



DÉBORA DE FINA GONZALEZ

**“DE VULNERÁVEIS A EMPREENDEDORAS:
OS LIMITES DA PROMOÇÃO DA AUTONOMIA
ECONÔMICA DAS MULHERES NO BRASIL”**

**CAMPINAS
2013**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Débora De Fina Gonzalez

"De vulneráveis a empreendedoras: os limites da promoção
da autonomia Econômica das mulheres no Brasil"

ORIENTADORA: PROFa.DRa. Márcia de Paula Leite

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Educação da Faculdade de Educação da
Universidade Estadual de Campinas, para obtenção do título de
Mestra em Educação, na área de concentração de Ciências
Sociais na Educação

Este exemplar corresponde à versão final da Dissertação
defendida pela aluna Débora De Fina Gonzalez
e orientada pela Profa. Dra. Márcia de Paula Leite

Assinatura do Orientadora



Campinas

2013

G589d Gonzalez, Débora de Fina, 1985-
De vulneráveis a empreendedoras : os limites da promoção da autonomia econômica das mulheres no Brasil / Débora de Fina Gonzalez. – Campinas, SP : [s.n.], 2013.

Orientador: Marcia de Paula Leite.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação.

1. Programa de Geração de Emprego e Renda (Brasil). 2. Políticas públicas. 3. Mulheres - Trabalho - Aspectos econômicos - Brasil. 4. Autonomia. I. Leite, Marcia de Paula, 1948-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: From vulnerable to entrepreneurial : the limits of promoting women's economic autonomy in Brazil

Palavras-chave em inglês:

Program Income and Employment Generation (Brazil)

Public policies

Women - Labor - Economic aspects - Brazil

Autonomy

Área de concentração: Ciências Sociais na Educação

Titulação: Mestra em Educação

Banca examinadora:

Marcia de Paula Leite [Orientador]

Ângela Maria Carneiro Araújo

Sônia Elena Alvarez

Data de defesa: 02-09-2013

Programa de Pós-Graduação: Educação

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**DE VULNERÁVEIS A EMPREENDEDORAS: OS LIMITES DA
PROMOÇÃO DA 'AUTONOMIA ECONÔMICA' DAS MULHERES NO
BRASIL**

Autora : Débora de Fina Gonzalez
Orientadora: Profa. Dra. Márcia de Paula Leite

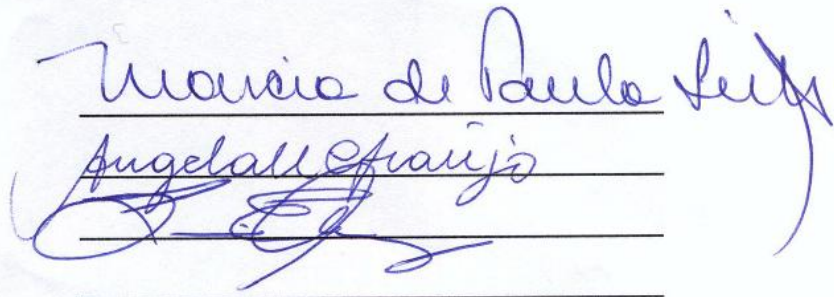
Este exemplar corresponde à redação final da Dissertação
defendida por Débora de Fina Gonzalez e aprovada pela
Comissão Julgadora.

Data:.....

Assinatura:.....

Orientador

COMISSÃO JULGADORA:


The jury members' signatures are written in blue ink on three horizontal lines. The first signature is 'Márcia de Paula Leite', the second is 'Angelina Francisca', and the third is a stylized signature.

*À minha mãe, Ida,
Às minhas avós, Olga e Rosina,
Doces guerreiras.*

AGRADECIMENTOS

O processo de escrita desta dissertação foi acompanhado por um processo de crescimento intelectual e pessoal que somente foi possível pela presença de pessoas brilhantes que, de alguma maneira, traçaram juntamente comigo este trajeto. Em primeiro lugar, pelo incentivo e inspiração, (e por inúmeras outras coisas que não caberiam aqui), agradeço à minha mãe, Ida, sempre presente, sempre cuidando, sempre se dedicando e me lembrando a cada segundo que existe alguém ali para me dar o suporte que for necessário, em qualquer situação. A ela, infinitos obrigadas. Que fique registrado que foi ela a inspiração para esta pesquisa.

Igualmente, agradeço a meu pai, Walter que, a seu modo, mostrou sempre seu apoio, seu carinho e até mesmo seu orgulho que, quando chegaram a mim, me completaram e alimentaram minha própria força de vontade, meu desejo de fazer o meu melhor, de me mostrar, me posicionar, me conhecer e me expressar. Agradeço a ele por todos os seus esforços, pela dedicação e pelo amor que eu aprendo cada dia a decifrar.

À minha irmã Bruna, por sua força e alegria, e a meu irmão Henrique, meu eterno irmãozinho, agradeço pela convivência, pelo espaço concedido sempre que necessário, pelo respeito e pelo amor. Às minhas avós lindas Olga e Rosina pelo carinho imensurável, pelos bolos e quitutes, pela doçura e por todo o amor com o qual me rodearam durante este percurso, com muito carinho. Às minhas sobrinhas Beatriz e Manuela, pelo incentivo de viver, de brincar, de voltar à infância! Obrigada por me lembrarem sempre de ser uma pessoa mais alegre, mais leve, mais criança! A elas meus agradecimentos com profundas esperanças de que o mundo se torne um lugar cada vez melhor e mais belo pra elas viverem.

Agradeço a Francisco Araos pelas valiosas contribuições (diretas e indiretas) a esta pesquisa. Pela companhia, pelo apoio, pela leitura atenta, pelas sugestões e críticas, pelo aprendizado conjunto, por me ensinar e por aprender comigo. E, acima de tudo, por fazer do mundo à minha volta um lugar mais tranquilo, alegre e infinitamente mais bonito durante todo o percurso desta pesquisa. Meus profundos agradecimentos.

À Luciana Ramirez, precursora do feminismo que nascia em mim, amiga do peito, irmã pra vida. À Lucas Baptista e André Tosta amigos irmãos, da família que a gente escolheu pra nós mesmos. E às amigas lindas e queridas (generalizando no feminino)

Pilar Guimarães, Yssys Rodriguez, William Kenji e Priscila Altivo. Obrigada por fazer a vida mais alegre e divertida!

Esta pesquisa não existiria sem os incontáveis incentivos e o apoio sempre renovado e inspirador de minha (querida) orientadora Marcia Leite. Impossível aqui encontrar palavras para agradecê-la. Seu carinho, sua forma sempre doce, sua confiança, apoio e amizade me fizeram acreditar cada vez mais nas minhas próprias capacidades e me incentivaram de diversas maneiras, sempre de forma positiva. A ela dedico minha profunda admiração pessoal e profissional, meu respeito e todos os méritos deste trabalho. A ela minha gratidão sincera pelas valiosas contribuições à pesquisa e à pesquisadora.

Agradeço, ainda, à professora Ângela Araújo pelo apoio e atenção dados a este trabalho, antes mesmo dele existir. Suas contribuições a partir de um olhar crítico, de estudiosa e feminista, foram fundamentais em todo o percurso da pesquisa. Sempre disposta a auxiliar, sempre prestativa e atenciosa, contribuiu de maneira extremamente valiosa para esta pesquisa.

Ao professor Vicente Rodriguez pelas contribuições dadas no momento da qualificação desta dissertação e, principalmente, por tornar possível que ela acontecesse.

À professora Sônia Alvarez que tão gentilmente me recebeu em sua universidade durante a realização de meu intercâmbio, entre os meses de janeiro a maio de 2013. Sou grata pela hospitalidade, pela atenção dada ao meu trabalho, por sua boa vontade e pelo acolhimento, que foram de extrema importância para um amadurecimento intelectual dos questionamentos e inquietações que a pesquisa suscitava. À toda a equipe do Centro de estudos Latino Americanos e Caribenhos da University of Massachusetts pelo auxílio.

À professora Millie Thayer pela rica troca de informações durante o período do intercâmbio. Às mulheres maravilhosas que fizeram minha vida mais agradável e feliz num inverno inóspito: Flávia Santos Araujo, Martha Balaguera, Elva Orozco, Ivelisse Cuevas, muchas gracias! Sem elas, teria sido difícil!

Agradeço, ainda, à professora Neri Aparecida que, de diversas formas, contribuiu para a construção desta pesquisa. Às companheiras de curso Bianca Briguglio e Liliane Bourdignon pelas ricas trocas. Às ‘meninas’ da secretaria de pós-graduação, Luciana, Nadir e Cleo, e à Claudinha, secretária do Decise, pela ajuda indispensável e pelo esforço empenhado para descomplicar as burocracias. No final, deu tudo certo!

A todas aquelas que carinhosamente me receberam durante os meus trabalhos de campo: à Maria Angélica, minha informante mais que especial; à Bruna Maldonado e Dona Salete por me hospedarem de maneira tão acolhedora em sua casa e à Dona Izabel, pelas tapiocas e pelas conversas animadas. Agradeço a todas aquelas que contribuíram com seus depoimentos e perspectivas à pesquisa em Brasília e no estado de Pernambuco, especialmente à Secretaria da Mulher de Pernambuco; SOSCorpo; Casa da Mulher do Nordeste; Sindicato das Trabalhadoras Domésticas de Pernambuco; Grupo Espaço Mulher; AMUT – Associação de Mulheres de Tracunhaém e Secretaria da Mulher do Recife . Espero, sinceramente, retribuir a confiança e colaboração a este trabalho. Que os resultados e questionamentos aqui expostos contribuam para reflexões e ações conjuntas.

Finalmente, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES/Cnpq) que, por meio da bolsa de demanda social, tornou esta pesquisa financeiramente viável.

MEMORIAL

O processo de escolha da temática de pesquisa é perpassado, ele mesmo, pelo próprio processo da experiência vivida. A pesquisa é, assim, impulsionada por interesses e curiosidades que remetem ao social e ao pessoal e orientam-se tanto à compreensão como ao questionamento e ampliação das vias e possibilidades para pensar a realidade tratada.

Da experiência cotidiana primeira surgem as inquietações que impulsionaram a presente pesquisa. No âmbito doméstico, do lar, de responsabilidades e responsabilizações femininas, nascem os questionamentos e a percepção de que há uma divisão desigual de tarefas e de poder na forma de organização vigente que, expandindo-se à esfera social/pública, se recriam e adquirem novos e nocivos contornos, sendo determinantes para designar lugares naturalizados de mulheres e homens na sociedade.

O trabalho árduo e incessante com as atividades domésticas tem face e corpo de mulher em nossa sociedade. A desvalorização das tarefas ‘simples’ e ‘naturais’ identificadas diretamente à condição feminina refletem não apenas o condicionamento do uso do tempo, atenção e dedicação física e emocional, mas o cerceamento da liberdade manifesto em uma forma de enclausuramento – físico e psicológico – das mulheres à esfera reprodutiva, ao lar, às crianças, à família.

Esta forma de organização, ensinada e aprendida de maneira eficaz durante décadas em nossa sociedade, exacerba suas contradições e reclama por transformações profundas, que podem ser diagnosticadas em uma perspectiva geracional. Apesar de aprender desde cedo – em casa e nas reuniões familiares – que fazer a comida, lavar a louça, limpar a casa, lavar (recolher, passar, dobrar e guardar) as roupas, varrer, passar o pano, etc., eram tarefas femininas, não tinha ainda a percepção do que representava essa ‘simples’ forma de (não) divisão do trabalho doméstico entre os sexos na estruturação da organização social. Da mesma forma, inquietava e angustia a naturalidade com que tais questões eram vivenciadas e tratadas.

Percebidas no âmbito familiar, as manifestações de uma divisão sexual do trabalho demonstravam claramente as condicionalidades e restrições impostas na vida das mulheres. Minhas avós foram mães, esposas e donas de casa exemplares, como grande parte das mulheres de sua época. Minha avó materna chegara ao Brasil na década de 1950

- a contragosto - já com dois filhos, ao encontro do marido que viera a São Paulo em busca de emprego na onda de imigração ocasionada pela 2ª Guerra Mundial. Distante de seu país, sua família e seu idioma, fez sua vida no Brasil dedicando-se ao lar, ao casamento e à família.

Minha avó paterna casou-se jovem e, desde então, dedicou-se aos cuidados com a casa, os filhos e o marido. Realizou sua vontade de trabalhar fora e dedicar-se ao ofício com a qual se identificava apenas ao tornar-se viúva, quando fora, no mesmo ano, lecionar em uma escola de educação infantil.

Minha mãe, por sua vez, renunciou ao trabalho remunerado quando do meu nascimento para dedicar-se aos afazeres domésticos e à criação e cuidado com as filhas pequenas, enquanto meu pai dedicava-se ao sustento financeiro da família. O arranjo tornou-se permanente e mantém-se até a atualidade, recriado em sua recente condição de avó. Nesta conjuntura, minha irmã - mãe jovem e solteira - dedica suas horas de trabalho aos esforços e gastos direcionados à criação de suas duas filhas e conta, para tanto, com o apoio e auxílio integral de nossa mãe.

Para além de histórias pessoais de vida, estes breves relatos são exemplos e manifestações consequentes de uma divisão sexual do trabalho em nossa sociedade que, apesar de fortemente questionada e desafiada pelas transformações sociais ao longo das últimas décadas, se recriam e se reproduzem, tornando urgente a atenção constante aos processos em curso no sentido de reorientar as bases nas quais, durante gerações, se assentam as desigualdades de poder nas relações de gênero.

Neste âmbito, a graduação na área de Ciências Sociais, realizada no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), entre os anos de 2004 e 2009, foi certamente uma via essencial para o direcionamento das inquietações e questionamentos pessoais no sentido de inseri-los em uma problemática social a ser tratada como objeto de pesquisa e análise. Além do rico aprendizado teórico, que proporcionou o contato com novas e ampliadas perspectivas acerca das relações sociais de gênero, as vivências pessoais foram determinantes no encaminhamento dos questionamentos à concretização e formulação de uma pesquisa.

A aproximação ao grupo Coletivo Feminista de Campinas, no ano de 2008, formado por mulheres estudantes da Unicamp, foi uma experiência extremamente enriquecedora e fundamental para meu crescimento intelectual e pessoal. Os encontros e conversas ao final da tarde, sempre prazerosos e instigantes, somados às experiências vivenciadas junto ao grupo, foram essenciais para ampliar as perspectivas e reafirmar os questionamentos acerca das relações de gênero como necessários e urgentes.

Neste período, a decisão pessoal de abandonar a estabilidade e segurança de um emprego público no qual permaneci durante quase três anos e com o qual eu nunca me identificara foi uma escolha fundamental em minha trajetória. A partir de então pude participar como Bolsista de Treinamento Técnico (TT3), financiada pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo), no projeto de pesquisa “A crise do trabalho e as novas formas de geração de emprego e renda. As distintas faces do trabalho associado, os trabalhadores e a questão de gênero”, coordenado pelas professoras Marcia de Paula Leite, Angela Araújo e pelo professor Jacob Lima. Neste processo, a aproximação com a pesquisa e o interesse pelas temáticas relacionadas ao trabalho e gênero foram tomando forma e conteúdo, o que me motivou a participar das discussões e atividades da pesquisa com grande empenho, e procurar novos espaços para o aprofundamento de meus interesses tanto pela pesquisa como pelas questões relacionadas às desigualdades de gênero.

A participação, como ouvinte, na disciplina ‘Gênero, trabalho e política’, oferecida no 2º semestre de 2010 pelas professoras Marcia Leite, Ângela Araujo e Maria Rosa Lombardi proporcionou o contato com discussões e bibliografias inspiradoras que impulsionaram a decisão de elaborar um projeto de pesquisa de mestrado relacionado à área. No entanto, a ‘mola propulsora’ e maior responsável pelo desenrolar deste processo assina juntamente comigo o presente texto, que concretiza os esforços e o aprendizado realizados ao longo do caminho percorrido.

Da amizade e confiança construídas durante os dois anos de trabalho no âmbito do projeto temático, das conversas inspiradoras durante os ‘cafezinhos’ entre as reuniões, da proximidade permitida e do contundente incentivo à pesquisa, surgiram a motivação e o empenho que culminaram em meu ingresso no Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação (FE) da Unicamp, no Departamento de Ciências Sociais na Educação (DECISE), sob a orientação da profa. Marcia Leite.

Em meio a este processo, foi fundamental sua mediação para minha contratação pela OIT (Organização Internacional do Trabalho) para a realização de uma consultoria no âmbito do programa GRPE (Gênero, Raça, Pobreza e Emprego) sob sua coordenação, no ano de 2010, com a responsabilidade de desenvolver o tópico sobre a ‘Conciliação entre Trabalho e Família’. Esta experiência proporcionou um aprofundamento à bibliografia e aos dados recentes acerca das questões de gênero, bem como um panorama geral das situações de desigualdades entre homens e mulheres em diversos países, principalmente na América Latina e Caribe.

O esforço de realização deste trabalho deu-se paralelamente à formulação do projeto de pesquisa de mestrado. O acesso a informações de distintas realidades, por meio dos materiais consultados, atentou para o recente processo em curso no Brasil, de intensas mobilizações e transformações neste âmbito. Da pesquisa conclui-se que a inexistência ou ineficácia de serviços públicos que proporcionem menor sobrecarga às mulheres nesta nova conjuntura social, associada à permanência da divisão sexual do trabalho, contribuem diretamente para a manutenção de valores e práticas machistas e patriarcais em nossa sociedade.

Neste sentido, a presente pesquisa tem como base a percepção da importância e força dos movimentos feministas e de mulheres para questionar e transformar esta realidade, bem como da relevância de que tais questionamentos se façam presentes nas formas de elaboração e aplicação de programas e políticas públicas direcionadas às mulheres nos variados âmbitos. O acompanhamento de disciplinas nas áreas da Economia, Educação, Sociologia e Ciência Política durante o curso de mestrado contribuíram para definir o enfoque e a perspectiva da pesquisa no curso de seu desenvolvimento. A realização de um intercâmbio durante os meses de janeiro a maio de 2013, na *University of Massachusetts*, sob a supervisão da professora Sônia Alvarez foi certamente um momento valioso de amadurecimento crítico da pesquisa.

Para além de lançar um olhar crítico sobre as ações e políticas que vem sendo desenvolvidas na última década no Brasil, buscando apontar as consequências e reflexos positivos deste processo, as debilidades e os possíveis caminhos a serem explorados neste campo, a pesquisa desenvolve-se no sentido de reiterar a importância e a necessidade de colocar o debate acerca das questões que envolvem as relações de gênero e os direitos das mulheres. Ao evidenciar a permanência de relações desiguais de poder entre homens e

mulheres e, por consequência, explicitar a dominação-exploração invisibilizada nas ações cotidianas e nas diversas esferas da organização social, o presente texto é impulsionado pela intenção de contribuir para a construção de ‘novas perspectivas às velhas questões’(Scott, 1986), salientando a importância da permanência e desenvolvimento do debate que vem sendo amplamente desenvolvido, porém ainda insuficientemente legitimado e aceito.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo apreender os avanços e limites dos programas de geração de trabalho e renda para as mulheres no Brasil, desenvolvidos ao longo da última década a partir da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres, em âmbito nacional, e da Secretaria de Políticas para as Mulheres de Pernambuco, no nível estadual. Tendo em vista o recente processo de abertura à absorção de demandas históricas dos movimentos feministas e de mulheres nos discursos institucionais e na elaboração de políticas públicas por meio destes organismos, a pesquisa propõe analisar em que medida a abertura estatal à participação destes movimentos sociais têm influenciado na elaboração e aplicação de ações e políticas públicas no contexto nacional e, ainda, de que forma os programas desenvolvidos nesta conjuntura têm se concretizado enquanto medidas efetivas de promoção dos direitos das mulheres e de combate às desigualdades de gênero no país. A análise das ações voltadas à promoção da autonomia econômica das mulheres revelou profundas distâncias entre as propostas, discursos e práticas políticas, evidenciando a fragilidade dos modelos e das estratégias adotadas no âmbito de geração de trabalho e renda para as mulheres e os inúmeros desafios e entraves ao processo de consolidação da perspectiva de gênero nas políticas públicas no Brasil.

