social da América Latina 2002-2003.** Santiago: Nações Unidas, 2004.

-----, **38ª Reunião da Mesa Diretiva da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe.** Mar Del Plata: Cepal, 2005.

CFEMEA. **Incidência Feminista no Processo Orçamentário da União A Experiência do CFEMEA.** Brasília: Cfemea, 2006.

COELHO, Clair C. **Gênero e Políticas Públicas.** In: SILVA, Alcione L.[et.al]. *Falas de gênero: Teorias, análises, leituras.* Florianópolis: Ed. Mulheres, 1999.

COELHO, Virginia P. **O trabalho da mulher, relações familiares e qualidade de vida.** In. *Serviço Social e Sociedade*, n.71; São Paulo, Cortez, 2002, p.63-79.

COMPENDIO DE INDICADORES DE SUSTENTABILIDADE DE NAÇÕES. Disponível em <http://www.compendiosustentabilidade.com.br/compendiodeindicadores/indicadores/default.asp?paginaID=26&conteudoID=312>. Acesso em janeiro de 2011.

COORDENADORIA ESPECIAL DA MULHER. **Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as Políticas Públicas.** São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

COSTA, Ana A; OLIVEIRA, Eleonora M. Reconfiguração das relações de gênero no trabalho. HIRATA, Helena. **O universo do trabalho e da cidadania das mulheres – um olhar do feminismo e do sindicalismo**. São Paulo: Cut Brasil, 2004.

----- Reconfiguração das relações de gênero no trabalho. DEDECCA, Cláudio S. **Tempo, trabalho e gênero**. São Paulo: Cut Brasil, 2004.

COSTA, Delaine M. **Considerações sobre o Programa Bolsa Família: implicações para o empoderamento e a autonomia das mulheres**. Rio de Janeiro: IBASE, 2008.

COSTA, Júlia C. **Segregação ocupacional por sexo no setor bancário brasileiro e na Caixa Econômica Federal**. Belo Horizonte: FEAD, 2008.

DOMINGUES, Maria L; LUZ, Nanci S. **A participação feminina em uma experiência de autogestão de uma cooperativa de economia solidária**. Fazendo Gênero 8- Corpo, Violência e poder. Florianópolis, 2008.

ÉLSON, Diane. **Macroeconomia, orçamento e gênero**. Brasília: Stilo, 2004.

----- **Integrating gender issues into national budgetary policies and procedures: some policy options**. Manchester: John Wiley & Sons Ltda, 1998.

ESCOLA DE GOVERNO. **100 anos de 8 de março: mulheres em luta por autonomia, igualdade e direitos**. Disponível em: <<http://www.escoladegoverno.org.br/noticias/279-100-anos-8-de-marco>> Acesso em: 22 de outubro de 2010.

FALÚ, Ana; PUGLIA, Junea. **O Progresso das Mulheres no Brasil**. Brasília: Unifem/Cepia/Fundação Ford, 2006.

FARAH, Marta F. S. **Estado e políticas públicas: a construção da igualdade**. São Paulo: NPP/FGV-EAESP, 2003.

----- **Gênero e Políticas Públicas**. Florianópolis: Revista Estudos Feministas, 2004.

----- **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.

FLEXOR, Georges; LEITE, Sérgio P. **Análise De Políticas Públicas :Breves Considerações Teórico- Metodológicas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006.

FURTADO, Luiz R. **Um novo conceito em análise de obras públicas com relação à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: SEAERJ, 2002.

GELINSKI, Carmém R. O; PEREIRA, Rosângela S. **Mulher e trabalho não remunerado**. Mulher e Trabalho. Porto Alegre: FEE, 2005.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Altas, 2002.

GIAMBIAGI, Fábio [et al.]. **Economia Brasileira Contemporânea**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

GIL, Antônio C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONH, Maria da G. **Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais**. Revista Saúde e Sociedade, vol.13 nº.2, São Paulo May/Aug2004.

----- **Movimentos Sociais e Redes de Mobilizações Civas no Brasil Contemporâneo**. Petropolis: Editora Vozes, 2010.

GRAÇA, Eliana M; MALAGUTI, Mirelli. **Orçamento e gênero: a luta pela igualdade**. Brasília: CFEMEA, 2004.

GREMAUD, Amaury P.[et al.]. **Economia Brasileira Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2009.

HEILBORN, Maria L; SORJ, Bila. Estudos de gênero no Brasil. in: MICELI, Sérgio (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**. ANPOCS/CAPES. São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 183-221.

HIRATA, Helena, et al. **Dicionário Crítico do Feminismo**. São Paulo: Editora Unesp, 2009.