Palavras-chave: Autonomia econômica; Políticas públicas para as mulheres; Trabalho e renda; Brasil.

ABSTRACT

This research aims to apprehend the advances and constrains of the state programs to generate employment and income for women in Brazil, developed throughout the last decade, by the National Secretariat of Public Policies for Women, at the national level, and the Women's Secretariat of Pernambuco, at the local level. Considering the recent process of openness and absorption of historical feminist and women's movements demands at the institutional discourse and policy-making through these organisms, this research aims to analyze to what extent the state opening to the participation of these social movements have been influenced the formulation and implementation of public policies at the national context, and also how the programs developed in this conjuncture have been realized as effective measures to promote women's rights and combat gender inequalities. The analysis of the actions aimed to promote women's economic autonomy reflect deep distances among proposals, speeches and political practices, highlighting the fragility of the models and strategies adopted within this framework and the challenges and barriers to consolidate gender perspective at public policies in Brazil.

Keywords: Women's economic autonomy; Public policies for women; Employment and income; Brazil.

LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS

AMB - Articulação de Mulheres do Brasil
AMUT – Associação de Mulheres de Tracunhaém
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPW - Federação das Associações de Mulheres de Negócios e Profissionais
CEDIM/PE – Conselho Estadual dos Direitos da Mulher/Pernambuco
CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria
CMN - Casa da Mulher do Nordeste
CNDM – Conselho Nacional de Políticas para as Mulheres
CNPM – Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres
COMDIM – Conselho Municipal de Direitos da Mulher
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos
ENAMB - Encontro Nacional da Articulação de Mulheres Brasileiras
FCC – Fundação Carlos Chagas
FENATRAD – Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas
FMPE – Fórum de Mulheres de Pernambuco
GEPAT – Gerência de Programas e Ações Temáticas/ SecMulher-PE
GERAI – Gerência de Interiorização da Ações/SecMulher-PE.
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA – Instituto Nacional de Pesquisas Aplicadas
MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS – Ministério de Desenvolvimento Social
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
OEA – Organização dos Estados Americanos
OIT – Organização Internacional do Trabalho
ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas
PAC – Plano de Aceleração do Crescimento
PAISM - Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher
PEA – População Economicamente Ativa
PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego
Pnad – Pesquisa Nacional por Amostra em Domicílio
PNPM – Plano Nacional de Política para as Mulheres
PPA – Plano Plurianual
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PT – Partido dos Trabalhadores
PTem – Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher
Rais – Relação Anual de Informações Sociais
RMR – Região Metropolitana do Recife
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SecMulher-PE – Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres – Pernambuco
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAT – Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SOF – Sempre Viva organização Feminista
SOSCorpo – Instituto Feminista para a Democracia
SPM/PR – Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres/Presidência da República
TDC – Trabalho Doméstico Cidadão
UNIFEM - Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres

ÍNDICE DAS ILUSTRAÇÕES

Tabelas

Tabela 1	Evolução da PEA – Brasil (1976-2007).....	15
Tabela 2	Participação Feminina em Ocupações Seleccionadas.....	21
Tabela 3	Panorama Mercado de trabalho/ Brasil, 2011.....	23
Tabela 4	Proporção das/os ocupadas/as em postos vulneráveis, por sexo e cor/raça.....	25
Tabela 5	Distribuição do quantitativo de organizações e beneficiárias do PNTEM por estado e tipo de atividade realizada (2007-2012).....	58
Tabela 6	Resultados do Programa Chapéu de Palha Mulher no ano de 2012....	101

Gráficos

Gráfico 1	Média de horas semanais gastas em afazeres domésticos , total e das pessoas ocupadas na semana de referência, segundo o sexo Brasil (2001/2011).....	19
Gráfico 2	Distribuição percentual de pessoas de 16 anos ou mais de idade, ocupadas em trabalho formal e informal, segundo o sexo .Brasil (2001/2011).....	24
Gráfico 3	Proporção de mulheres com nenhum filho nascido vivo, segundo os grupos etários e os grupos de anos de estudo. Brasil, 2011.....	27
Gráfico 4	Coeficiente de Gini - Brasil - 1981/2011.....	29

Mapas

Mapa 1	Pernambuco - Regiões de Desenvolvimento.....	69
Mapa 2	Municípios participantes do Programa Pernambuco: Trabalho e Empreendedorismo da Mulher.....	90

SUMÁRIO

Agradecimentos.....	ix
Memorial.....	xv
Resumo.....	xviii
Lista de Abreviações.....	xxv
Lista de Ilustrações.....	xxviii
Introdução.....	01
Metodologia.....	05
Capítulo 1. Desigualdades de gênero no mercado de trabalho brasileiro: invisibilidade e persistência.....	09
1.1 Pressupostos Teóricos: A questão de gênero como ponto de partida para a análise.....	09
1.2 A divisão sexual do trabalho dentro e fora do mercado.....	13
1.3 Avanços recentes, desigualdades persistentes: o mercado de trabalho brasileiro nas perspectivas de gênero e raça.....	23
Capítulo 2. Questionar para transformar: Mobilização e formas de atuação política das mulheres no Brasil.....	31
2.1 Breve histórico dos movimentos de mulheres e das práticas feministas.....	31
2.2 Movimentos sociais: Espaços criativos para transformações políticas e culturais.....	35
2.3 Abertura democrática e participação política nos anos 2000.....	41
2.4 Os primeiros Planos de Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil.....	53
2.5 As estratégias de promoção da autonomia econômica das mulheres no II PNPM.....	55
2.6 Autonomia econômica: entre o discurso e a prática.....	63

Capítulo 3.	A experiência do estado de Pernambuco: Impactos locais dos programas de geração de trabalho e renda para as mulheres.....	67
3.1	A escolha do campo empírico.....	67
3.2	O estado de Pernambuco: aspectos históricos, sociais e econômicos.....	69
3.3	A Região Metropolitana de Recife – RMR.....	73
3.4	A presença dos movimentos feministas e de mulheres no estado.....	75
3.5	A Secretaria da Mulher de Pernambuco: Desafios, propostas e ações.....	81
3.6	Programa Pernambuco Trabalho e Empreendedorismo da Mulher.....	89
3.7	Propostas, estratégias, resultados: onde fica a autonomia econômica?.....	93
3.8	O Programa Chapéu de Palha Mulher.....	97
3.9	Chapéu de Palha Mulher: Uma ‘revolução silenciosa’	105
3.10	A experiência do Programa no município de Tracunhaém.....	107
3.11	Autonomia....Para quem?.....	113
Capítulo 4	As políticas de trabalho e renda para as mulheres no Brasil: entre o potencial transformador e o caráter compensatório.....	121
4.1	As Secretarias e as políticas públicas para as mulheres no Brasil.....	121
4.2	A SPM como conquista: Avanços e contradições.....	127
4.3	Os programas de geração de trabalho e renda para as mulheres e a ênfase no empreendedorismo: até onde se avança de fato?.....	137
Conclusão		141
Referências Bibliográficas.....		147

Introdução

Impulsionadas por antigos debates e persistentes reivindicações dos movimentos sociais de mulheres, as discussões acerca da formulação de políticas públicas para as mulheres e para a promoção da igualdade de gênero¹ intensificam-se nas últimas décadas atingindo espaços antes insensíveis ou mesmo indiferentes a estas questões. A adoção da perspectiva de gênero como um dos focos prioritários no combate às desigualdades sociais por organismos transnacionais têm pressionado para um maior comprometimento por parte dos Estados e da sociedade civil neste âmbito, resultando na adoção de medidas governamentais em diversos países.

A nível nacional, redefinições no cenário político na última década abriram espaço para a expansão de propostas e ideais dos movimentos feministas e de mulheres. Através da intensificação dos laços de proximidade entre movimentos sociais e o Estado, as demandas referentes aos direitos das mulheres ganham força e proporções no contexto institucional, concretizando-se na criação de uma Secretaria Nacional e na elaboração inédita de um Plano de Políticas para as Mulheres, construído a partir do diálogo entre gestoras estatais, militantes dos movimentos sociais e representantes da sociedade civil.

Em consonância com esta intensa mobilização no cenário político, transformações na organização social pressionam por rearticulações nas relações de gênero, valores e padrões sociais de comportamento. A expansão dos espaços e oportunidades de ação feminina para além do âmbito doméstico refletiu-se tanto em uma participação cada vez mais ativa das mulheres na vida pública como em alterações nos padrões familiares e demográficos, que questionam e evidenciam o caráter opressivo e anacrônico da divisão sexual do trabalho vigente.

Num contexto de possibilidades e transformações nas relações desiguais de gênero e de avanços nas demandas das mulheres, tanto no âmbito institucional como nas práticas cotidianas, os esforços da presente pesquisa direcionam-se a apreender *em que medida as*

¹ Políticas de gênero são aquelas que consideram as diferenças nos processos de socialização entre homens e mulheres e têm como objetivo incidir diretamente em tais desigualdades. Políticas para as mulheres são aquelas voltadas para atender às necessidades das mulheres enquanto indivíduos não incidindo, necessariamente, na alteração da situação das mulheres na sociedade. Em muitos casos, reforçam os estereótipos de gênero e contribuem para a manutenção das desigualdades (Bandeira, 2004).

recentes conquistas no âmbito institucional - a partir da criação dos organismos de políticas para as mulheres - têm refletido avanços concretos na vida e nas práticas cotidianas das mulheres no país. A análise focaliza-se, para tanto, nos programas de geração de trabalho e renda para as mulheres, desenvolvidos a partir da proposta institucional de promoção da autonomia econômica das mulheres.

Neste sentido, o primeiro capítulo situa a pesquisa no debate teórico acerca das desigualdades de gênero a fim de evidenciar o papel central da divisão sexual do trabalho para a permanência de relações assimétricas de poder entre homens e mulheres. Os dados recentes do mercado de trabalho brasileiro demonstram progressivos avanços das mulheres neste âmbito, porém evidenciam a permanência de expressivas desigualdades de gênero e a necessidade de reconfigurações que permitam às mulheres o acesso a melhores oportunidades de trabalho e renda.

O segundo capítulo retoma brevemente a história de mobilização e atuação política das mulheres, com o objetivo de explicitar os caminhos percorridos pelos movimentos feministas e de mulheres na luta por melhores condições de vida e sua relevância para as conquistas e transformações alcançadas. Principalmente a partir da década de 1980, a maior proximidade das relações entre movimentos sociais e Estado no contexto nacional resultou na inserção das temáticas relacionadas às desigualdades de gênero e à promoção dos direitos das mulheres no âmbito institucional. Muitas vezes, entretanto, tais conquistas permaneceram no plano dos discursos e nos documentos, sem que o compromisso institucional se refletisse em medidas práticas.

A última década apresenta-se como um momento de renovação das oportunidades para a concretização das reivindicações das mulheres no contexto nacional. Tomando como foco as diretrizes e prioridades definidas por um dos eixos centrais do Plano Nacional, desenvolve-se uma análise acerca das ações voltadas à promoção da autonomia econômica das mulheres a fim de identificar as estratégias que vêm sendo adotadas para a geração de trabalho e renda e apreender em que medida estas ações têm sido eficazes em promover melhores condições e oportunidades neste âmbito.

A partir da aproximação à experiência de implementação de políticas para as mulheres no estado de Pernambuco, o terceiro capítulo direciona-se a apreender os impactos locais da aplicação dos programas de geração de trabalho e renda, desenvolvidos

pela Secretaria de Políticas para as Mulheres do estado. Neste sentido, apresenta-se um panorama da atual situação socioeconômica do estado de Pernambuco e da Região Metropolitana do Recife, seguido de uma breve retomada do histórico de mobilização social das mulheres que servirão como subsídios para a análise das ações da secretaria de mulheres no estado.

Posteriormente, o capítulo apresenta uma análise de duas experiências apontadas como centrais para a geração de trabalho e renda para as mulheres em Pernambuco: o Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher, desenvolvido na Região Metropolitana do Recife, e o Programa Chapéu de Palha Mulher, desenvolvido em regiões do interior do estado. A partir da aproximação a estas duas ações estatais, suas propostas, estratégias e seus resultados, desenvolvem-se algumas reflexões acerca das possibilidades e dos limites encontrados na implementação dos programas.

À luz das experiências empíricas e dos resultados obtidos, o capítulo quatro desenvolve um aprofundamento das reflexões e questionamentos levantados ao longo do texto focalizando principalmente no processo de institucionalização das demandas e da participação política das mulheres e nas estratégias adotadas para a promoção da autonomia econômica.

A pesquisa permite concluir que a criação de organismos de políticas públicas para as mulheres no país têm representado significativas mudanças nos discursos e fazeres políticos. Entretanto, a manutenção de certas estruturas pode representar uma distância entre discursos e práticas políticas e, por sua vez, a reprodução de um modelo político, econômico e social que se propõe, a princípio, alterar. A fragilidade deste modelo representa o risco de que as conquistas no campo dos direitos das mulheres sejam acompanhadas por retrocessos nas lutas e demandas. No caso dos programas de geração de trabalho e renda abordados neste estudo, identificam-se numerosas contradições no processo de promoção da autonomia econômica das mulheres que revelam tanto a importância de medidas direcionadas às mulheres como a ineficácia das ações até o momento realizadas.

Metodologia

A presente pesquisa desenvolve-se a partir do aprofundamento teórico nas temáticas relacionadas à desigualdade de gênero, divisão sexual do trabalho, movimentos feministas e de mulheres e suas relações com o Estado, tendo como principais fontes bibliográficas uma rica produção teórica feminista nacional e internacional.

Para fundamentar a discussão e fornecer os elementos para construir um panorama da conjuntura brasileira atual, foram consultados documentos institucionais produzidos pelos organismos de políticas para as mulheres no país – principalmente a SPM/PR e a SecMulher-PE –, além de pesquisas e análises de dados produzidas por instituições nacionais, tais como IBGE, IPEA, DIEESE e FCC. Foram fundamentais para o desenvolvimento das discussões apresentadas as consultas a documentos críticos produzidos por organizações feministas brasileiras: Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB), Sempre Viva Organização Feminista (SOF), Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), SOSCorpo – Instituto Feminista para Democracia, Casa da Mulher do Nordeste (CMN), entre outras.

O trabalho de campo consistiu em três etapas diferenciadas: (i) a participação no II Encontro Nacional da Articulação de Mulheres Brasileiras (ENAMB), realizado entre 30 de março e 02 de abril de 2011, em Brasília; (ii) a participação na 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em Brasília entre os dias 12 e 15 de dezembro de 2011; (iii) a realização do trabalho de campo no estado de Pernambuco e, mais detidamente, em sua capital Recife, durante os dias 03 a 30 de julho de 2012.

O ENAMB consistiu em um importante espaço de debates, convergência e fortalecimento entre militantes de diversos movimentos de mulheres do país. Dentre as temáticas abordadas nas discussões, foram de expressivo interesse para a pesquisa aquelas relacionadas ao posicionamento da AMB frente ao governo nacional – considerando a eleição da primeira presidenta mulher no país, a adoção por parte do governo da diretriz de combate à pobreza como central e a política desenvolvimentista adotadas pelo novo governo² - e o levantamento de propostas de ação dos movimentos frente a este contexto.

² Mais informações em: <http://www.articulacaodemulheres.org.br>.

Nesta etapa, a pesquisa de campo consistiu no acompanhamento e coleta de dados nos grupos de trabalho e plenárias realizadas durante o encontro, além de conversas e entrevistas não formais orientadas aos interesses da pesquisa, que se mostraram fundamentais para a percepção das demandas e reivindicações dos movimentos feministas frente ao governo federal, e para a apreensão dos diversos posicionamentos e estratégias de lutas existentes no interior do próprio movimento.

A participação na 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em dezembro de 2011, revelou-se um momento estratégico para a pesquisa em andamento, considerando que as Conferências acontecem apenas a cada quatro anos no país. Este foi um fator que contribuiu sobremaneira para orientar a pesquisa, uma vez que a experiência permitiu captar os processos através dos quais se define uma arena política de decisão onde são determinadas as diretrizes para a construção do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Nesta ocasião, realizou-se a observação empírica das plenárias e dos grupos de trabalho do eixo ‘Autonomia econômica das mulheres’. Da mesma maneira, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestoras públicas; representantes da SPM e de organismos estaduais de políticas para as mulheres; e militantes dos movimentos feministas que participaram do encontro.

Os dados coletados na III CNPM forneceram informações essenciais para a pesquisa e serviram de base para grande parte das análises apresentadas no texto, principalmente no que se refere à complexa relação estabelecida entre os movimentos feministas e o Estado, por meio da SPM, e no interior dos movimentos feministas e de mulheres na constituição de uma arena estratégica para a ação política no país. Em meio a relações conflituosas e ao evidente distanciamento existente entre discursos e prática política, foi possível captar um delineamento de propostas concretas de atuação conjunta entre distintas ‘atoras’ que se fizeram presentes na conferência e utilizaram este espaço para a articulação e fortalecimento de suas lutas e bandeiras.

Finalmente, as duas experiências anteriores conduziram à definição do estado de Pernambuco como campo empírico da pesquisa. Esta escolha justifica-se primeiramente por este ter sido mencionado em distintas ocasiões como uma região onde as políticas para as mulheres se desenvolvem com êxito a partir de uma forte atuação da Secretaria Estadual. Segundo, por sua capital, Recife ter sido considerada a ‘Meca’ do feminismo

brasileiro (ou nordestino, como será abordado mais adiante), devido à histórica articulação e forte presença e atuação nacional dos movimentos sociais de mulheres da região.

Assim, o trabalho de campo no estado estendeu-se durante o mês de julho de 2012, realizando-se em distintas etapas. A coleta de informações e dados foi feita a partir de entrevistas semiestruturadas com: (i) gestoras/es da SecMulher-PE responsáveis pela aplicação e monitoramento dos programas e ações desenvolvidos no estado; (ii) representantes de associações locais de mulheres que participaram, em parceria com a SecMulher-PE, da implementação de programas para a geração de trabalho e renda para as mulheres nos seus municípios; (iii) representantes dos movimentos sociais de mulheres de Pernambuco; (iv) participantes/beneficiárias dos programas de geração de trabalho e renda para as mulheres desenvolvidos pela SecMulher-PE; e (v) gestoras municipais representantes da Secretaria Especial da Mulher de Recife.

Além da realização das entrevistas, a pesquisa incluiu a participação em diferentes espaços relacionados à geração de trabalho e renda para as mulheres no estado. Desta maneira, foi possível conhecer as instalações da SecMulher-PE e da Secretaria da Mulher de Recife; participar de atividades de sensibilização às temáticas de gênero e raça desenvolvidas pela Secretaria de Recife no CRAS³ para mulheres em situação de violência; conhecer alguns dos movimentos feministas do estado, tais como o SOSCorpo, a Casa da Mulher do Nordeste e o Grupo Espaço Mulher; participar de reunião do Fórum de Mulheres de PE; conhecer a experiência do Programa Chapéu de Palha Mulher no município de Tracunhaém, dentre outras.

³ Centro de Referência de Assistência Social Clarice Linsepector, em Recife/PE.

Capítulo 1. Desigualdades de gênero e mercado de trabalho no Brasil: invisibilidade e persistência

1.1 Pressupostos Teóricos: A questão de gênero como ponto de partida para a análise

A categoria ‘gênero’, disseminada a partir da década de 1980 por estudos feministas (inicialmente norte-americanos e europeus), refere-se à organização social das relações entre os sexos (Scott, 1988) e sublinha o aspecto fundamentalmente relacional das construções e distinções baseadas no sexo, bem como das definições normativas de feminilidade e masculinidade. A perspectiva de gênero indica uma rejeição ao determinismo biológico no qual se fundamentam explicações para variadas formas de subordinação e exploração entre homens e mulheres. Evidenciar o caráter de construção cultural, social e histórica das categorias relacionadas ao sexo, contribui para a construção de novas perspectivas acerca da compreensão e análise das relações de poder implícitas nas formas de organização social e nas relações de gênero, e coloca a possibilidade de transformação e reconstrução constante destas relações.

O conceito de gênero permite atentar para as disposições sociais associadas a homens e mulheres e, neste sentido, questionar valores e práticas que frequentemente associam a masculinidade ao poder e negligenciam a subordinação das mulheres, nas distintas formas de organização social. Scott (1995) aponta, ainda, para a necessidade de expandir as questões relacionadas ao gênero das esferas familiar e doméstica para os âmbitos social, econômico, político e cultural, reconhecendo que as relações de gênero se articulam em termos da divisão sexual do trabalho em todas as esferas da vida social, o que durante muito tempo foi ignorado pela história e pela política.

Num esforço em explicitar as relações existentes entre gênero e poder e conceituá-lo como uma “dimensão decisiva da organização da igualdade e desigualdade, baseadas em compreensões generalizadas da relação pretensamente natural entre homens e mulheres” (Scott 1995:91), a autora atenta para a ligação entre os regimes autoritários e as formas de controle sobre as mulheres.

Desta forma, a autoridade e o poder soberano nestes regimes legitimavam-se

mediante leis que impeliam o controle sobre as mulheres, por meio da “proibição de sua participação na vida pública e política, da proibição do trabalho assalariado às mães, tornando o aborto ilegal e impondo códigos de vestuário às mulheres, enfim, colocando-as em seu lugar” (Idem, p.91).

Estendendo a análise aos regimes democráticos do século XX, a autora assinala diversas formas de construção de suas ideologias políticas a partir de conceitos de gênero, que se traduziram em políticas concretas, demonstrando um paternalismo protetor em suas leis dirigidas às mulheres e crianças. Por meio de exemplos históricos, atenta para o aspecto constitutivo das dimensões de gênero nas relações de poder, afirmando que:

“A alta política é, ela mesma, um conceito de gênero porque estabelece a sua importância decisiva e seu poder público, as razões de ser e a realidade da existência de sua autoridade superior, precisamente graças à exclusão das mulheres de seu funcionamento. O gênero é uma das referências recorrentes pelas quais o poder foi concebido, legitimado e criticado.(...) Colocar em questão ou mudar um aspecto ameaça o sistema por inteiro.” (Idem.p.92)

Ao demonstrar que as relações de gênero perpassam a esfera política, a organização social, os modos de produção econômicos e as práticas culturais e podem, através destas, ser resignificadas e reinterpretadas, a autora questiona as relações entre o poder do Estado e as leis sobre as mulheres, ressaltando a invisibilidade destas enquanto sujeitos históricos e sugerindo a possibilidade da existência de sistemas políticos baseados em conceitos de gênero realmente igualitários.

Neste sentido, entende-se que a categoria gênero torna-se não somente ‘útil’ mas indispensável à análise na medida em que explicita relações desiguais de poder e revela imposições e restrições estabelecidas para as mulheres, sob manifestações diversas, nas formas de organização social. Na medida em que se evidencia o caráter ‘opressor-explorador’, fundamenta-se a necessidade de transformação e de reconstrução destas relações e de superação das contradições por meio da ação política.

O caráter relacional do gênero enquanto categoria analítica e enquanto processo social contrapõe-se, assim, ao esforço constante e recorrente na sociedade em naturalizar os processos de caráter social (Safiotti, 1992). Neste sentido, o desenvolvimento dos debates feministas acerca das questões de gênero traz uma contribuição fundamental para

o questionamento de formas de vida e práticas sociais.

Nestes debates, a noção de ‘equidade de gênero’ refere-se à igualdade de acesso a direitos, à cidadania, à oportunidades de participação na vida pública, na vida política, no mercado de trabalho, o que implica uma reconfiguração das relações e estruturas de poder que fundamentam tais desigualdades.

O reconhecimento das dimensões política, social e cultural que perpassam as relações de gênero implica o questionamento de valores e práticas que organizam a sociedade. A partir desta perspectiva, diante da necessidade e exigência de transformações de tais estruturas, as mulheres organizaram suas ações políticas mediante a articulação em movimentos sociais, reivindicando direitos relacionados à cidadania, à participação em arenas políticas e espaços de tomada de decisão, muitas vezes restritos aos homens. Além disso, pautaram no espaço público questões fundamentais como a violência contra as mulheres, a saúde e os direitos reprodutivos, colocando-os como responsabilidades a serem enfrentadas pelo Estado e pela sociedade civil, e não apenas enquanto questões privadas restritas ao universo feminino.

No bojo destes processos, a questão da autonomia econômica aparece como fator fundamental para modificar a relação de subordinação social a que estão sujeitas as mulheres. Já enunciada nos escritos feministas pioneiros de Simone de Beauvoir (1949), aparece como condição necessária à ‘libertação das mulheres’. De acordo com a autora, “foi através do trabalho que a mulher cobriu em grande parte a distância que a separava do homem”(Beauvoir, 1980:449). Assim, o trabalho é entendido como meio para modificar concretamente as relações entre homens e mulheres, que permitiria à ‘mulher independente’ libertar-se de sua condição submissa na sociedade.

A ideia de autonomia econômica, atualizada e contextualizada, permanece em voga nas reivindicações feministas como um dos campos de lutas por meio do qual podem ser transformadas as relações desiguais de gênero. Implica que as mulheres obtenham condições de ganhar e decidir sobre sua própria renda, como uma condição fundamental para realizar seus projetos de vida, ou mesmo poder sair de situações de violência e/ou de dependência. Neste sentido,

“o significado de autonomia econômica para o movimento feminista vai além do acesso ao trabalho remunerado; significa acesso aos meios de produção também, ou

seja, à terra, ao crédito, ao financiamento, assim como o acesso a direitos: previdência social, proteção social, ao conjunto de direitos trabalhistas e o acesso a condições de trabalho que viabilizem o acesso a uma vida com autonomia” (Integrante da ONG SOSCorpo. Entrevista julho/2012).

A questão da autonomia econômica ganha espaço no contexto nacional ao longo das últimas quatro décadas, na medida em que a presença das mulheres em atividades remuneradas torna-se cada vez maior, processo que se desenvolve em consonância com transformações econômicas, culturais e na organização social.

Com a criação de organismos responsáveis por desenvolver e articular políticas públicas para as mulheres e o fortalecimento da entrada das demandas dos movimentos feministas e de mulheres na esfera institucional, a ideia de promoção da autonomia econômica é incorporada como um foco fundamental da ação estatal voltada às mulheres. De acordo com as reivindicações, é instituída como um dos eixos estruturantes dos Planos Nacionais de Políticas Públicas para as Mulheres (PNPMs) no Brasil.

Diante deste contexto, e da relevância atribuída à questão, o presente texto desenvolve-se no sentido de aprofundar as diversas questões relacionadas às desigualdades de gênero no mercado de trabalho brasileiro a fim de subsidiar uma análise crítica a respeito das políticas públicas que vêm sendo elaboradas e implementadas ao longo da última década, e dos avanços e transformações em curso neste âmbito.

1.2 A divisão sexual do trabalho dentro e fora do mercado

“Apesar da crescente aceitação de que [a mulher] pode entrar no território masculino do público e do produtivo, será sempre uma entrada incompleta, inadequada, com falhas. A imagem da mulher mãe, dona de casa, responsável pelo cuidado estaria sempre atrapalhando, projetando sua sombra sobre a imagem da mulher trabalhadora, produtiva, competitiva (aquela que realmente interessa à empresa)” (Soares, 2010:14).

Enfatizar o lugar das mulheres enquanto sujeito histórico no processo de formação do mercado de trabalho brasileiro implica reconhecer a importância da presença feminina tanto na força de trabalho produtiva como na realização das atividades reprodutivas. De maneira contínua e crescente, as mulheres se fizeram presentes em distintos espaços da vida pública reivindicando por sua maior participação na sociedade, pelo “direito a ter direitos” e por mudanças nas relações de gênero.

Ao longo do tempo, muitas foram as conquistas que questionaram e combateram as relações hierárquica de dominação entre os sexos. Porém, ainda encontram-se dificuldades tanto no acesso como no reconhecimento da legitimidade da presença das mulheres em muitos espaços públicos. Apesar de ocuparem cada vez mais os espaços de poder e decisão, seja no âmbito familiar, na política e/ou no mercado de trabalho, ainda persistem discriminações e desigualdades.

No Brasil, a década de 1970⁴ é marcada por transformações significativas na configuração do mercado e da força de trabalho brasileira. Destaca-se, neste contexto, um expressivo aumento da População Economicamente Ativa (PEA) feminina acompanhado por significativas reestruturações nas relações sociais e na organização produtiva. A vasta procura por mão de obra desqualificada, a desvalorização dos salários e a perda da estabilidade do emprego caracterizaram um momento de crise social durante a ditadura militar (1964-1985) sob a qual se dá a emergência de movimentos populares de resistência e de luta pela democratização do país, que traziam reivindicações relacionadas principalmente aos direitos sociais e à cidadania.

⁴ Na presente abordagem acerca da questão de gênero nas relações de trabalho no Brasil, optou-se pelo recorte temporal da década de 1970 por apresentar-se como um período histórico em que se consolida e ganha força expressiva a entrada das mulheres no mercado de trabalho. No entanto, esta opção metodológica não desconsidera a presença feminina em atividades assalariadas em períodos precedentes.

A crescente inserção das mulheres nas novas práticas econômicas no contexto nacional associou-se à emergência da atuação feminina no espaço público. A presença nos movimentos populares revelava o surgimento de um sujeito público feminino que reivindicava por questões voltadas à infraestrutura e falta de serviços públicos essenciais em seus bairros e comunidades, ao mesmo tempo em que colocava em pauta temas como a submissão e a discriminação vivenciadas nas relações sociais.

A entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho pode ser tomada, nesta conjuntura, enquanto parte de um processo mais amplo de transformação social. Para além de uma estratégia de complementação da renda familiar diante da queda salarial e das consequências da política econômica adotada a partir de 1964⁵, a entrada e permanência das mulheres em atividades assalariadas, bem como seu movimento contínuo de expansão, aparecem associadas a questionamentos e propostas de mudança frente aos modelos vigentes das relações sociais entre homens e mulheres.

⁵ A política econômica adotada a partir do golpe militar de 1964 baseou-se em reformas antidemocráticas nas relações de trabalho, com a promulgação de leis que eliminavam direitos anteriormente conquistados, associada ao marcante caráter repressivo do Estado. Este contexto acarretou efeitos negativos aos /às trabalhadores/as, traduzidos na redução das rendas e numa desestabilização dos empregos, que passaram a caracterizar-se pela flexibilidade e insegurança, ao mesmo tempo em que se consolidava uma expansão da produtividade e do crescimento econômico do país. Esta política econômica fomentava um sistema de relações de trabalho precário, hierarquizado e flexível, que criava condições favoráveis à maior exploração da força de trabalho, através do controle dos salários e da ação repressiva aos movimentos trabalhistas.

Tabela 1. Evolução da PEA – Brasil (1976-2007)

Mulheres						
Anos	PEA			Ocupadas		Empregadas
	(Milhões)	Taxa de Atividade	Porcentagem de Mulheres na PEA	(Milhões)	(Milhões)	Porcentagem mulheres entre empregados/as
1976	11,4	28,8	28,8	11,2	7,3	30,3
1981	14,8	32,9	31,3	14,1	9,4	32,2
1983	16,8	35,6	33,5	16	10,5	33,4
1985	18,4	36,9	33,5	17,8	11,8	34,4
1990	22,9	39,2	35,5	22,1	14,7	36,7
1993	28	47	39,6	25,9	11,1	31,8
1995	30	48,1	40,4	27,8	11,6	32,6
1997	30,4	47,2	40,4	27,3	11,9	33,1
1998	31,3	47,5	40,7	27,6	12,5	33,9
2002	36,5	50,3	42,5	32,3	15,2	35,8
2007	43,1	52,4	43,6	38,4	19,5	37,5
Homens						
Anos	PEA			Ocupados		Empregados
	(Milhões)	Taxa de Atividade	Porcentagem de Homens na PEA	(Milhões)	(Milhões)	Porcentagem homens entre empregados/as
1976	28,2	73,6	71,2	27,8	16,7	69,7
1981	32,6	74,6	68,7	31,2	19,8	67,8
1983	34,6	74,8	67	32,4	21	66,6
1985	36,6	76	66,5	35,4	22,5	65,2
1990	41,6	75,3	64,5	40	25,4	63,3
1993	42,8	76	60,4	40,5	23,8	68,2
1995	44,2	75,3	59,6	41,9	24	67,4
1997	44,8	73,9	59,6	41,9	24,2	66,8
1998	45,6	73,6	59,3	42,3	24,2	66,1
2002	49,5	73,2	57,6	45,9	27,2	64,2
2007	55,7	72,4	56,4	52,4	32,6	62,5

Fonte: FIBGE/Pnad-microdados

Temas como a divisão sexual do trabalho⁶, a dupla jornada e a desigualdade de gênero passam a ser pautados na esfera pública, associados à maior atuação política e ao

⁶ Entendido como “a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais entre os sexos. (...) Essa forma é modulada histórica e societalmente. Tem como características a designação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a apropriação pelos homens das funções com maior valor social adicionado (políticos, religiosos, militares, etc.).” (Hirata, H. e Kergoat, D., 2008:266)

crescimento das taxas de escolaridade e profissionalização das mulheres. As novas formas de atuação, ao ultrapassar o âmbito de submissão doméstico e sexual, refletiram-se em mudanças na esfera privada e na organização social.

No entanto, relações assimétricas (re)criadas no âmbito do mercado de trabalho podem ser diagnosticadas nos mais variados níveis: de hierarquia, de qualificação, das oportunidades, da carreira e do salário, marcadamente diferenciados entre homens e mulheres. A inserção e acesso desiguais aparecem geralmente relacionados a construções - históricas e culturais - de práticas e atributos tidos como femininos e masculinos.

Neste sentido, as ocupações nas quais se inseriram majoritariamente as mulheres no campo do trabalho assalariado aparecem, num primeiro momento, como uma forma de extensão do trabalho realizado no âmbito doméstico, relacionadas a capacidades ou habilidades identificadas como femininas (na qual são priorizados atributos como delicadeza, destreza, habilidade manual, paciência). Assim, as desigualdades ocupacionais assentaram-se, historicamente, no argumento da desqualificação técnica das mulheres e de uma ‘habilidade inata’ para determinadas atividades. Enquanto as mulheres desenvolviam o trabalho de acordo com um conhecimento - não formalizado - adquirido pela prática na esfera doméstica, o trabalho realizado pelos homens foi historicamente associado a um conhecimento teórico formalizado, adquirido por meio de formação profissional (Souza-Lobo, 1991).

Esta ‘desqualificação’ do trabalho feminino relaciona-se, segundo Souza-Lobo (1991:59), a uma “construção social do gênero que inclui também as qualidades de gênero desenvolvidas socialmente através da educação e do trabalho”. Como reflexos da desvalorização profissional da força de trabalho feminina, as mulheres concentraram-se em ocupações de maior vulnerabilidade social e precariedade com expressivas desigualdades salariais em relação aos homens.

A permanência da responsabilização feminina pela esfera doméstica e familiar revelou-se fator determinante para as possibilidades de profissionalização, inserção e continuidade das mulheres no mercado assalariado, produzindo efeitos diretos nas trajetórias ocupacionais e, muitas vezes, dificultando ou mesmo interrompendo-as. Sem uma alteração na divisão sexual do trabalho e diante da insuficiência de serviços públicos de cuidado, a conservação do emprego e a possibilidade de ascensão profissional de

algumas mulheres foram, em muitos casos, mediadas pela necessidade de serem substituídas em suas funções familiares por outras mulheres (Souza-Lobo, 1991).

Admitindo-se a dimensão de que a relação com o trabalho, em seu sentido amplo, torna-se determinante na organização da vida em todas as esferas, às mulheres cabe articular o tempo dedicado aos trabalhos domésticos e aos cuidados com a família com o tempo destinado à atividade remunerada extradomiciliar. Desta maneira, o emprego assalariado e as responsabilidades domésticas se superpõem na vida das mulheres. Esta superposição de tarefas corresponde a uma necessidade apresentada pelo próprio mercado de trabalho, que pressupõe que haja uma pessoa responsável pelos cuidados com o lar e com a família. Este sujeito social é construído, historicamente, como feminino. A consolidação de uma nova identidade feminina, que inclui a busca por atividades que viabilizem sua renda própria e independência financeira, faz emergir novas estratégias sociais de organização.

Historicamente, os modelos propostos tendem a manter a responsabilização feminina pelo âmbito reprodutivo, seja mediante a manutenção do ‘modelo tradicional’ - no qual os homens aparecem como principal ‘provedor’ e o trabalho assalariado realizado pelas mulheres é visto como secundário ou complementar, num arranjo em que elas continuam responsáveis pelas tarefas domésticas -, seja por meio de estratégias de ‘conciliação’ – em que fica a cargo das mulheres conciliar os trabalhos nas duas esferas – seja, ainda, mediante o ‘modelo de delegação’, no qual as tarefas domésticas são designadas a outras mulheres (Hirata e Kergoat, 2008).

Considerando a interdependência entre as esferas do trabalho doméstico e do trabalho assalariado, a análise da divisão do trabalho entre os sexos revela uma relação assimétrica. A expansão dos serviços domésticos à esfera assalariada e o desenvolvimento de instituições voltadas aos serviços de cuidados não representam um questionamento desta relação desigual; ao contrário, muitas vezes reforçam a atribuição destas responsabilidades às mulheres.

Na medida em que não ocorre uma redivisão das tarefas domésticas e das responsabilidades familiares entre homens e mulheres, de um lado, e não há uma responsabilização destas tarefas no âmbito do Estado ou da sociedade civil, de outro, explicita-se um processo perverso que claramente sobrecarrega as mulheres. Este assenta

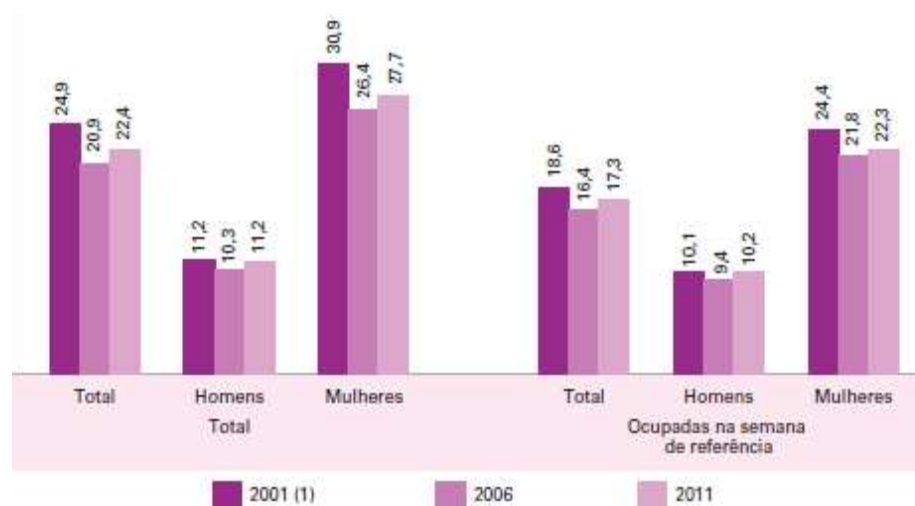
suas bases na divisão sexual do trabalho, através da qual os trabalhos realizados na esfera doméstica e reprodutiva, invisibilizados e desvalorizados, permanecem como atribuições essencialmente femininas.

A participação feminina na esfera produtiva apresenta, neste sentido, um caráter paradoxal. Inscreve-se, de um lado, como parte de um projeto de constituição de uma maior autonomia frente às relações de opressão e dominação de gênero. Por outro lado, a apropriação pelo capitalismo das relações de sexo preexistentes revelou a permanência dos papéis sociais relacionados de gênero, de maneira a evidenciar que os custos da reprodução social continuariam recaindo sobre as mulheres (Kergoat, 1987).