IBASE. **Percussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar das famílias beneficiadas**. Documentos Síntese. Rio de Janeiro: IBASE, 2008. Disponível em < [http://www.ibase.br/userimages/ibase\\_bf\\_sintese\\_site.pdf](http://www.ibase.br/userimages/ibase_bf_sintese_site.pdf)>. Acesso em 05 de janeiro de 2011.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil das Mulheres Responsáveis pelos Domicílios no Brasil, 2000**. Rio de Janeiro: Departamento de População e Indicadores Sociais, 2002.

\_\_\_\_\_. **Síntese de Indicadores Sociais, 2002**. Rio de Janeiro: Departamento de População e Indicadores Sociais, 2003.

\_\_\_\_\_. **Síntese de Indicadores Sociais, 1998**. Rio de Janeiro: Departamento de População e Indicadores Sociais, 2000.

INESC. **Orçamento, direitos e desigualdades: Um olhar sobre a Proposta Orçamentária**. Brasília: INESC, 2009.

IPEA. **PNAD 2001**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em 08 de junho de 2010.

JACCOUD, Luciana; et al. **Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005.

LAKATOS, Eva M; MARCONI, Marina A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1995.

LAVINAS, Lena. **As mulheres no universo da pobreza: O caso brasileiro. Estudo feministas.** N.02, 1996.

----- **Transferência de renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro.** Rio de Janeiro: Mimeo. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br>

LEÃO, Sandro A. V. **Do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural à Implementação da Política de Desenvolvimento Territorial: Um Estudo a Partir de Santarém-Pa.** 2006. 170 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, RJ, 2006.

LEITE, Maria de P.; SOUZA, Silvana M. **Igualdade de gênero e raça no Brasil: uma discussão sobre a política pública de emprego.** Rio de Janeiro: Scielo, 2010. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582010000100007](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582010000100007). Acesso em 25 de fevereiro de 2011.

LEPORACE, Márcia; FONTOURA, Natália. **Igualdade de gênero no trabalho e a I Conferência Nacional de Política para as Mulheres.** Brasília: IPEA, 2004.

LOURO, Guacira L. Nas redes do conceito de gênero. In: MEYER, D. (Org.) et. al. **Gênero e saúde.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1996. p. 7-18.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **O Capital – crítica da economia política.** 3ª Ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

----- **Os manuscritos econômicos e filosóficos:**Vol. 22. Textos filosóficos. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1993.

MELO, Hildete P; CONSIDERA, Cláudio M; SABBATO, Alberto di. **Os afazeres domésticos contam.** Rio de Janeiro, UFF, 2005.

MILL, Jonh S. **A sujeição das mulheres.** Coleção Grandes Obras do Pensamento Universal. Coimbra: Almedina, 2006.

MORONARI, Denilma G. **Trabalho, Educação e Família: Questões e Direitos Femininos em debate na Constituinte de 1934.** 2006. 199 p. Dissertação (Mestrado em Economia Familiar). Universidade Federal de Viçosa – UFV. Viçosa, 2010.

MP. **Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 20064-2007.** Secretarias Especiais. Secretarias Especiais. Caderno 26. Brasília: MP, 2007. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano\\_plurianual/avaliacao\\_PPA/relatorio\\_2007/07\\_PPA\\_Aval\\_cad26\\_SEC.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2007/07_PPA_Aval_cad26_SEC.pdf). Acesso em 10/08/2011.

NOBRE, Miriam. **Introdução: Para Uma Economia Feminista.** São Paulo, Unicamp, 2009.

NOVELLINO, Maria S.F. **Chefia feminina de domicílio como indicador de feminização da pobreza e políticas públicas para mulheres pobres.** *ENCE/IBGE, 2004.* Disponível em <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/FamPolPublicas/SaletNovellino.pdf>. Acesso em 12 de dezembro de 2010.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO. **Tendências Mundiales Del Empleo de Las Mujeres.** Ginebra; 2008

OIT. **Manual de capacitação e informação sobre gênero, raça, pobreza e emprego: Guia para o leitor.** Org. Int. Trab. Brasília: OIT, 2005. V.8.

OLIVEIRA, Fabrício A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura.** São Paulo: Hucitec, 2009.

PEREIRA, José M. **Finanças públicas: A política orçamentária no Brasil.** São Paulo: Atlas, 2003.

PETERS, Guy. American Public Policy. In: SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa.** Caderno CRH 39: 11-24, 2003.

PINHEIRO, Luana. [et al]. **Retrato das desigualdades de gênero e raça.** 3ª Ed. Brasília: IPEA, SPM, UNIFEM, 2008.

POCHMANN, Márcio. **Evidências recentes na relação entre gasto social e desigualdade de renda no Brasil.** Campinas, 2005.

------. **O trabalho na crise econômica no Brasil: primeiros sinais. Estudos Avançados.** 2009, vol.23, n.66. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em abril de 2010.

PONTES, Reinaldo.