Assim, a participação das mulheres no mercado de trabalho, por si só, não eliminou as históricas desigualdades de gênero; de diversas maneiras, estas foram recriadas nas próprias relações de trabalho e explicitadas por meio das desigualdades salariais, da desqualificação das funções tidas como femininas e da persistência da segregação ocupacional. Análises da constituição setorial do mercado de trabalho brasileiro (IBGE, 2009, 2012; IBGE e DIEESE, 2011; IPEA, 2011) mostram que as mulheres concentraram-se majoritariamente em atividades do setor terciário, na prestação de serviços, nos serviços domésticos e sociais, e em atividades dos setores de educação e saúde, ocupando cargos menos valorizados e de menor prestígio social, frequentemente relacionados às atribuições construídas socialmente como femininas.

Na dinâmica das relações de gênero e trabalho, enquanto as mulheres expandiram suas formas de participação, atuando tanto no trabalho assalariado como nas atividades não remuneradas relacionadas ao trabalho doméstico e aos cuidados com a família, os homens permaneceram concentrando-se apenas nas atividades produtivas. Os dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad) realizada em 2012 revelam que os homens continuam, em grande medida, ausentes nos trabalhos domésticos, mesmo diante da maior inserção das mulheres no mercado de trabalho. Esta constatação demonstra uma diferenciação essencial nas formas de uso do tempo determinada pelas relações de gênero.

**Gráfico 1. Média de horas semanais gastas em afazeres domésticos total e das pessoas ocupadas na semana de referência, segundo o sexo
Brasil – 2001/2011**



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios 2001/2011
(Excluída a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá)

O tempo (não remunerado) dedicado aos afazeres domésticos, por sua vez, não é considerado como um tempo de trabalho útil ou com valor social agregado. A demanda cotidiana e incessante destas atividades continua sendo suprida pela mão de obra feminina gratuitamente ou na forma de trabalho (mal) remunerado. Evidencia-se que mesmo diante da consolidação das mulheres no mercado de trabalho assalariado a divisão sexual do trabalho doméstico e familiar se mantém.

Assim, a entrada e permanência de algumas mulheres no mercado de trabalho aparece, muitas vezes, condicionada à responsabilização ou transferência das atividades do âmbito reprodutivo a outras mulheres, mediante a contratação de empregadas domésticas ou o estabelecimento de redes de solidariedade entre as mulheres. De acordo com Ávila (2010):

“o trabalho doméstico remunerado é uma relação de trabalho na qual as mulheres, responsáveis pelo trabalho doméstico gratuito, repassam para outras, através de um pagamento, suas atribuições domésticas e dessa forma, estabelece-se uma subdivisão, baseada em relações de classe, no interior da divisão sexual do trabalho” (Ávila, 2010: 69).

A manutenção da responsabilização unilateral destas atividades às mulheres se insere num arranjo que exime os demais setores da sociedade dos custos da reprodução social. Há, neste sentido, uma apropriação do tempo de trabalho das mulheres para a realização destas atividades que se referem a serviços essenciais ao conjunto da sociedade. Com base neste arranjo, as responsabilidades familiares e afazeres domésticos não são redivididos entre homens e mulheres, nem se colocam como necessidades sociais a serem compartilhadas entre os setores da sociedade – Estado, empresas e trabalhadores. São, antes, transferidos a outras mulheres que o fazem de forma remunerada, frequentemente em condições precárias e desprotegidas.

No âmbito do mercado de trabalho, revela -se um movimento de ‘bipolarização’ das mulheres referente às formas desiguais de inserção (Hirata, Kergoat, 2008:269). Concomitantemente ao crescente avanço das mulheres em profissões bem remuneradas, de nível superior e em cargos de chefia, há uma presença significativa das mulheres em ocupações desvalorizadas e vulneráveis, geralmente relacionadas à prestação de serviços, com especial destaque para o trabalho doméstico. Condicionada a fatores como classe, raça, nível de escolaridade e local de moradia, esta divisão desigual entre as mulheres evidencia grandes distâncias sociais na realidade brasileira. Tais desigualdades de classe e raça entre as mulheres associam-se à permanência da divisão sexual do trabalho, uma vez que se apresentam enquanto condição necessária para que algumas das mulheres possam dedicar maior parte do seu tempo ao mercado de trabalho, à profissionalização e ao desenvolvimento de suas carreiras.

Neste sentido, as possibilidades de ascensão profissional e de melhores condições para as mulheres no mercado de trabalho trazem, paradoxalmente, a necessidade da presença feminina em um nicho de trabalho precário e desvalorizado. Este é um ponto central na especificidade das condições das mulheres no mercado de trabalho, que articula as relações entre capital e trabalho à permanência da divisão sexual do trabalho.

O emprego doméstico concentra atualmente seis milhões de trabalhadoras brasileiras (IBGE, 2012). Esta profissão é, ainda, fortemente marcada pela precariedade e pelos baixos índices de proteção social, advindos da desvalorização social de tais

atividades no país⁷. A sobrerrepresentação das mulheres neste campo reflete, de um lado, da permanência da caracterização de tais atividades como femininas e, de outro, a manutenção da exclusão social, principalmente das mulheres negras. Nesta relação, onde as perspectivas de raça e classe são estruturantes das desigualdades, a divisão sexual do trabalho recoloca estas desigualdades no interior da força de trabalho feminina. Nos últimos anos, proporção desta ocupação na força de trabalho feminina vem diminuindo. Entre 2001 e 2011 a porcentagem de trabalhadoras domésticas sem carteira assinada passou 13,2% para 10,9% do total das mulheres ocupadas (IBGE, 2012). Estas mudanças se relacionam a fatores como maior escolaridade das mulheres, aumento da oferta de postos de trabalho e a crescente formalização do mercado de trabalho nacional.

Embora se concentrem majoritariamente nas áreas de ‘comércio e reparação’ (17,6%), ‘educação, saúde e serviços sociais’ (16,8%) e ‘serviços domésticos’ (15,6%), (IBGE, 2012) as mulheres vêm, ao longo dos anos, ocupando cada vez mais e melhores espaços no mercado brasileiro. De acordo com Lombardi e Bruschini (2007:59), percebe-se desde a década de 1990 o aumento da porcentagem de mulheres em ocupações tradicionalmente ‘masculinas’, de maior prestígio social, melhores remunerações e condições de trabalho, tais como medicina, advocacia, procuradoria jurídica, engenharia e arquitetura.

Tabela 2. Participação Feminina em Ocupações Seleccionadas – Brasil (1990-2002)

Ocupações	1990		1993		1996		2002	
	Total	% de mulheres	Total	% de mulheres	Total	% de mulheres	Total	% de mulheres
Médicos/as	151.653	31,5	135.089	36,3	145.451	37,9	174.735	40,1
Advogados/as	25.957	32,8	24.729	35,1	23.121	38,8	28.902	43,5
Procuradores/as e consultores/as jurídicos/as	8.467	38,0	7.183	40,6	9.115	42,0	11.370	44,9
Juizes/as	7.938	19,8	10.818	22,5	11.802	25,5	12.961	33,2
Engenheiros/as	140.538	10,7	142.686	11,6	130.619	11,6	139.827	14,4
Arquitetos/as	6.160	47,3	7.118	51,5	6.799	53,5	7.081	55,5

Fontes: IBGE – Rais: 1990, 1993, 1996 e 2000 *Apud* Bruschini e Lombardi, 2007.

⁷ A PEC 66/2012 aprovada em 2013 representou um grande avanço no que se refere à expansão do acesso das trabalhadoras domésticas a direitos já garantidos por lei às demais categorias de trabalhadores formais, tais como o recebimento de horas extras e a obrigatoriedade da contribuição à previdência social.

Apesar da permanência das desigualdades dentro e fora do mercado de trabalho, podem ser diagnosticadas sutis, porém importantes e significativas, alterações no que diz respeito à elevação contínua das taxas de participação e ocupação das mulheres, à formalização, à entrada em setores anteriormente masculinos e à diminuição das diferenças salariais entre homens e mulheres. Impulsionadas principalmente pelos avanços alcançados na última década, estas tendências positivas podem sinalizar uma abertura a novas possibilidades e uma reconfiguração nos padrões socioeconômicos excludentes do mercado de trabalho nacional.

1.3 Avanços recentes, desigualdades persistentes: o mercado de trabalho brasileiro nas perspectivas de gênero e raça

Atualmente, as mulheres representam 43,3% da PEA brasileira e os homens 56,7%. Em 2011, a taxa de atividade feminina foi de 50,1% enquanto a masculina ficou em 70,8%. O nível da ocupação também foi mais baixo para as mulheres em relação ao masculino, sendo de 45,5% entre as primeiras e 67,3% para os últimos. A taxa de desocupação, entretanto, permaneceu maior entre as mulheres (9,1%) quando comparada à população masculina (4,9%). Dentre os/as ocupados/as, o nível de escolaridade aumentou tanto para homens quanto para as mulheres, quando comparado ao ano de 2009. Mais da metade da força de trabalho feminina (54,2%) tinha 11 anos ou mais de estudo, enquanto que entre os homens esta porcentagem foi de 40,6%. Em 2009 estes índices eram de 49,7% e 38,2%, respectivamente (IBGE. Pnad, 2011).

Tabela 3. Panorama Mercado de trabalho – Brasil, 2011

%	Mulheres	Homens
PEA	43,3	56,7
Taxa de Atividade	45,5	67,3
Taxa de Desocupação	9,1	4,9
Ocupadas/os com 11 anos de estudo ou mais	54,2	60,6

Fonte: IBGE. SIS, 2012. Elaboração própria.

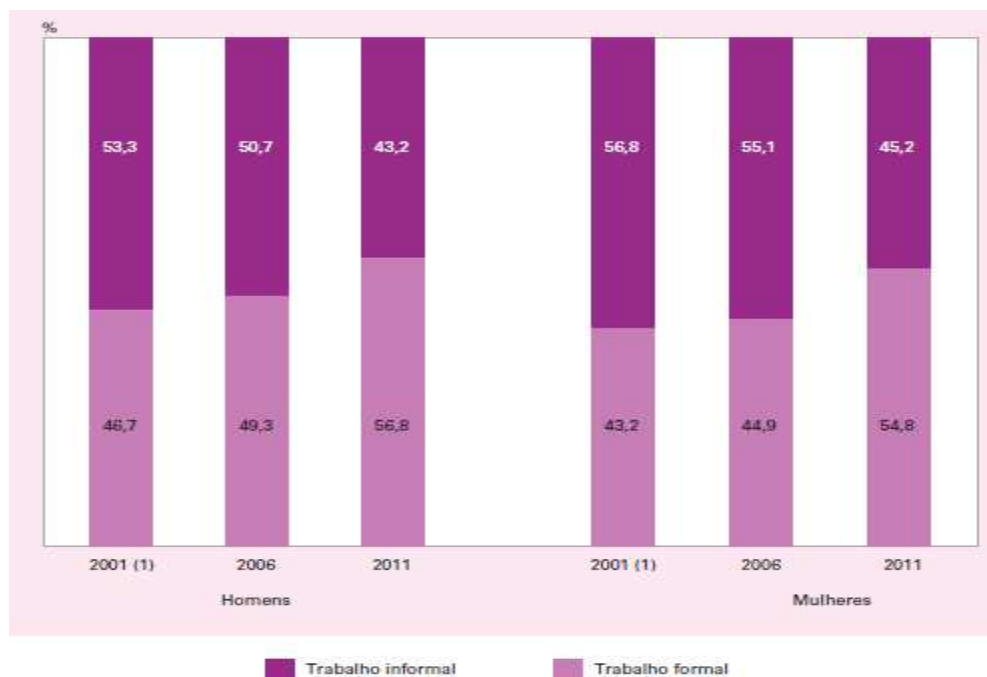
PEA: Composta pelas pessoas ocupadas e desocupadas

Taxa de Atividade: Refere-se à porcentagem da PEA em relação ao total de pessoas

Taxa de Desocupação: Porcentagem das pessoas desocupadas em relação à PEA

Na última década, a formalização do mercado de trabalho apresentou crescimento contínuo, passando de 45,3% a 56% entre 2001 e 2011. Neste período, a taxa de formalidade entre as mulheres passou de 43,2% a 54,8%, enquanto que para a população masculina este percentual foi de 46,7% a 56,8% (IBGE, 2012).

Gráfico 2. Distribuição percentual de pessoas de 16 anos ou mais de idade, ocupadas em trabalho formal e informal, segundo o sexo – Brasil – 2001/2011



Fonte: IBGE, Pnads 2001/2011. *Apud* IBGE, SIS, 2012.
Exclusão a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá

Apesar da progressiva queda, a informalidade permanece alta principalmente na região Nordeste, onde as taxas de formalidade passaram de 27, 5% em 2001 para 38% no ano de 2011. Na outra ponta, a região Sudeste apresentou um incremento da formalidade de 55,8% para 66,1%, no mesmo período (IBGE, 2012:135), o que revela tanto um movimento positivo do mercado de trabalho nacional como a permanência de grandes disparidades regionais.

Observa-se aumento significativo do número de mulheres empregadas formalmente na última década, no entanto, uma expressiva parte das brasileiras (45,2%) permanece na informalidade, geralmente em trabalhos precários, com baixa proteção e remuneração. Assim como ocorre em relação aos homens, entre as mulheres evidencia-se a permanência das desigualdades raciais no mercado de trabalho. Apesar de ter havido um incremento da formalidade entre as mulheres negras, que passou de 34% em 2001 para 47,3% em 2011, ainda há uma distância significativa com relação às mulheres brancas, dentre as quais 61,8% estavam no mercado de trabalho formal em 2011 (Idem, p.139).

Em 2011, a média salarial nos trabalhos formais era de R\$1.060 enquanto o rendimento médio nas atividades informais foi de R\$876. As mulheres no setor informal recebiam em média R\$663 (IBGE, 2012).

Esta conjuntura desigual na distribuição das ocupações é um dos fatores que demonstram a clara segmentação do mercado de trabalho brasileiro pelas desigualdades de gênero e raça, que refletem uma herança escravocrata e patriarcal⁸, ainda marcantes na sociedade brasileira atual. Tais desigualdades agregam-se às relevantes diferenças regionais percebidas no país. Os dados apresentados abaixo revelam que, na avaliação dos índices de maior ou menor vulnerabilidade no mercado de trabalho, os fatores de localização regional, gênero e raça são determinantes na realidade nacional.

Tabela 4. Proporção das/os ocupadas/as em postos vulneráveis*, por sexo e cor/raça

Regiões Metropolitanas e Distrito Federal 2010 (em %)

Regiões Metropolitanas e Distrito Federal	Total Vulneráveis	2010			
		Homens		Mulheres	
		Negros	Não Negros	Negras	Não Negras
Belo Horizonte	27,1	24,6	21,1	36,4	27,2
Distrito Federal	27,4	23,9	19,1	36,7	25,4
Porto Alegre	25,3	23,7	22,2	37,0	27,5
Fortaleza	42,8	39	32,3	53,3	42,6
Recife	35,9	30,4	28	47,6	35,4
Salvador	34,1	29,9	22,3	42,6	26,1
São Paulo	28,8	25,9	23,2	41,4	30,9

Fonte: DIEESE/Seade, MTE/FAT e convênios regionais. PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

Elaboração: DIEESE

* A categoria inclui os/as assalariados/as sem carteira de trabalho assinada, os/as autônomos/as que trabalham para o público, os/as trabalhadores/as familiares não remunerados/as e os/as empregados/as domésticos/as.

Obs.: Negros/as = pretos/as e pardos/as; Não Negros/as = brancos/as e amarelos/as.

É possível, ainda, estabelecer uma relação direta entre formalidade e nível de escolaridade: enquanto no mercado de trabalho formal, a média de anos de estudo foi de 9,2 anos para os homens e 10,7 anos para as mulheres, nos trabalhos informais esta média

⁸ O conceito de patriarcado é entendido aqui como “um dos esquemas de dominação-exploração componentes de uma simbiose da qual participam também o modo de produção e o racismo” (Saffioti, 1992:194). Sem o intuito de aprofundar-se no amplo debate acerca do termo nas teorias feministas, utiliza-se o termo patriarcado a fim de explicitar o imbricamento da construção (e manutenção) de relações desiguais de poder determinadas por fatores de gênero, raça e classe na sociedade brasileira.

era de 6,1 e 7,3, respectivamente.

As mulheres vêm diminuindo progressivamente a diferença salarial com relação aos homens, chegando ao patamar de 73,3% com relação aos rendimentos médios masculinos em 2011. Esta redução nas diferenças salariais relaciona-se a fatores como: o maior nível de escolarização entre as mulheres; a abertura à participação feminina em variadas áreas profissionais e em cargos de chefia e gerência, entre outros. A desigualdade salarial, entretanto, acentua-se conforme aumentam os níveis de escolaridade: se as mulheres com até 8 anos de estudo têm um rendimento médio equivalente a 63,2% ao dos homens com a mesma escolaridade, entre aquelas com 12 anos ou mais de estudo esta proporção diminui para 59,2%, o que certamente está relacionado às desigualdades de oportunidades e discriminações de gênero ainda presentes no mercado de trabalho brasileiro.

As desigualdades de rendimentos são ainda mais acentuadas com relação à cor/raça: a população negra ocupada recebia em média o equivalente a 60% do rendimento médio da população branca em 2011. Este percentual era de 50,5% em 2001, o que revela uma melhora relativa deste indicador ao longo da última década (IBGE, 2012). Porém, as expressivas distâncias evidenciam a necessidade e urgência de ações mais contundentes que criem condições para romper, de fato, com um modelo de perpetuação da exclusão e das desigualdades sociais de gênero e raça ainda fortemente determinantes no contexto nacional.

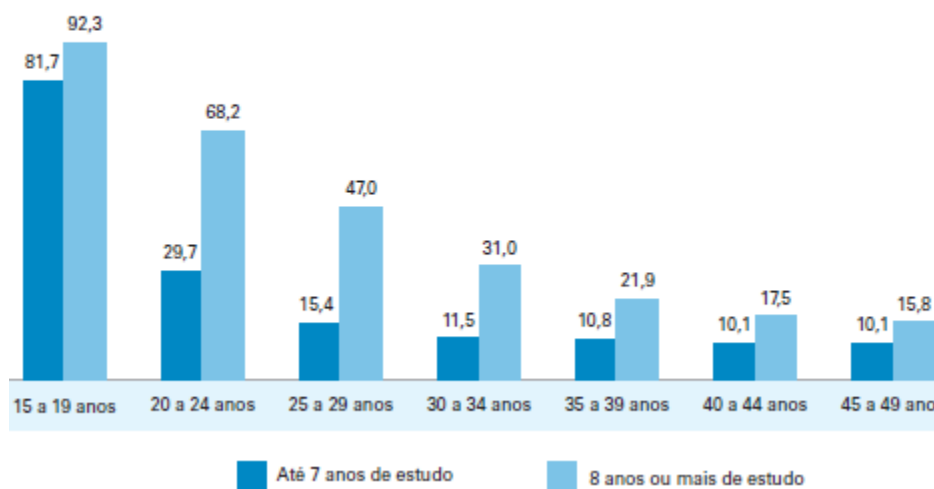
Concomitantemente ao aumento progressivo da participação das mulheres no mercado de trabalho percebem-se reconfigurações nas formas de organização social no país ao longo das últimas décadas, tais como a acentuada diminuição das taxas de fertilidade e o aumento do número de mulheres chefes de família. O número de domicílios nos quais as mulheres são as pessoas de referência apresenta crescimento contínuo ao longo da década: 25,5% em 2002; 33% em 2007; 35,1% em 2009; chegando a 37,4% em 2011 (FIBGE/Pnad – microdados; Pnad, 2011).

A taxa de fecundidade, por sua vez, apresenta um movimento decrescente neste período. Em 2011, a média total no país foi de 1,95 filhos por mulher (IBGE, 2012). Destaca-se que:

“O histórico declínio das taxas de fecundidade é reflexo das mudanças ocorridas na sociedade brasileira nas últimas décadas, tais como: aumento da urbanização, maior participação de mulheres no mercado de trabalho, elevação da escolaridade, disseminação cada vez maior dos métodos anticoncepcionais, entre outras mudanças” (IBGE, 2012:29).

A pesquisa do IBGE (2012) aponta para uma relação inversa entre a taxa de fecundidade e os níveis de escolaridade das mulheres. Dentre aquelas com até sete anos de estudo, a taxa de fecundidade total foi de 3,07 filhos, enquanto entre as mais escolarizadas esta taxa diminuiu para 1,69 filhos por mulher. Outro fator relacionado é o aumento da proporção de mulheres que não tiveram filhos nascidos vivos na última década. O gráfico mostra que, em todos os grupos etários, houve um incremento significativo do número de mulheres que não tiveram filhos, ressaltando uma diferença marcante associada à escolarização.

Gráfico 3. Proporção de mulheres com nenhum filho nascido vivo, segundo os grupos etários e os grupos de anos de estudo. Brasil, 2011.



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio, 2011 (SIS, 2012).

Esta diferença aponta para a necessidade de políticas de cuidado para que as mulheres com filhos possam dar continuidade a sua trajetória escolar e/ou profissional, uma vez que se evidencia a permanência da responsabilização feminina com relação aos cuidados com os filhos. A pesquisa revelou ainda que, entre as mulheres com filhos de 0 a

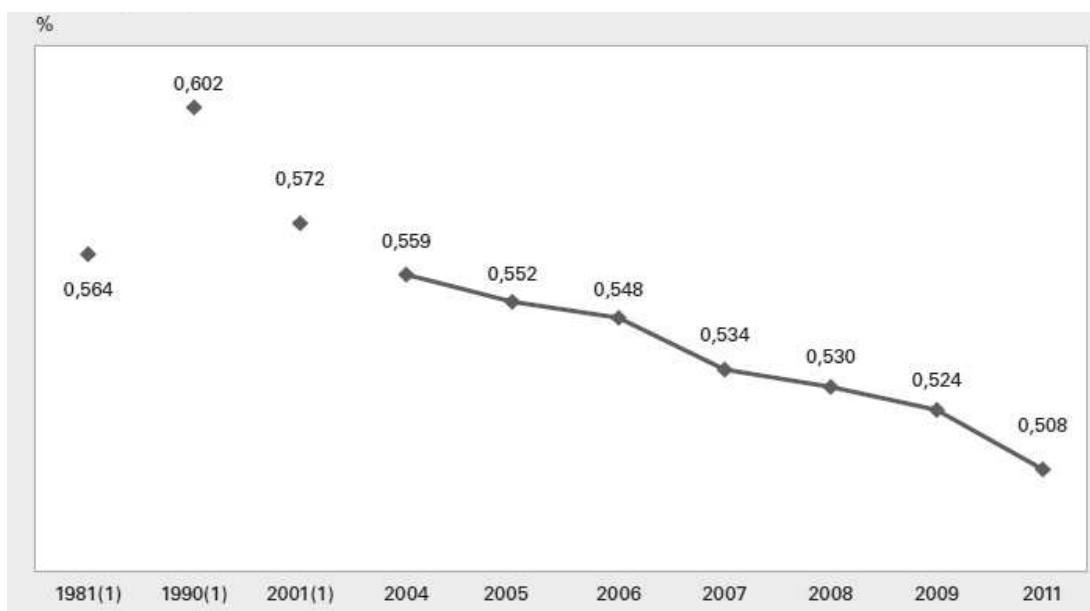
3 anos que frequentavam creche, 71,3% estavam ocupadas, enquanto que a taxa de ocupação entre as mulheres que tinham filhos que não frequentavam a creche caía para o percentual de 43,9% em 2011 (IBGE, 2012). A pouca variação destes indicadores na última década revela tanto a insuficiência da criação de creches como a permanência majoritária da responsabilidade das mulheres pelos cuidados no âmbito familiar.

Com relação à escolaridade, a proporção de jovens entre 18 a 24 anos de idade com mais de 11 anos de estudo aumentou de 33,7% para 54,1% na última década. Em 2011, 61% das mulheres nesta faixa etária apresentavam 11 anos de estudo ou mais, enquanto entre os homens esta proporção foi de 48%. Entre as mulheres brancas, este índice foi de 71% e, entre as mulheres negras, de 53% (Idem), o que aponta uma desigualdade de acesso e oportunidades entre as mulheres, relacionada diretamente à questão racial. A histórica exclusão social da população negra no país ainda revela traços marcantes que se evidenciam tanto no campo da educação como no trabalho.

Na última década, os avanços contínuos apontam para um cenário mais otimista no que se refere às condições econômicas e sociais no país. A redução expressiva do Índice de Gini⁹ é um indicador central para a percepção da diminuição da pobreza e das desigualdades, capaz de captar não apenas o crescimento econômico do país, mas a distribuição da riqueza, serviços e bens produzidos e, por consequência, a diminuição da pobreza a nível nacional. Este indicador, que era de 0,572 em 2001 chegou a 0,508 em 2011, atingindo o menor patamar da história nacional (IBGE, 2012:162).

⁹ Uma sociedade com total igualdade teria coeficiente de Gini igual a zero, enquanto o coeficiente igual a um representaria a total desigualdade (IBGE, 2012:162).

Gráfico 4. Coeficiente de Gini - Brasil - 1981/2011



Fonte: IBGE, Pnads 1981/2011 *Apud* IBGE, SIS, 2012

Este índice revela uma tendência de redução das desigualdades que vem se consolidando nos últimos anos. Entre 2001 e 2011, a participação dos 20% mais ricos da população diminuiu de 63,7% para 57,7%, enquanto os 20% mais pobres aumentaram sua participação de 2,6% para 3,5% dos rendimentos (IBGE, 2012). Apesar das quedas contínuas, percebe-se a permanência de uma acentuada concentração de renda no país, onde os 20% mais ricos ainda detém 57,7% dos rendimentos enquanto os 40% mais pobres têm acesso a apenas 11% da riqueza nacional produzida¹⁰.

Embora apresentem melhorias com relação ao início da década, as desigualdades raciais são ainda marcantes na composição dos rendimentos. Em 2011, parte expressiva da população com menores rendimentos no país era negra: dentre os 10% mais pobres, 82,3% eram negros/as. Entre o 1% mais rico da população, 74,5% eram brancos/as (IBGE, 2012:167).

A desigualdade socioeconômica é evidenciada por diversos indicadores, dentre os quais vale destacar o menor nível de escolarização da população negra (que apresentou

¹⁰ O rendimento médio familiar per capita entre os 20% mais ricos era de R\$2.629,86 enquanto entre os 20% mais pobres era de R\$159,74 em 2011, o que demonstra uma larga distância a ser reduzida no que diz respeito à desconcentração de renda no país (IBGE, 2012:178).

uma média de 7,5 anos de estudo) em relação à branca (com média de 9,2 anos de estudo); e os menores rendimentos médios mensais, correspondentes a 3,8 salários mínimos para a população branca e 2,2 para a população negra. Na região Nordeste estes índices diminuem para 8,1 e 6,7 anos de estudo para a população branca e negra, respectivamente, e o rendimento médio mensal de 2,7 salários mínimos para os brancos e 1,7 para os negros.

Esta realidade corresponde a desigualdades estruturais a serem enfrentadas de maneira eficaz e incisiva para que não se perpetuem ao longo do tempo. Incidir nas oportunidades e no acesso igualitário a direitos e serviços de qualidade, destacando-se a educação e o trabalho, é um desafio e um compromisso a ser assumido pelo Estado, poderes públicos e sociedade civil em seus diversos âmbitos. Acredita-se que, de fato, devem ser evidenciados e comemorados os importantes avanços da última década; atentando-se, porém, ao fato de que “em se tratando de trabalho, é preciso cautela em relação a certas interpretações e análises, sob o risco de não vermos o que está para além da melhoria relativa dos indicadores gerais” (Araújo, Durães, 2010:110).

Capítulo 2. Questionar para transformar: Mobilização e formas de atuação política das mulheres no Brasil

2.1 Breve histórico dos movimentos de mulheres e das práticas feministas

“Nas décadas de 1970 e 1980 os brasileiros testemunharam a emergência e desenvolvimento daquele que é possivelmente o maior, mais diverso, mais radical e mais bem sucedido movimento de mulheres na América Latina contemporânea” (Alvarez, 1990:03).

As primeiras manifestações públicas organizadas das mulheres emergiram ainda no século XIX, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, impulsionadas pela emancipação feminina na condição de cidadãs, centradas na luta pelo voto, pela igualdade civil, de direitos e de educação. Paralelamente ao que ficou conhecido como 'feminismo liberal', outra corrente feminista tomava corpo se organizando em torno de partidos e movimentos socialistas, na qual as lutas das mulheres eram constitutivas da luta pela 'revolução social'. Esta corrente ficou conhecida como 'feminismo de classe'. Enquanto a primeira trazia como foco central a emancipação das mulheres, reivindicando o acesso a direitos civis, a segunda centrava-se na participação política das mulheres em sua condição de trabalhadoras (Souza-Lobo, 2011).

Nos Estados Unidos, no final dos anos 1960, o movimento feminista de orientação liberal emerge com força retomando as lutas pela igualdade de direitos civis e incorporando em seus discursos e práticas a luta pelo reconhecimento das formas de opressão vivenciadas pelas mulheres na sociedade. Apresentava como alvo central o combate à sujeição da sexualidade feminina à condição da maternidade e aos efeitos nocivos que a vigência desta ideia e das estruturas sociais que sobre ela se apoiavam acarretavam na vida cotidiana e no corpo das mulheres.

Esse 'novo' feminismo, contextualizado nos Estados Unidos e em alguns países da Europa, compunha-se em grande parte por mulheres que militavam em outras organizações nas quais, no entanto, não se sentiam mais representadas em suas lutas, e também, em grande medida, por mulheres de classe média, revoltadas com suas situações de confinamento à esfera doméstica e de subordinação na esfera pública e profissional.

A proposta de uma nova prática política incluía também novas temáticas aos

discursos e lutas feministas, dentre as quais destacavam-se “o direito ao aborto e à contracepção, a consciência da sexualidade, o trabalho doméstico, a educação mutilada, a cidadania de segunda classe, as posições subalternas, a estética imposta e a participação política secundária” (Souza-Lobo, 2011:213). As demandas expunham as diversas situações de opressão impostas às mulheres e convocavam a sociedade ao debate e reflexão acerca das formas tradicionais de organização hierárquica que perpassavam os diversos âmbitos da estrutura social. Os novos temas e novas práticas trazidos pelos movimentos de mulheres propunham uma dissolução de fronteiras entre o pessoal, o político, o teórico e a prática, e priorizavam a organização não hierárquica do movimento (Idem, p.214).

No Brasil, as lutas pelo direito ao voto feminino, em 1922, marcaram o início das manifestações públicas e das primeiras organizações de mulheres no país¹¹. O movimento sufragista compunha-se majoritariamente por mulheres provenientes das elites política e social da época e centrava-se na luta pela cidadania plena das mulheres, reivindicando sua inserção e participação no sistema através do questionamento da predominância masculina nas esferas política, intelectual e profissional. Neste contexto histórico emergia, paralelamente, o movimento das mulheres operárias, com orientação predominantemente anarquista, que expunha questões como a exploração da força de trabalho feminina e a opressão sexista nos locais de trabalho¹².

A partir de 1930, a mobilização de mulheres aparece frequentemente atrelada a projetos político-partidários ligados a grupos da esquerda nacional; nesses movimentos as temáticas centrais enfatizavam o debate da luta pela democracia e criticavam o papel secundário das mulheres na sociedade brasileira. Com o golpe militar de 1964, estas organizações foram, em sua maioria, dissolvidas e extinguíram-se.

A década de 1970 destaca-se como um período histórico de emergência e

¹¹ O movimento sufragista foi liderado, no Brasil, por Bertha Lutz que, no ano de 1922, fundou a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, inspirada em organizações existentes nos EUA e em alguns países da Europa. Bertha Lutz chegou a eleger-se como suplente ao cargo de deputada federal, assumindo no ano de 1936, e perdendo o cargo em 1937, quando do golpe do Estado Novo.

¹² Segundo Souza-Lobo (2011), estas duas correntes denominaram-se ‘feminismo liberal’ e ‘feminismo libertário’, respectivamente, e atuaram de forma separada, não integrando suas bandeiras e lutas.

fortalecimento de movimentos sociais de caráter nacional que lutavam contra o regime militar autoritário e exigiam a redemocratização do país. Neste contexto de efervescência política os movimentos de mulheres e feministas pautavam demandas voltadas ao trabalho e à cidadania feminina articulando-as com temáticas como a violência sexual, o direito ao corpo, à contracepção e ao aborto.

Os esforços de criação de uma identidade coletiva frente à heterogeneidade dos movimentos de mulheres, composto por uma multiplicidade de movimentos – movimento popular de mulheres, movimentos feministas, movimentos por creches, clube de mães, movimento de mulheres negras, lésbicas, rurais, indígenas, entre outras - se estabelece a partir do reconhecimento mútuo de demandas e de relações de opressão que unificam as mulheres em suas lutas. Neste sentido, o esforço de construção da identidade coletiva se desenvolve a partir da interação e do compartilhamento dos indivíduos envolvidos, e relaciona-se às orientações da ação e ao campo de oportunidades e constrangimentos no qual acontece (Melucci, 1988 *Apud* Alonso, 2009:65).

As reivindicações baseavam-se em suas vivências cotidianas e nas múltiplas dificuldades e formas de opressão enfrentadas, fundamentadas por discursos, organizações e valores machistas disseminados na sociedade. As mulheres organizadas exigiam do Estado serviços essenciais, como saneamento básico, creches, educação, ao mesmo tempo em que colocavam no debate público contestações da ordem cultural vigente, propondo uma nova visão de mundo e novos arranjos para a construção de relações sociais mais igualitárias. Em seus discursos e propostas, desafiaram a rígida separação entre público e privado, ultrapassando barreiras estruturais em suas lutas por autonomia e igualdade.

Ao analisar a atuação do movimento de mulheres no Brasil neste período, Souza-Lobo afirma que “não se trata de construir uma esfera pública de ação, mas a construção da vida privada depende da ação social” (Souza-Lobo, 2011:224). Assim, os movimentos surgem da articulação de experiências, do reconhecimento e da solidariedade criada entre as mulheres a partir do enfrentamento cotidiano de situações de opressão e violência.

Tornar públicas tais vivências, exigindo direitos, espaço e voz enquanto sujeitos sociais, questionando e denunciando a estrutura social desigual e opressora foram os impulsos para a construção da luta coletiva pelo reconhecimento pessoal e público, e para propor transformações essenciais na estrutura social, desafiando valores e normas

naturalizados. Suas bandeiras propuseram, desde o início, uma profunda revolução nas relações sociais, ao exigir de fato igualdade de oportunidades e de direitos.

Inicialmente articulados às lutas pela redemocratização nacional, tais movimentos posicionavam, em seus discursos, o Estado autoritário como inimigo comum a ser combatido. Com a reorganização partidária no início da década de 1980, parte expressiva das mulheres que compunham a militância feminina no país alinharam-se a organizações partidárias. A criação de Conselhos dos Direitos da Mulher em algumas cidades e estados e o surgimento de novos interlocutores colocam aos movimentos sociais a necessidade de pensar novos posicionamentos e estratégias frente ao Estado que se reconfigurava.

Neste momento, segundo Souza-Lobo (2011:227)., “duas posições se polarizaram: de um lado as que se propunham a ocupar novos espaços governamentais, de outro as que insistiam na exclusividade dos movimentos como espaços das feministas”. A abertura e possibilidade de ocupação de espaços governamentais representaram uma expressiva conquista para os movimentos, tanto no campo simbólico como na criação de mecanismos institucionais a serem acionados pelas demandas feministas para, potencialmente, influenciar nas políticas públicas.

Para muitas ativistas, entretanto, o problema se inscrevia na possibilidade de submissão do movimento aos organismos burocráticos estatais, o que teria impacto em suas lutas e bandeiras e traria o risco da possível substituição da militância nos movimentos pela atuação dentro do Estado. Sob este ponto de vista, a vigência de um discurso que 'atende às razões do Estado' tende a introduzir hierarquias – de temas e pessoas – antes rejeitadas pelo movimento, subordinando suas práticas às políticas gerais.

Ao longo das últimas décadas, mediante intenso processo de diálogos e disputas entre movimentos e Estado, diversas demandas feministas se materializaram na criação de órgãos de combate à violência contra a mulher e de delegacias especializadas; no oferecimento de cursos de capacitação e sensibilização às questões de gênero; em campanhas estatais e incentivos à entrada das mulheres no mercado de trabalho; na aplicação de políticas afirmativas de redistribuição de renda, de incentivo à educação e formas alternativas de geração de renda, bem como de ampliação do acesso à documentação e da expansão de direitos como, por exemplo, a titularidade da terra às mulheres.

Pode-se dizer, no entanto, que a discussão iniciada na década de 1980 acerca da submissão das lutas das mulheres à lógica hierárquica do Estado permanece em voga nos dias de hoje.

O estreitamento destas relações aprofunda-se a partir da criação de órgãos institucionais que funcionam como espaços de diálogo e de encaminhamento de demandas e propostas dos movimentos e da sociedade civil ao Estado. Em nível municipal, estadual e nacional, foram criados e fortalecidos Fóruns, Conselhos, Conferências e Secretarias das Mulheres com a finalidade de absorver demandas e elaborar estratégias de ação. Este processo exigiu constantes rearticulações das práticas e discursos das militantes feministas, nas quais parte do movimento¹³ empenhou-se em utilizar proveitosamente estes espaços abertos para colocar seus debates, com o cuidado de não enfraquecer ou desarticular suas lutas fundamentais.

2.2 Movimentos sociais: Espaços criativos para transformações políticas e culturais

“Os movimentos sociais foram um dos elementos da transição política ocorrida entre 1978 e 1985. Eles expressaram tendências profundas na sociedade que assinalavam a perda de sustentação do sistema político instituído. Expressavam a enorme distância existente entre os mecanismos políticos instituídos e a forma da vida social. Mas foram mais do que isso: foram fatores que aceleraram essa crise e que apontaram um sentido para a transformação social. Havia neles a promessa de uma radical renovação da vida política” (Sader, 1988:313).

Melucci e Arato (1994) ressaltam a capacidade dos movimentos sociais de 'gerar o novo', apresentar soluções alternativas, fazer sínteses, previsões e desenhar resultados. De acordo com esta visão, o Estado necessita e se utiliza desta capacidade de criação e os movimentos são os espaços, por excelência, de inovação e criatividade.

A reflexão exposta pelos autores contribui para compreender que, na busca pela

¹³ Algumas ativistas feministas optaram por não relacionar-se diretamente com o Estado por não acreditarem que suas lutas estariam representadas nestes espaços priorizando, portanto, práticas autônomas em suas ações coletivas. A presente análise aborda as relações entre movimentos feministas e de mulheres e o Estado, a partir da perspectiva daqueles que participam ativamente nos espaços institucionais e mantém o diálogo intenso e a proximidade com o Estado, sem desconsiderar a importância das diversas formas de manifestações e lutas utilizadas nos demais espaços pelos movimentos feministas de maneiras distanciadas ao aparato estatal.

aproximação entre os interesses diversos e fragmentados dos grupos sociais e o campo político - aproximação esta na qual se fundamenta a democracia participativa (Pinto, 2002) - os movimentos sociais e seus agentes desempenham um papel fundamental. Neste sentido, este modelo político coloca aos movimentos novas formas de atuação e disponibiliza mecanismos distintos para a ação coletiva.

A sociedade civil, como esfera privilegiada para organização de contestações culturais e políticas, constitui um campo de relações desiguais de poder e de acesso a recursos, o que a coloca ao mesmo tempo como o campo de ação dos movimentos sociais e, também, como um de seus alvos principais. Diversos sujeitos e interesses constituem as múltiplas esferas de disputas que se entrepõem nos âmbitos da sociedade civil e Estado; ambos podem ser tomados como alvos e aliados e o próprio campo dos movimentos sociais como um lugar de conflitos e disputas.

Os espaços institucionais criados no interior do aparato estatal se agregam como mais uma via de inserção e participação para os movimentos sociais nos processos de definição de políticas públicas. Segundo Dagnino (2000:45), “o que está em jogo para os movimentos sociais hoje é o direito de participar na própria definição do sistema político, o direito de definir aquilo no qual querem ser incluídos”; não apenas incorporar-se ao sistema político dominante senão, desta forma, transformá-lo.