PNUD. **IDH do Brasil cresce; país é 75º no ranking.** Pobreza e desigualdades/reportagens. Brasília, 05/10/2009. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3326&lay=p](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3326&lay=p)>. Acesso em 6 out de 2009.

PNUD. **PNUD lança o índice de disparidade de gênero.** Nova York, 04/11/2010. Disponível em <http://www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php?id01=3598&lay=cid>. Acesso em outubro de 2010.

PULEO, Alicia H. Filosofía, Genero y Pensamiento Crítico. In: SENA, Francisca M. R. **Mulheres em Movimento: a construção de relações de gênero na militância política das mulheres.** Fortaleza: UEC, 2004.

REIS, Carlos N. [et. all]. **Ajuste Fiscal e Gastos Sociais no Brasil: a estabilidade em detrimento da equidade a partir das influências do FMI e Banco Mundial.** Revista OÍDLES - Vol 1, Nº 2 (diciembre 2007). Disponível em <<http://www.eumed.net/rev/oidles/02/Reis.htm>>. Acesso em agosto de 2010.

ROSA, Tereza R. S. **Beneficiários do Programa Bolsa Família de Montes Claros-MG: Onde estão e como vivem.** 2010. 130 p. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Social). Universidade Estadual de Montes Claros – UNIMONTES, Montes Claros, 2010.

SANCHIS, Norma. **Os mapas do comércio: Um olhar sobre as Geografias mutantes da América Latina.** Disponível <[www.generoycomercio.org/areas/capacitacion/Sanchis\\_Os\\_mapas.doc](http://www.generoycomercio.org/areas/capacitacion/Sanchis_Os_mapas.doc)>. Acesso em 20/11/2010.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado.** Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SAFFIOTI, Heleieth. **A mulher na sociedade de classes: mito e realidade.** São Paulo: Editora Vozes, 1976

----- **Gênero, patriarcado, violência.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, (Coleção Brasil Urgente), 2004.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo Dicionário de Economia.** 13ed. São Paulo: Best Seller, 2004.

SANT'ANNA, Júlia. **Governos de esquerda e o gasto social na América do Sul.** Observatório Político Sul-Americano. Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM (vol. 2, no 2, fev. 2007).

SILVA, Alcione L.[et.al]. **Falas de gênero: Teorias, análises, leituras.** Florianópolis: Ed. Mulheres, 1999.

SILVA, Carla A. A da. **O sentido da reflexão sobre autonomia no serviço social.** Disponível em: <[http://www.ssrevista.uel.br/c\\_v6n2\\_carla.htm](http://www.ssrevista.uel.br/c_v6n2_carla.htm)>. Acesso em: 25 de novembro de 2010.

SILVA, Alcione L. da; LAGO, Mara C. S; RAMOS, Tânia R. O. **Falas de gênero: Teorias, análises, leituras.** Florianópolis: Editora Mulheres, 1999.

SCOTT, Joan W. **Gênero: uma categoria útil.** In: Educação e Sociedade, Porto Alegre, 1990.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SPM. **Contribuição da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para as Conferências Estaduais** - Documento Base – 2004. Disponível em:[http://200.130.7.5/spmu/docs/baseconf\\_%20est.pdf](http://200.130.7.5/spmu/docs/baseconf_%20est.pdf)

\_\_\_\_\_. **I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília: SPM, 2006.

SOARES. Vera. **Movimento feminista. Paradigmas e desafios.** Estudos Feministas. Ano 2, 2º Semestre. Rio de Janeiro. 1994

SOIHET, Rachel. **Formas de violência, relações de gênero e feminismo.** REDEFEM, 2001.

SOUSA, Alessandra S. ALVES, Antônio S; PEREIRA, Carlos M. B. **Manual de trabalhos científicos.** Imperatriz, 2005.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa.** Caderno CRH 39: 11-24, 2003.

SPECHT, Analine A. **Economia Feminista.** Cadernos Brasil Local: Desenvolvimento e Economia Solidária, Suplemento Julho, 2009

MORAIS, Aparecida F; SORJ, Bila. **Gênero, violência e direitos na sociedade brasileira.** Rio de Janeiro: 7 Letras, 2009.

TAVARES, Hellen O. R. **Gênero: Uma categoria de análise social.** Revista Eletrônica de Ciências Sociais. V.1. N.2, Uberlândia, RECS, 2010.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Salvador: Bahia, 2002.

VASCONCELOS, Márcia. **Responsabilidades familiares.** Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. 1ª impressão. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, 2009. 88p.

UNESCO. **De mãos dadas com a mulher: a Unesco como agente promotor da igualdade entre gênero.** Brasília: UNESCO, 2002.

WORLD, Bank. **Engendering development through gender equality in rights, resources and voices.** EUA, World Bank Policy Research Report, 2001.