Se os efeitos das mobilizações sociais vão além de suas ações visíveis e deixam como legado uma expansão da participação, da cultura e da ideologia populares, cabe considerar a afirmação de que “num futuro próximo dependerá não de quão violenta e generalizada que possa chegar a ser a ação coletiva, senão de como seja incorporada ao Estado nacional e de como o transforme” (Tarrow, 1997:29).

No Brasil, os processos de redemocratização nacional e rearticulação das estruturas partidárias, ocorridos a partir da década de 1980 sob forte pressão social contra o regime ditatorial, representaram transformações no perfil da ação do Estado e das políticas públicas. Como parte deste processo, “novos atores passaram a fazer parte da arena pública e novos temas foram integrados à agenda governamental” (Farah, 2004:49), colocando em funcionamento uma agenda de reformas construída em conjunto por diversos atores sociais principalmente a partir dos anos 1970.

De acordo com Sader (1988:33), estes “novos movimentos sociais” denotavam

uma “crise dos referenciais políticos e analíticos que balizavam as representações sociais sobre o Estado e a sociedade civil em nosso país”.

Neste contexto, destacavam-se propostas de democratização tanto dos processos decisórios como dos resultados das políticas públicas. As reivindicações pautavam a “ampliação do leque de atores envolvidos nas decisões e, ao mesmo tempo, a inclusão de novos segmentos da população brasileira entre os beneficiários das políticas públicas, priorizando a descentralização e a participação da sociedade civil na formulação e na implementação de políticas públicas” (Farah, 2004:50).

A participação ativa destes novos sujeitos apresentava-se como uma forma possível de garantir a representação de seus interesses nos processos de decisões políticas e econômicas. Estas mudanças representaram uma “nova visão de fazer política” a partir da ampliação dos conceitos de cidadania, “tradicionalmente baseado no reconhecimento de direitos e deveres do cidadão, para uma noção que incorpora a importância da participação dos agentes sociais nas decisões políticas” (Leite, 2003:183); e de democracia, baseada não apenas na representação, mas também na participação organizada dos diferentes setores sociais.

Neste cenário, foi expressiva a participação das mulheres enquanto sujeitos políticos principalmente por meio da militância em movimentos sociais e partidos políticos, mobilizando-se nas lutas pela democratização do país e por melhorias na qualidade de vida e no acesso a serviços públicos. Temas relacionados às condições das mulheres passam a ser pautados por um viés feminista, com propostas de transformação e rupturas na sociedade.

Sob forte influência dos movimentos feministas e de mulheres foram criados, em 1983, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) e, em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), ligado ao Ministério da Justiça. Paralelamente instituiu-se o Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e a primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher, em 1985, ambos no estado de São Paulo expandindo-se, posteriormente, pelo país (Farah, 2004).

Estes novos espaços representavam certamente a expansão da capacidade de os ideais dos movimentos feministas e de mulheres influenciarem, em distintas áreas, a elaboração de políticas estatais. *A Carta das Mulheres à Constituinte*, elaborada a partir

do CNDM, reuniu as propostas das mulheres a serem incluídas na Constituição nacional em elaboração, a qual selava o novo pacto democrático no país.

Entretanto, de acordo com Alvarez (1990:20-21), experiências em diversos países da América Latina, inclusive no Brasil, demonstraram que a incorporação da perspectiva de gênero nas arenas institucionais muitas vezes reforçaram estruturas de poder de gênero pré-existentes. Ao serem introduzidas nestas arenas, “as questões das mulheres foram, frequentemente, manipuladas uma vez que passaram a integrar arenas de dominação masculinas. E, com maior frequência, ideologias de gênero progressistas foram cooptadas por interesses políticos e econômicos dominantes”.

Apesar das controvérsias e dos desafios trazidos pelas reconfigurações nas relações com o Estado, muitas militantes direcionaram seus esforços e lutas para a política institucional, contribuindo decisivamente para a inclusão da questão de gênero na agenda pública. As transformações nas estruturas políticas do país refletiram-se diretamente nas escolhas e estratégias das militantes, que passaram a pressionar para a “adoção de políticas de gênero progressistas e até foram trabalhar para alguns novos governos de oposição” (Alvarez, 2000:390).

A construção do diálogo com o Estado esteve, desde o início, marcada por divergências no interior do movimento feminista e de mulheres: de um lado, algumas consideravam importante a atuação dentro de organismos estatais para influenciar diretamente nas políticas públicas e, de outro, alguns grupos entendiam que este envolvimento comprometeria a autonomia das ações do movimento. De acordo com Farah:

“Com a fragmentação do movimento em torno de distintos temas, a posição refratária à participação no espaço governamental evoluiu para a constituição de organizações não governamentais, as quais passaram a desenvolver programas de gênero em áreas como saúde, educação, combate à violência, geração de renda e organização das mulheres. Progressivamente, tais organizações passaram também a dialogar com o Estado, propondo diretrizes de ação para as políticas públicas.” (Farah, 2004:53).

A multiplicação dos espaços de atuação feminina e feminista refletiu os esforços dos movimentos em influenciar a sociedade e o Estado, por meio da expansão de ideias que colocavam os direitos das mulheres como pautas obrigatórias aos governos e partidos

políticos. Nas relações conflituosas e disputas pela orientação do caráter das políticas, empenhavam-se em garantir suas práticas de cidadania ativa para a construção da justiça de gênero e estabelecer o sentido das mudanças a partir de um viés feminista.

Em sua análise dos movimentos feministas latino-americanos, Álvarez conclui que:

“a mudança no contexto – nacional e internacional – ajudou a remodelar as identidades e os discursos feministas e redirecionou as práticas para novos 'alvos', tanto dentro como fora do campo do movimento de mulheres mais amplo. As demandas, discursos e práticas políticas e as estratégias políticas e de mobilização dos movimentos feministas estão hoje disseminados amplamente e, às vezes, de modo invisível pelo tecido social” (Alvarez, 2000:400).

Assim, os movimentos feministas e de mulheres expandiram e disseminaram seus discursos e práticas utilizando canais institucionais nos quais se fizeram cada vez mais presentes. Abrindo espaços para sua atuação política, têm demonstrado sua capacidade de interferir em processos de organização política, social e cultural e na elaboração de políticas públicas em concordância com reivindicações históricas e novas do movimento.

Num contexto de ‘transnacionalização do feminismo’, ampliam-se os espaços e formas de atuação contra-hegemônicas e as arenas estatais se concretizam como uma via possível para o reconhecimento social das demandas e ideais surgidos dos movimentos sociais. Estas reconfigurações nas relações entre Estado e movimentos tornam-se objeto de análise no país principalmente a partir da década de 1980, com o surgimento dos “novos movimentos sociais urbanos” (Sader, 1988) e o processo de abertura democrática. Os debates acerca da participação dos movimentos sociais nas arenas políticas formais permanecem centrais para a compreensão da atual conjuntura nacional.

2.3 Abertura democrática e participação política nos anos 2000

Como reflexo de uma conjuntura internacional¹⁴ que pressionava os governos pela inclusão da perspectiva de gênero na elaboração de políticas públicas e um contexto nacional de abertura democrática, demandas vindas dos movimentos feministas e de mulheres passam a ser incorporadas nos discursos governamentais e na elaboração de políticas públicas a partir da década de 1980. As propostas dos movimentos sociais reivindicavam a inclusão das mulheres não apenas enquanto beneficiárias, mas também como agentes na formulação, implementação e controle das políticas¹⁵.

Atualmente, é possível identificar em diversos países da América Latina uma proposta política de inclusão dos movimentos sociais na elaboração, execução e monitoramento de políticas, sinalizando um momento político favorável à expansão das oportunidades de atuação e influência dos movimentos no cenário institucional. A criação de espaços e incentivos à ação coletiva está baseada em um sistema de ‘colaboração mútua’ entre movimentos e Estado, no qual este se mantém como alvo de reivindicações e demandas, ao mesmo tempo em que fomenta a participação direta de atores da sociedade civil em seu aparato.

Neste contexto, parece haver uma constante redefinição das fronteiras e das relações entre a sociedade civil e o Estado, na qual “o que está fundamentalmente em disputa são os parâmetros da democracia, são as próprias fronteiras do que deve ser definido como arena política: seus participantes, instituições, processos, arenas e campo de ação” (Alvarez, Dagnino, Escobar, 2000:15).

A noção de ‘política cultural’ é proposta por Alvarez, Dagnino e Escobar (2000)

¹⁴ Nas últimas três décadas, questões e discursos feministas de igualdade de gênero passaram a compor documentos de organizações transnacionais, como a ONU (Organização das Nações Unidas), a OEA (Organização dos Estados Americanos), a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e o Banco Mundial, e incluir a ampliação dos direitos das mulheres como objetivos fundamentais em planos e metas de desenvolvimento e a recomendação de políticas públicas focalizadas nas mulheres e na redução das desigualdades de gênero.

¹⁵ Neste contexto o desenvolvimento dos estudos de gênero e das questões relativas às condições das mulheres, relacionadas à cidadania, direitos, trabalho, violência, etc. são de extrema relevância tanto para subsidiar os debates feministas como para a elaboração de propostas e demandas dos movimentos sociais. Para um aprofundamento da temática das relações entre movimentos feministas e academia, Ver: Bonetti, A e Fischer, S. (orgs). Dossiê: *Entre Pesquisar e Militar: Contribuições e limites dos trânsitos entre pesquisa e militância feministas*. Seminário Internacional Fazendo Gênero, 2006.

como o processo através do qual o cultural – ou seja, o conjunto de significados que integram as práticas sociais e trazem embutidas, portanto, determinada visão de mundo e relações de poder - se torna político. A partir desta perspectiva, os movimentos sociais no contexto latino-americano atual estariam colocando em prática uma 'política cultural'¹⁶, ao direcionar suas lutas no sentido de atribuir novos significados a noções predominantes de desenvolvimento, cidadania e democracia.

Desta forma, argumentam que todos os movimentos sociais trazem uma proposta de 'novas formas de fazer política' contribuindo para novas formas de sociabilidade. Neste processo, as identidades e estratégias coletivas dos movimentos estariam inevitavelmente vinculadas à cultura, constituindo-se como esforços em redefinir os sentidos e limites do próprio sistema político.

“A política cultural posta em prática pelos movimentos sociais, ao contestar e dar novo significado ao que conta como político e que – além da 'elite democrática' – define as regras do jogo político, pode ser crucial para promover culturas políticas alternativas e, potencialmente, ampliar e aprofundar a democracia na América Latina.” (Alvarez, Dagnino, Escobar, 2000:31).

Ao analisarem as diferentes realidades latino-americanas em suas peculiaridades e aproximações, os/as autores/as sublinham a centralidade do Estado no encaminhamento de reivindicações e legitimação de demandas. Enfatizam, ainda, a importância de arenas políticas formais e arenas públicas não governamentais como espaços de disputas de interesses construídos pelos movimentos, que envolvem principalmente as disputas em torno das noções de democracia e cidadania e as possibilidades de participação em processos decisórios.

Esta proximidade, mediada por relações de conflito e disputas, se dá de maneira diferenciada de acordo com os setores em questão e com as tradições de diálogo construídas historicamente entre movimentos e Estado, ou seja, dos 'repertórios de interação' disponíveis aos atores. Neste sentido, estas formas de interação e atuação conjunta são condicionadas pelo grau de compartilhamento dos projetos políticos entre os

¹⁶ Os autores assinalam que a noção de 'política cultural' foi inicialmente proposta por Glen Jordan e Chris Wedon (1995), em *Cultural Politics: Class, Gender, Race and the Post Modern World*, em que colocam a legitimação das relações sociais de desigualdade e a luta para transformá-las como focos centrais da política cultural (Alvarez, Dagnino, e Escobar, 2000).

atores envolvidos (Abers, Serafim, Tatagiba, 2011).

No contexto político nacional, a última década foi marcada pelo estreitamento de vínculos e relações de proximidade entre ativistas e gestores/as estatais em diversos setores. Este processo baseou-se na criação de arenas participativas, constituídas enquanto espaços de diálogo entre a sociedade civil e os governos e implicou a maior presença de ativistas dos movimentos sociais dentro do aparato estatal (Abers, 2011:9).

A conjuntura de maior abertura política ao diálogo, percebida no país a partir de 2003, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), trouxe a proposta de retomada e fortalecimento da democracia participativa, contida historicamente nos discursos do Partido dos Trabalhadores (PT), e redefiniu - ainda que parcialmente - orientações centrais no projeto político do país, dando maior ênfase à participação ativa da sociedade na definição das políticas públicas (Abers, Serafim, Tatagiba, 2011).

A proposta de políticas para as mulheres está presente nos discursos do PT desde sua criação na década de 1980, a qual se deu a partir da intensa participação dos movimentos sociais urbanos, entre eles os movimentos feministas e de mulheres. Já no início da década de 80, o programa do partido expressava “o direito ao emprego, à profissionalização e à extensão dos direitos trabalhistas a todas as mulheres trabalhadoras, assim como às trabalhadoras domésticas, e o respeito à equidade de pagamento em trabalhos iguais” (PT, “Plataforma Nacional”, *Apud* Alvarez, 1990:172). Na década de 1990, o PT consolida-se como o partido que, de maneira mais consistente, adotava e promovia a agenda feminista (Macaulay, 2006:36).

A criação de arenas participativas ao longo do Governo Lula (2003-2010) contribuiu para intensificar o diálogo entre sociedade civil e Estado em diversas áreas, mediante a criação de conselhos, conferências¹⁷, secretarias e ministérios. Neste processo, é instituída no ano de 2003 a Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres – SPM¹⁸, ligada à Presidência da República, como resultado de reivindicações dos movimentos de mulheres por um organismo estatal direcionado à elaboração de políticas específicas para

¹⁷ Ao todo, criaram-se 18 conselhos e foram realizadas 74 conferências. Estes dados são fornecidos pela Secretaria Geral da República e podem ser acessados em www.secretariageral.gov.br *Apud* Abers, Serafim, Tatagiba, 2011.

¹⁸ Presidência da República, Lei 10.683, de 28 de maio de 2003.

as mulheres e a garantir a inclusão da perspectiva de gênero nas demais ações estatais.

Paralelamente, a proposta de reformulação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi significativa no sentido de que este passou a ser constituído por representantes de movimentos sociais eleitas por seus pares, e não mais indicadas pela presidência (AMB, 2011). Fóruns, Conselhos e Conferências foram criados e/ou fortalecidos nos níveis municipal, estadual e federal, como espaços de diálogo entre sociedade civil e Estado, incluindo a participação de representantes de organismos internacionais, acadêmicas, ativistas, associações de bairros e comunidades, organizações feministas e outros movimentos sociais.

De acordo com a SPM, entre 2004 e 2010 houve um crescimento de 2,2% do número de organismos de políticas para as mulheres nos estados e municípios. Em 2012 somavam-se 24 organismos estaduais (e distrital) e 277 organismos municipais. Foram criados, ainda, Conselhos de Direitos das Mulheres em 26 unidades federativas (96% do total) e em 594 municípios, o que corresponde a 10,7% do total de municípios existentes no país (SPM, 2010:10).

As Conferências se desenvolvem em nível municipal e estadual e, posteriormente, nacional, nas quais se dá um amplo debate sobre as diretrizes propostas conjuntamente para orientarem as políticas públicas para as mulheres. Os debates contribuem para colocar em pauta as desigualdades de gênero e as variadas formas de violências que atingem as mulheres no país e, a partir de então, traçar um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a ser incluído no Plano Plurianual de desenvolvimento (PPA)¹⁹.

A partir da SPM, foram realizadas três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (CNPM): em 2004, 2007 e 2011, das quais resultaram a elaboração dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), referentes aos períodos de 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015²⁰. Além da definição das políticas a serem implementadas sob

¹⁹ O PPA é composto por programas e ações que orientarão as atuações do governo durante o período de sua gestão. Sob a coordenação do Ministério do Planejamento, os ministérios e órgãos governamentais elaboram, durante o primeiro ano da gestão, as metas a serem atingidas nos próximos três anos. O PPA traz a perspectiva de integração entre as políticas e agendas compartilhadas sob a responsabilidade de cada órgão.

²⁰ A III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada entre os dias 12 e 15 de dezembro de 2011, teve como objetivo avaliar as ações e políticas que integram o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, e definir as prioridades a serem incorporadas ao PPA referente ao período de 2012-2015.

responsabilidade da SPM, as propostas contidas nos planos direcionam-se a transversalizar a questão de gênero nas diversas esferas governamentais e ministérios, de maneira a incorporar orientações e demandas das mulheres em cada setor.

Estes canais institucionalizados de participação política para as mulheres criaram novas possibilidades e desafios para a atuação dos movimentos sociais, num processo em que se reconfiguram e se intensificam laços entre ativistas e representantes do Estado. Torna-se comum a colaboração entre movimentos e Estado na elaboração e execução das tarefas. Tal proximidade exacerba-se no trânsito intenso entre o ativismo nos movimentos e a ocupação de cargos governamentais nos espaços criados, inclusive como representantes da própria SPM. Estas relações se dão de maneira complexa, perpassadas por convergências e conflitos de interesses que envolvem distintos posicionamentos e identidades.

Em análise dos movimentos feministas latino-americanos no contexto atual, Álvarez destaca que:

“[o movimento feminista] pode agora ser caracterizado como um campo de ação expansivo, policêntrico e heterogêneo que abarca uma vasta variedade de arenas culturais, sociais e políticas. A capacidade propositiva e as influências culturais-políticas desses feminismos expandiram-se significativamente. Por outro lado, esses desdobramentos recentes da política de gênero em escala nacional e global desencadearam contradições profundas dentro do campo do movimento feminista latino-americano contemporâneo, gerando novos conflitos (e exacerbando antigos) relacionados aos lugares, alvos e objetivos apropriados da política feminista e como e por quem devem ser determinadas as prioridades do movimento. O campo amplo do feminismo latino-americano está cada vez mais minado por relações desiguais de poder entre as mulheres.” (Alvarez, 2000:386).

A autora chama a atenção para um processo de rápida, ainda que seletiva, “absorção dos discursos e demandas feministas latino-americanos por instituições culturais dominantes, organizações da sociedade civil e política, pelo Estado e o *establishment* do desenvolvimento” (Idem, p.38). Esta intensa permeabilidade contribui para acelerar a absorção de demandas e, ainda, fomentar a abertura de espaços para discussões e ações relacionadas à ampliação dos direitos das mulheres.

Ao mesmo tempo em que estas mudanças representam uma possibilidade histórica e promissora de atuação por dentro do aparato estatal, há o risco iminente de que a inserção de algumas militantes nos espaços institucionais tenha como consequência a

desmobilização ou enfraquecimento de determinadas demandas e discursos dos movimentos. Neste sentido, evidenciam-se algumas “armadilhas da institucionalização” na visão de ativistas que atuam dentro do aparato estatal. A fala de Tatau Godinho, militante com ampla trajetória no movimento feminista, partidário, e na gestão estadual e então subsecretária de Planejamento e Gestão Interna da SPM, durante a 3ª Conferência chama a atenção para:

“a armadilha de nos transformarmos em gestoras e abandonarmos o vínculo com o feminismo e com as políticas do movimento social. Consideramos que a institucionalização das políticas é fundamental, mas ela não pode significar um rebaixamento do patamar de políticas que tenham, efetivamente, a perspectiva da construção da igualdade” (Anais 3ª CNPM, p.74).

A heterogeneidade na composição do movimento de mulheres no Brasil traduz-se não somente nas lutas consideradas prioritárias a cada grupo como também nas estratégias de ação e mecanismos mobilizados para expressarem-se ou alcançarem suas demandas. Neste sentido, parte significativa dos movimentos de mulheres têm participado destes espaços institucionais privilegiando-os como via para a proposição de suas reivindicações ao Estado, o que não excluiu outras formas de manifestação dos movimentos de mulheres, tais como protestos e marchas. Nos variados espaços de militância e nos Planos a preocupação de manter o caráter crítico das demandas das mulheres frente ao Estado se faz presente de maneira enfática.

Como um campo de ação estratégico para os movimentos pressionarem por políticas públicas, a SPM reitera em seus documentos e discursos a importância da participação política das mulheres e da construção de uma política nacional baseada nos princípios de “igualdade e direito à diversidade, de equidade, de autonomia das mulheres, de laicidade do Estado, de universalidade das políticas, de justiça social, de transparência dos atos públicos e de participação e controle social” (Brasil. SPM, 2011:27).

Para tanto, propõe a “construção de uma *Plataforma Política Feminista* para o país, a partir da elaboração coletiva e participativa do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres e Partidos e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, com o apoio da Secretaria de Políticas para as Mulheres, tendo como base o II Plano Nacional de Política para as Mulheres (2008)” (Brasil. SPM, 2010:47. Grifo meu). A ideia de construir de

maneira conjunta uma plataforma política feminista é significativa em diversos documentos da Secretaria, assim como noções vindas do âmbito dos movimentos de mulheres como ‘autonomia pessoal, econômica, política e social’, entre outras.

Esta convergência entre discursos institucionais e militantes, bem como o fluxo de mulheres entre as esferas sugerem um momento de ampliação nos espaços aonde vêm sendo realizadas as lutas políticas das mulheres no país. A absorção de discursos vindos dos movimentos sociais reflete tanto o envolvimento pessoal das gestoras da SPM, como uma mudança na orientação político-partidária do governo que torna possível esta aproximação.

A ocupação destes espaços, entretanto, tem revelado a preocupação por parte dos movimentos em evitar que ocorra uma instrumentalização das demandas frente à lógica hegemônica do Estado. No esforço de confluência de diversas expressões políticas em diretrizes comuns, é essencial que sejam enfatizadas as diferenças fundamentais entre as instâncias os ‘lugares de fala’:

“o discurso do movimento é um, e o discurso da gestão não é o mesmo porque muitas vezes o Estado não pode fazer o discurso radical que o movimento faz. São dois sujeitos completamente diferentes falando. (...) Há diferenças, há focos, há uma certa seletividade que é dada por aquilo que se avalia que se pode fazer no governo, por aquilo que a correlação de forças permite que se faça, pela maior vontade política e força de enfrentamento que a gestão tiver, o próprio contexto político. A própria criação da SPM já é em si um marco, porque em nenhum outro governo cogitava ter um mecanismo voltado pra isso. Ter a SPM muitas vezes é uma conquista mas ao mesmo tempo a SPM é um instrumento pra tentar mudar a estrutura do próprio Estado, que é um Estado ainda capitalista, patriarcal e racista.” (Entrevista representante movimento feminista. Julho, 2012)

O trecho acima revela algumas das dificuldades em fazer com que as diretrizes transformadoras definidas conjuntamente nas Conferências e nas propostas dos Planos sejam efetivamente aplicadas. Neste sentido, a própria SPM se depara com barreiras frente à correlação de forças e interesses no interior do Estado que, por vezes, faz com que a proposta de construção política baseada nos ideais feministas fique restrita em diversos aspectos.

Para além das demandas materiais, os movimentos reafirmam a necessidade de uma concepção feminista que perpassasse e orientasse a aprovação das políticas. Para a 3ª

Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em dezembro de 2011, os eixos centrais definidos para o debate basearam-se na ideia de promoção da autonomia das mulheres nos âmbitos econômico, cultural e político. As demandas enfatizam de maneira crítica o combate a uma ordem social e cultural vigente, apontando para a necessidade de construção de políticas públicas baseadas em uma lógica antimachista que promova a paridade social entre homens e mulheres.

Se, de um lado, esta aproximação entre Estado e movimentos sociais cria, por meio dos espaços institucionalizados, um caminho possível de absorção das demandas na formulação de políticas públicas, faz-se presente, por outro lado, um posicionamento crítico de parte dos movimentos feministas e de mulheres que atenta para a ideia de que a participação política nas lutas sociais estaria sendo substituída pela participação institucionalizada e organizada sob a hegemonia dos governos, o que representa o risco da ‘domesticação’ dos movimentos e, conseqüentemente, a perda ou enfraquecimento de seu caráter combativo e de protesto²¹.

É inegável, no entanto, que a maior participação no processo institucional tem facilitado o trânsito das demandas feministas por dentro da estrutura estatal. Esse processo representa a emergência de um novo modelo de organização das forças dos diversos sujeitos sociais envolvidos/as, por meio da qual são negociados interesses e estratégias que objetivem ganhos comuns.

Os ideais de transformação social dos movimentos têm, desta maneira, se direcionado à conquista de políticas públicas capazes de abrir espaços efetivos para o atendimento das demandas das mulheres. O Estado, por sua vez, dispõe e utiliza da força criativa e produtora destes movimentos para desenvolver programas e serviços demandados pela sociedade civil. Assim, a participação de militantes feministas organizadas, independentes, em articulações, associações ou ONGs, tem implicado o diálogo e acordos com o Estado na execução e fiscalização dos PNPMs de maneira a garantir que as medidas e diretrizes aprovadas conjuntamente tenham maior alcance e

²¹ Este posicionamento crítico frente às relações de proximidade com o Estado é compartilhado por feministas pertencentes a distintas redes e organizações e encontra-se exposto na publicação: *Articulando a Luta Feminista na Políticas Públicas*, elaborado pela Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) para subsidiar as discussões durante a III CNPM, ocorrida em Brasília, em dezembro de 2011.

eficácia.

A expansão destas relações, ao ultrapassar os espaços formais e colocar-se de maneira intensa e constitutiva na atuação de ativistas e gestores(as) públicos(as), representa a consolidação de novas formas de diálogo e de fazer político no país. Grande parte das demandas encaminhadas exigem uma maior presença do Estado nas questões cotidianas e requerem políticas públicas que interfiram em valores e práticas culturais, reafirmando a ideia de construção conjunta da igualdade de gênero e promoção dos direitos das mulheres.

As secretarias de mulheres têm a função de influenciar e articular os demais organismos do Estado de maneira a garantir a transversalidade das questões de gênero na aplicação das políticas públicas. Tais objetivos, no entanto, nem sempre são concretizados na prática devido a inúmeros entraves. De acordo com a SPM (2011:201), “a atuação governamental tem tradicionalmente sido marcada por um tratamento setorial, em que há baixo nível de articulação e integração entre as ações, bem como por uma relativa invisibilidade e uma suposta neutralidade das políticas às questões de gênero, raça/etnia, orientação sexual, entre outras”.

Neste sentido, é possível apontar para um esforço de compartilhamento de projetos políticos entre o Estado e os movimentos sociais, construído a partir de uma intensa permeabilidade entre estas esferas. Frente à heterogeneidade e diversidade de bandeiras que compõem os movimentos feministas e de mulheres participantes das Conferências, há um esforço constante de organização interna e coesão nas propostas políticas ainda que, em muitos casos, não haja consenso entre os movimentos sociais ali reunidos em relação a determinadas questões. O fortalecimento destas formas de interação na arena política institucional tem demandado aos movimentos a utilização de novas estratégias de atuação e intervenção social e o esforço de construção de uma articulação nacional mais coesa a fim de pautar, em sua diversidade, as prioridades de lutas e colocá-las de maneira crítica nestes espaços.

No entanto, assim como ocorre em outros setores governamentais²², o atual

²² Ao analisar a o setor de políticas urbanas coordenado pelo Ministério das Cidades, Abers, Serafim e Tatagiba observam como a mudança na gestão do Ministério, em 2005, provocou o esvaziamento do Conselho das Cidades e alterou significativamente a relação do Estado com a sociedade, diminuindo o

modelo político de valorização de instâncias participativas, bem como sua importância e peso político podem apresentar variações de acordo com os atores ou partidos dirigentes. Por não se basearem em leis regulamentadas ou políticas consolidadas, as instâncias participativas e, conseqüentemente, os programas, diretrizes e medidas por elas aprovadas possuem um caráter instável, uma vez que sua aprovação e aplicação não apresentam garantias de continuidade podendo, portanto, perder significativamente sua força e representatividade em uma gestão que se proponha menos participativa, ou na qual não haja um compartilhamento de projetos. Em outras palavras, tais iniciativas não têm se transformado em políticas de Estado, o que poderia garantir maior estabilidade e continuidade dos espaços e propostas alcançadas.

Neste sentido, é possível apontar uma fragilidade intrínseca a este modelo, na qual os avanços políticos alcançados conjuntamente dependem de acordos e interesses, geralmente de caráter personalista e ligado a estruturas partidárias, que podem alterar-se a partir de mudanças na relação vigente entre Estado e sociedade, exigindo novamente reformulações nas estratégias de ação adotadas pelos movimentos. Apesar de representarem uma evolução nos termos dos debates sobre gênero e políticas públicas no contexto nacional, estes espaços parecem ainda disputar por sua integração ao modelo de desenvolvimento econômico, político e social e, desta forma, pela definição das prioridades e diretrizes orientadoras.

Fraser (2002) atenta para a necessidade de que as propostas feministas façam parte de um projeto político mais amplo, no qual as estratégias dos movimentos estejam orientadas a lutas culturais por reconhecimento, mediante debates e processos públicos que incentivem a paridade participativa e que estas lutas se deem em conciliação com as lutas por redistribuição, capazes de avaliar serviços de assistência e políticas públicas. A autora situa “as lutas de gênero como uma das facetas de um projeto político mais amplo que busque uma justiça democrática institucionalizante, cruzando os múltiplos eixos da diferenciação social” (Fraser, 2002:63).

Sob esta perspectiva, é importante que haja um aproveitamento, por parte dos movimentos, da conjuntura política favorável que promove a participação das mulheres e

peso da participação institucional em sua estrutura. Ver: Abers, Serafim, Tatagiba, 2011.

contribui para o maior alcance de suas ideias. Por outro lado, é necessário atentar à forma pela qual se opera a apropriação do discurso feminista nas ações e políticas públicas, de maneira a pressionar para que o Estado reconheça a condição das mulheres enquanto parceiras plenas na interação social. O “reconhecimento equivocado”, segundo Fraser, significa subordinação social, no sentido de impedir a participação feminina na vida social em pé de igualdade. Assim, na visão da autora, é preciso operar de acordo com uma “política que busca vencer a subordinação por meio do estabelecimento das mulheres como membros plenos da sociedade, capazes de participar lado a lado com os homens” (Idem, p.71).

É neste sentido que parecem atuar os movimentos de mulheres no Brasil atualmente, a partir de múltiplas estratégias, apropriando-se dos espaços institucionais e combinando formas institucionalizadas e autônomas de fazer política para atingir os objetivos de suas lutas e expandir suas bandeiras e discursos entre as esferas culturais, sociais e políticas.

Esta conjuntura de ampliação dos debates sobre igualdade entre homens e mulheres coloca na pauta das agendas governamentais a necessidade de políticas que interfiram direta ou indiretamente nas diversas formas de opressão de gênero. Este modelo participativo tem representado, para os movimentos, uma estratégia privilegiada de organização para encaminhamento de demandas ao poder público. Num contexto sociopolítico de reduzida capacidade de intervenção do Estado na regulação de questões sociais, a institucionalização aparece como um caminho para a atuação em colaborações técnica e política para promover um maior 'ajuste ou equilíbrio social' que suplemente a ausência do Estado em determinadas áreas (Alvarez, 2009).

Entretanto, a despeito da intensa mobilização no campo político feminino e feminista, a inclusão da igualdade de gênero na agenda governamental tem enfrentado, em muitos âmbitos, o distanciamento entre os objetivos e metas propostos e as ações concretamente desenvolvidas. Mesmo constando como um dos objetivos centrais do Plano Plurianual (PPA) em vigor, análises recentes (IPEA, 2011; 2012; AMB, 2011) apontam que tais propostas não têm se consolidado efetivamente como parte do atual projeto de desenvolvimento nacional.

Conclui-se, portanto, que o estreitamento de relações entre os movimentos sociais

e o Estado, a partir dos organismos de políticas para as mulheres, abre novas possibilidades para um processo político que vislumbra uma transformação social e cultural via aparato estatal. No entanto, a manutenção e resistência de certas estruturas políticas confere um caráter ambíguo às conquistas e coloca em questionamento os alcances efetivos das propostas e a força e autonomia destes organismos no interior das disputas estatais.

Se, de um lado, têm sido positivos os impactos com relação ao crescimento dos investimentos públicos e à visibilidade das políticas para as mulheres em diversas áreas, de outro, a baixa capacidade de execução de muitos organismos de políticas para as mulheres, o reduzido comprometimento dos demais setores estatais, as “dificuldades decorrentes da cultura política conservadora e do ambiente de hegemonia neoliberal”, somadas ao modelo de desenvolvimento econômico impulsionado pelo governo federal (AMB, 2007: 05) se impõem como importantes entraves às conquistas das mulheres no âmbito político.

Neste sentido, o caminho entre as deliberações aprovadas nas Conferências e suas aplicações concretas no formato de programas ou políticas públicas depende do comprometimento de outras esferas estatais, o que inclui a aprovação de projetos e orçamentos que considerem as desigualdades de gênero. Se não há um comprometimento efetivo das partes envolvidas, a elaboração conjunta de planos e metas corre o risco de limitar-se às práticas discursivas.

Todavia, evidencia-se um processo de consolidação e intensificação de novas formas de atuação política e social das mulheres que indica um momento histórico de transformação nas práticas dos movimentos, na construção de diálogos, no engajamento e ativismo realizados em proximidade com o Estado. Estas reconfigurações direcionam-se a transformar aspectos constitutivos das formas de pensar e fazer política no Brasil, a partir da inclusão das mulheres nos processos decisórios e nos planos de desenvolvimento político, econômico e social.

O maior desafio, portanto, parece estar na proposta de reconstruir uma perspectiva de mundo e de relações sociais a partir da visão crítica apresentada pelos movimentos feministas e de mulheres. O feminismo reafirma-se, assim, como pensamento e projeto político e a atuação dos movimentos em cooperação e enfrentamento com o Estado como

formas estratégicas para pressionar e incorporar às políticas públicas as perspectivas críticas contidas em suas bandeiras.

2.4 Os primeiros Planos de Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil

“a luta por políticas públicas toma de fato uma grande parte das nossas energias porque a gente entende que enquanto a gente não transformar o mundo estruturalmente, a gente precisa lutar por políticas públicas porque a gente tem que viver minimamente com dignidade, enquanto não mudamos o mundo profundamente.” (Integrante da ONG SOSCorpo. Entrevista julho/2012)

Desde a década de 1980, com a criação do Conselho Nacional de Direitos das Mulheres (CNDM), foram sendo abertas vias para o direcionamento de demandas às instâncias públicas e articuladas ações em diversos âmbitos que tiveram efetividade principalmente nas áreas da saúde e violência. Porém, muitas vezes, a despeito de constar na Constituição o princípio da igualdade entre os sexos, as questões relacionadas aos direitos das mulheres não foram assumidas como compromissos governamentais, tampouco priorizadas em ações ou políticas públicas na esfera federal.

As reivindicações, com frequência, permaneceram recobertas em programas e ações universalizantes, que se direcionavam às mulheres como mão de obra barata ou reforçavam o papel das mulheres enquanto mães, responsáveis pelos cuidados e pelo bom funcionamento do lar, mantendo uma divisão sexual do trabalho favorável ao mercado e ao Estado por representar menores custos relativos a serviços demandados na esfera da reprodução social (educação, cuidados, saúde, alimentação, etc.).

Na última década, a criação da SPM e a reformulação do CNDM reconfiguram as bases e arenas em que são realizados estes diálogos. Este processo se intensifica a partir da realização da I Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres (CNPM) em 2004, com a participação de gestoras federais, representantes de governos estaduais e municipais, representantes de diversos movimentos sociais e ONGs, acadêmicas e representantes de organismos internacionais. A partir do pacto inédito para a construção Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM)²³, as temáticas relacionadas às desigualdades de gênero, divisão sexual do trabalho, combate à violência contra as

²³ Instituído pelo Decreto n. 5.390. Presidência da República, 8 de março de 2005.

mulheres e aos direitos das mulheres passam a fazer parte das agendas dos governos estaduais e federal consolidando, desta maneira, um compromisso institucional.

Nesta mesma perspectiva é criada, em março de 2003, através da Lei 10.678, a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com a finalidade de “formular, coordenar e articular políticas e diretrizes, políticas públicas afirmativas e de proteção dos direitos, coordenar e acompanhar políticas transversais de governo para a promoção da igualdade racial, entre outros”²⁴. A SPM e a SEPPIR podem ser tomadas como marcos do reconhecimento institucional da necessidade de o Estado se comprometer para com as desigualdades de gênero e raça.

A formulação do PNPM constitui um marco significativo do avanço com relação às propostas de políticas para as mulheres no Brasil. Dentre as prioridades estabelecidas conjuntamente para o II PNPM, destacam-se: (i) promoção da autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho; (ii) educação inclusiva; (iii) saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; (iv) enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres (v) participação em espaços de poder e decisão; (vi) desenvolvimento sustentável; (vii) direito à terra, moradia digna e infraestrutura social; (viii) cultura, comunicação e mídia igualitárias; e (ix) enfrentamento às desigualdades geracionais, racismo, sexismo e lesbofobia (SPM, 2011)²⁵.

Desde 2003, foram significativos os avanços referentes à articulação governamental e organização das ações na área de combate à violência, mediadas pela SPM e unificadas na Política de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e, posteriormente, no Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Este avanço certamente reflete a prioridade dada à temática da violência nas lutas dos movimentos sociais de mulheres e, por conseguinte, nas ações do Estado e do Conselho Nacional.

Já a temática da promoção da autonomia - econômica, social, política e cultural -

²⁴ Disponível em: <http://www.seppir.gov.br/sobre>. Consultado em 12.11.2012.

²⁵ Estas prioridades de ação encontram-se definidas no II PNPM, aprovado em 2008 e aprimorado em 2011 durante a 3ª Conferência. Utiliza-se este documento como subsídio para a presente análise por entender-se que o II PNPM agrega as prioridades estabelecidas pelo I PNPM e, ao ser mantido e revisado para execução no período 2012-2015, é composto pelas principais diretrizes e metas nas quais se apoiam as iniciativas e esforços da SPM desde sua criação.

das mulheres aparece ao longo da história de institucionalização das políticas para as mulheres no país “mais como reivindicação e demanda dos movimentos que como um projeto de intervenção pública concreto” (IPEA, 2012:369). Apesar de figurar como prioridade nos Planos, os avanços e investimentos no combate às desigualdades de gênero relacionadas ao acesso, oportunidades e direito ao trabalho têm-se revelado reduzidos e insuficientes.

De acordo com o IPEA (2012) a prioridade dada ao enfrentamento à pobreza no atual plano de desenvolvimento nacional, em vigor a partir de 2011, confere uma nova dimensão à temática no âmbito das políticas para as mulheres no Brasil, ao atribuir maior ênfase à promoção da autonomia econômica e social das mulheres na elaboração de ações e estratégias coordenadas pela SPM. Neste sentido, “a promoção da autonomia feminina, centrada especialmente em seu aspecto econômico, tem sido, recorrentemente, tema de preocupação do governo federal, ainda que não como pauta prioritária de ação” (IPEA, 2012:379). Frente ao reconhecimento de que “as ações desenvolvidas por alguns órgãos no governo federal, a despeito da existência do PNPM, mantiveram-se isoladas e fragmentadas, tendo recebido poucos recursos, inclusive do ponto de vista simbólico” (Idem, p. 379-380), a atual gestão apresenta a proposta de construir políticas mais consistentes orientadas à redução de desigualdades relacionadas ao trabalho.

2.5 As estratégias de promoção da autonomia econômica das mulheres no II PNPM

Dentre as prioridades aprovadas do II PNPM²⁶ para a “promoção da autonomia econômica das mulheres no mundo do trabalho” destacam-se: (i) ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho; (ii) promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio; (iii) promover a oferta de equipamentos sociais que contribuam para ampliar o tempo disponível das mulheres; (iv) promover a proteção social das mulheres em situação de vulnerabilidade, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional de pobreza e para a melhoria das condições de

²⁶ Instituído em 2008 pelo Decreto n. 6.384.

vida de suas famílias; (v) garantir o cumprimento da legislação e promover a valorização do trabalho doméstico remunerado e não remunerado; (vi) promover relações de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, raça/etnia, orientação sexual, geração ou deficiência com equidade salarial e no acesso a cargos de direção; (vii) promover políticas de previdência social inclusiva para as mulheres; e (viii) promover o acesso das mulheres à documentação civil (Brasil, 2008:40).

Para tanto, as principais estratégias dos programas direcionados à promoção da autonomia econômica referem-se à inclusão das mulheres e ao combate às desigualdades de gênero no mundo do trabalho. Os programas de inserção no mercado de trabalho orientam-se primordialmente por políticas de qualificação profissional e de incentivo a iniciativas empreendedoras. Dentre os principais programas implementados destacam-se: o Programa Nacional Trabalho e Empreendedorismo das Mulheres, em 2007; o Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres, em 2008; o Programa Mulheres Construindo a Autonomia na Construção Civil, em 2009; e o Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, em 2008 (SPM, 2008).

No outro eixo, os programas direcionados à promoção da igualdade de gênero no trabalho têm como público-alvo mulheres que estão inseridas no mercado porém enfrentam condições adversas devido às discriminações e desigualdades de gênero. Dentre as iniciativas destacam-se o Programa Pró-Equidade de Gênero, lançado em 2005 e o Plano Trabalho Doméstico Cidadão, em 2006.

Todas as ações são acompanhadas por cursos de capacitação nas temáticas de gênero e políticas públicas para as mulheres. Esta iniciativa tem sido central nas ações da SPM e objetiva contribuir para a melhoria da autoestima e autoconfiança; incentivar a reflexão acerca das relações desiguais de gênero; combater ou prevenir formas de violência; e disseminar as informações acerca das políticas e direitos garantidos institucionalmente às mulheres. Além do compartilhamento de informações e conhecimento, estes espaços inserem-se numa proposta de ‘empoderamento’ das mulheres, que orienta as medidas desenvolvidas pela SPM.

Dentre as ações para a “promoção da autonomia econômica e igualdade de gênero no mundo do trabalho (...) cabe destacar o desenvolvimento do Programa Nacional Trabalho e Empreendedorismo das Mulheres (PNTEM), cujo objetivo é estimular o

empreendedorismo feminino, apoiando as mulheres na criação e desenvolvimento de seus próprios negócios”²⁷ (SPM, 2011:34).

No ano de 2007, a iniciativa foi implementada nos estados do Rio de Janeiro, Santa Catarina e no Distrito Federal. Em 2010, expandiu-se para os estados de Pernambuco e Pará. Direcionou-se a mulheres em situação de vulnerabilidade por renda, beneficiárias ou não de outros programas governamentais de inclusão social. Foi coordenada pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), com o apoio da SPM, em parceria com a *Brazilian Professional Women* (BPW-Brasil), o SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas) e organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres. De acordo com o IBAM, dentre as participantes predominaram:

“mulheres negras e pardas (com exceção de Santa Catarina), com dois filhos, casadas ou vivendo em união consensual, com idade superior a 30 anos – majoritariamente aquelas compreendidas no grupo etário de 31 a 50 anos, com ensino médio fundamental incompleto ou ensino médio completo, sem remuneração ou com rendimento de até um salário mínimo” (IBAM, 2011, p. 38).

O PNTEM foi concebido a partir de dois eixos: o primeiro ‘Fomento ao Empreendedorismo’, incluiu os cursos Mulher Empreendedora, Juntas Somos Fortes, Determinação Empreendedora, Apreender a Empreender, Oficinas de Direcionamento Estratégico, oferecidos pelo Sebrae. E o segundo eixo ‘Trabalho e Ocupação’ consistiu em oficinas de sensibilização, políticas públicas, educação financeira e inclusão digital, oferecidas pela BPW (IBAM, 2011:36).

Ao todo foram beneficiadas mais de 6,7 mil mulheres nos cinco estados, das quais 2.134 participaram dos cursos de Fomento ao Empreendedorismo e Trabalho e Ocupação, conforme o quadro abaixo:

²⁷ Este Programa será aprofundado no III capítulo a partir da experiência do estado de Pernambuco.

Tabela 5. Distribuição do quantitativo de organizações e beneficiárias do PNTEM por estado e tipo de atividade realizada (2007-2012)

Unidades da Federação	Tipo de Atividade Realizada		
	Reuniões de sensibilização com organizações locais	Seminários Trabalho e Empreendedorismo com Mulheres	Curso de Fomento ao Empreendedorismo e Trabalho e Ocupação
	Número de organizações	Número de Mulheres	Número de mulheres
Rio de Janeiro 92 Municípios	223	1.476	1.309
Distrito Federal 15 Regiões Administrativas	162	506	160
Santa Catarina Seis municípios	191	892	180
Pará Sete municípios	194	761	125
Pernambuco 14 Municípios	300	960	360
Total	1.070	4.595	2.134

Fonte: Dados sistematizados pelo IBAM – junho de 2012

Qualitativamente, os principais resultados apontados pelas avaliações do IBAM foram o “reconhecimento da autoestima elevada e fortalecida por intermédio do conteúdo dos cursos; a importância do apoio das gestoras no processo de formação; a iniciativa de começar um negócio próprio”. Dentre as dificuldades para implantação e manutenção de negócios, as beneficiárias destacaram “a escassez de recursos financeiros, bem como a dificuldade de dispor de espaço físico e apoio/assessoria” (IBAM, 2011:38). O Instituto aponta como principal problema para a ampliação das oportunidades econômicas das mulheres as dificuldades de acesso ao microcrédito e, como aspecto positivo da avaliação das atividades, destaca o aumento da autoestima das participantes reconhecendo a necessidade de mudanças nos fatores que dificultam o acesso das mulheres às atividades econômicas.

Seguindo metodologia e estratégia similares, o Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres, lançado em 2008, fomenta a organização das mulheres em cooperativas e redes, salientando o aproveitamento da capacidade turística das localidades nas quais é aplicado. O Programa tem financiamento da SPM e é

desenvolvido em parceria com os governos locais. De acordo com o IPEA (2012), atendeu quase 1,5 mil mulheres em 20 estados brasileiros.

Já o Programa Mulheres Construindo a Autonomia na Construção Civil, desenvolvido em parceria com a OIT desde 2009, apoia-se na proposta de expandir as possibilidades de inserção das mulheres no mercado de trabalho para áreas além daquelas consideradas tradicionalmente como femininas. Neste sentido, é considerada uma iniciativa inovadora levada adiante pela SPM, a partir da qual foram qualificadas, em 2010, cerca de 2,5 mil mulheres para o trabalho na construção civil, tendo sido aplicado nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Bahia, Pará e Rio Grande do Norte (Idem, p.385)²⁸.

O Programa de Organização Produtiva das Mulheres Rurais, lançado em 2008, é desenvolvido em parceria com o MDA (Ministério de Desenvolvimento Agrário) e o MDS (Ministério de Desenvolvimento Social). Direciona-se ao fortalecimento de grupos de mulheres e incentivo ao associativismo, mediante apoio à melhoria, diversificação e comercialização dos produtos e da expansão do acesso às políticas públicas já existentes. Suas ações desenvolvem-se por meio do apoio a projetos de organização produtiva de mulheres do meio rural e da realização de cursos de formação em políticas públicas. Entre 2009 e 2010, participaram do Programa cerca de 400 mulheres de todos os estados brasileiros (IPEA, 2012).

Com relação às iniciativas voltadas ao combate às desigualdades de gênero no mercado de trabalho, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça destaca-se por sua durabilidade e permanência ao longo dos anos. Lançado em 2005, o Pró-Equidade encontra-se em sua quinta edição (iniciada no ano de 2013). É executado pela SPM em parceria com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e com o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (Unifem/ONU Mulheres).

O Programa direciona-se a empresas dos setores público e privado com a finalidade de “contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego” (OIT, 2010:23). Objetiva, em suas

²⁸ A execução deste Programa foi dificultada por inúmeras questões referentes principalmente ao não comprometimento do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) com as ações inicialmente propostas. Para maiores informações a este respeito, ver: IPEA. *Políticas Sociais: Acompanhamento e análise*. IPEA, 2012.

ações, interferir na cultura organizacional e na gestão de pessoas no interior das empresas através da conscientização e sensibilização de empregadores/as e trabalhadores/as com relação às desigualdades de gênero que perpassam as relações de trabalho.

Baseado na adesão voluntária das empresas, o programa consiste na execução de um plano de ação de combate às desigualdades de gênero e raça no interior das empresas participantes, elaborado por elas próprias e avaliado posteriormente pelo Comitê Pró-Equidade de Gênero²⁹. De acordo com o cumprimento das metas, as empresas recebem o Selo Pró-Equidade de Gênero e Raça, que possui validade de um ano, podendo a empresa cadastrar-se para participar da edição seguinte.

Na primeira edição do Programa (2005-2006), participaram 16 empresas públicas, das quais 11 adquiriram o Selo Pró-Equidade. A segunda edição (2007-2008) teve a participação de 36 empresas públicas e privadas, e premiou 23 instituições, das quais 10 haviam adquirido o Selo na primeira edição. Já a terceira edição teve a adesão de 81 empresas do setor público e privado, com 58 premiadas, das quais 9 adquiriram a certificação desde a primeira edição, 13 desde a segunda, e 36 a receberam pela primeira vez.

Estes dados permitem diagnosticar a continuidade da participação de parte expressiva das empresas no Programa ao longo das três primeiras edições e a adesão crescente de empresas à iniciativa. Os principais resultados apresentados nestas três edições se referem ao desenvolvimento de atividades de sensibilização à temática, através de espaços de reflexão, capacitação e formação de gestores/as; desenvolvimento de estratégias de combate a práticas de discriminação; levantamento de informações; e inclusão de cláusulas de gênero nas pautas de negociação e acordos coletivos de trabalho. Além disso, algumas empresas incluíram em seus planejamentos o aumento do percentual de mulheres em cargos gerenciais e de chefia e implementaram instrumentos para garantir condições de igualdade no acesso a atividades de capacitação e treinamento. Outras operaram, ainda, na revisão das normas internas para ascensão profissional e salarial,

²⁹ O Comitê Pró-Equidade de Gênero é responsável pela coordenação do Programa, e integrado por representantes da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público do Emprego (MTE), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher/ONU Mulheres (UNIFEM), e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

aumentaram o número de mulheres em postos de trabalho antes exclusivamente masculinos, e/ou alteraram critérios de admissão³⁰.

O Pró-Equidade representa uma iniciativa de comprometimento do governo e das empresas com relação à promoção de condições equitativas nas relações de trabalho, e um reconhecimento social das desigualdades de oportunidades entre homens e mulheres, brancos/as e negros/as no mundo do trabalho. A iniciativa é considerada pela SPM uma importante estratégia no campo da autonomia econômica.

No entanto, a adesão voluntária limita a repercussão da ação a um número reduzido de instituições e, por conseguinte, a uma pequena parcela da População Economicamente Ativa (PEA) brasileira, já inserida no mercado de trabalho formal onde há melhores condições e garantias aos/as trabalhadores/as e níveis mais elevados de proteção social e escolaridade. Além disso, a definição das metas a serem cumpridas pela própria empresa faz com que os resultados sejam direcionados de acordo com os interesses e limitações definidos pelo/a próprio/a empregador/a. Neste sentido, as ações implementadas têm alcance reduzido e “ainda não alteram efetivamente a realidade de mulheres e negros nas organizações, especialmente no campo da ascensão profissional e da remuneração” (IPEA, 2012:393).

Outra iniciativa da SPM neste campo é o Plano do Trabalho Doméstico Cidadão (TDC)³¹ lançado em 2005, no âmbito do Plano Setorial de Qualificação (PlanSeQ), por meio de parceria entre a SPM, o MTE, a SEPPIR, a OIT e a Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD).

Originado das demandas das trabalhadoras domésticas e construído em parceria com as beneficiárias (por meio da FENATRAD), o programa prevê a articulação entre ações de qualificação profissional e elevação dos níveis de escolaridade das trabalhadoras domésticas. Constitui-se na primeira iniciativa do governo federal voltada exclusivamente à categoria. Entretanto, análise do IPEA (2012) aponta que a segunda fase do programa, lançada em 2008, revelou um distanciamento com a proposta apresentada inicialmente pelo projeto-piloto, e um rompimento da articulação entre as ações de qualificação

³⁰ Para maiores informações sobre o Programa, ver: <http://proequidadedegenero.net.br>.

³¹ O TDC compõe o Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional, implementado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

profissional e escolarização.

Segundo a análise, a execução das ações tem enfrentado problemas referentes à elaboração dos conteúdos e materiais utilizados nos cursos de qualificação, elaborados por empresas com pouca ou nenhuma experiência na temática, contratadas via edital público pelo MTE. Dentre os principais problemas são apontados: a produção de materiais didáticos com conteúdos racistas e sexistas; carga horária inferior ao necessário e exigido; atraso no início dos cursos; e o pagamento de valores ínfimos para que as trabalhadoras façam a mobilização da categoria para participarem dos cursos (IPEA, 2012:383).

Apesar das dificuldades encontradas na execução, a importância da existência de um programa direcionado à categoria é sublinhada pela FENATRAD, que tem direcionado esforços para a permanência e concretização da ação. De acordo com o IPEA:

“O fato de este ser um programa construído por e para as trabalhadoras domésticas tem, ao final, se revelado como uma de suas maiores virtudes (SANTOS, 2009 *apud* OIT, 2010), especialmente em um cenário no qual o tema definitivamente não é prioridade para o governo federal e no qual os próprios agentes governamentais ainda agem, muitas vezes, pautados por valores sexistas e racistas que desvalorizam e desqualificam o trabalho doméstico, remunerado ou não.”
(IPEA, 2012:383-384).

Outra conquista da categoria foi a aprovação da Lei 11.324/2006 que contempla reivindicações antigas como a garantia da estabilidade no emprego às trabalhadoras domésticas gestantes desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto, equiparando este direito às demais trabalhadoras; a criação de incentivos à formalização por parte do governo federal mediante incentivo fiscal que possibilita ao contribuinte o abatimento dos valores devidos à Previdência Social na qualidade de empregador/a³².

Mais recentemente, a aprovação da Emenda Constitucional 73/2013, em 02 de abril de 2013, resultante da PEC 66/2012, conhecida como ‘PEC das domésticas’, estende às trabalhadoras domésticas os direitos já garantidos às/aos demais trabalhadores/as formais pela Constituição desde 1988. Dentre eles destacam-se o estabelecimento da jornada de 44 horas semanais e 8 horas diárias, com a previsão de adicional de horas

³² Destaca-se, neste ponto, a recente aprovação da Convenção 189 e da Recomendação 201 da OIT, que tratam dos direitos e garantias das/os trabalhadoras/es domésticas/os. A ratificação da Convenção e da Recomendação aconteceu em julho de 2011 durante a 100ª Conferência Internacional do Trabalho, promovida pela OIT.

extras e trabalho noturno e a obrigatoriedade da contribuição ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Apesar dos debates acerca dos impactos e da alta informalidade da categoria, a medida representa certamente um reconhecimento social e institucional do trabalho realizado majoritariamente por mulheres e negras, um avanço em termos de combate às discriminações raciais e de gênero e um importante passo no sentido de romper com as raízes de uma herança escravocrata ainda fortemente presentes na sociedade brasileira.

2.6 Autonomia econômica: entre o discurso e a prática

Estes breves apontamentos a respeito das principais ações da SPM direcionadas à geração de trabalho e renda para as mulheres, promoção da autonomia econômica e inclusão no mercado de trabalho apontam para um processo em construção que tem atingido sensíveis, porém importantes transformações neste campo. O fato de direcionarem-se a mulheres em situação de vulnerabilidade social e a preocupação em reconhecê-las como sujeitos de direitos, expressa no oferecimento dos cursos de cidadania, políticas públicas e gênero, pode ser considerada uma estratégia inovadora que ultrapassa o simples oferecimento de cursos de formação profissional e direcionam-se a iniciar um processo de fortalecimento social das mulheres para além de suas condições de beneficiárias destes programas.

Contudo, reconhecem-se uma série de dificuldades e entraves no impacto transformador de tais ações, entre as quais destacam-se: (i) o reduzido espaço de ação da SPM dentro do aparato estatal; (ii) a falta de comprometimento dos demais ministérios; (iii) a ausência de acompanhamento qualitativo dos programas; e (iv) o caráter fragmentado das ações.

Tais dificuldades refletem o caráter relativamente recente e incipiente das ações e da própria SPM na estrutura estatal. Neste sentido, é necessário atentar ao espaço reservado a este órgão dentro do Estado, bem como avaliar suas condições reais de execução de ações próprias; seu peso político e as possibilidades de articulação com os demais ministérios; a estrutura e orçamento que lhe são direcionados e a autonomia das/os gestoras/es da SPM em propor, executar e fazer o acompanhamento de ações que, de fato,

contribuam para promover a autonomia econômica, pessoal, política das mulheres, de acordo com as diretrizes definidas no PNPM.

A Secretaria direciona grande parte de seus esforços a legitimar as pautas referentes às desigualdades de gênero nas políticas públicas frente aos demais organismos governamentais com os quais são necessárias e indispensáveis a realização de parcerias. A ausência de comprometimento por parte de alguns ministérios dificulta e, em grande parte, inviabiliza a consolidação de políticas integradas e de maior alcance e efetividade a nível nacional, uma vez que a SPM possui recursos e estrutura reduzidos no aparato estatal. A atual conformação fragmentada dos programas realizados a partir da SPM restringe seus impactos sociais, uma vez que não são garantidas a continuidade das ações nem a integração com as demais políticas de Estado.

Neste contexto, a estratégia baseada no estabelecimento de convênios entre os organismos estatais, mediados pela SPM, tem se demonstrado ineficaz no que se refere à promoção da autonomia econômica das mulheres. A promoção de melhores oportunidades para a entrada e permanência no mercado de trabalho formal, bem como de condições favoráveis ao desenvolvimento de atividades alternativas para a geração de renda tem demonstrado baixa efetividade (IPEA, 2012).

Esta conjuntura demonstra o lugar marginal que ocupam as questões de gênero nas políticas públicas brasileiras e expõe um contexto político em que a consolidação de um espaço na esfera institucional tem sido minimizada pela orientação predominante de programas e ações que não contribuem, de fato, para alterar as realidades precárias das mulheres.

A análise dos programas de geração de trabalho e renda para as mulheres aponta para uma distância fundamental entre as propostas de promoção da autonomia econômica contidas no PNPM e as estratégias utilizadas para o cumprimento de tais objetivos. Se, no PNPM, as propostas se baseiam na promoção da “autonomia econômica e financeira das mulheres e (...) da igualdade de gênero nas relações de trabalho, considerando as dimensões étnico-raciais, geracionais, regionais e de deficiência” (Brasil, 2011:39), os dados do IPEA (2011, 2012) e da OIT (2012) demonstram que a aplicação de programas pontuais de qualificação profissional e de incentivo ao empreendedorismo não têm representado melhores oportunidades de inserção das mulheres no mercado de trabalho

formal. Tampouco têm sido realizadas articulações com políticas mais abrangentes que promovam melhorias qualitativas nas áreas de educação e emprego para as beneficiárias.

A dificuldade e ausência de acompanhamentos qualitativos acerca dos resultados das ações impossibilita mensurar os impactos concretos que tais medidas estariam proporcionando às participantes. Apenas a indicação do número de mulheres qualificadas nos cursos é insuficiente para analisar se, de fato, ocorreram melhorias nas condições de acesso ao emprego ou nas atividades para geração de renda das mulheres.

O fato de os programas limitarem-se a cursos de qualificação profissional de curta duração e ao incentivo ao empreendedorismo acaba por reproduzir estratégias de manutenção da condição de pobreza e restringe o potencial transformador destas ações. Reconhece-se que a qualificação profissional não representa, necessariamente, aumento da empregabilidade ou melhoria das condições de trabalho, principalmente ao considerarem-se o pouco tempo dos cursos, as situações de precariedade e vulnerabilidade social, as trajetórias pessoais e o entorno no qual se inserem.

Portanto, sem que ocorram, paralelamente, melhorias no acesso à infraestrutura e serviços públicos; ampliação da rede de serviços tais como creches, educação, restaurantes e lavanderias públicas; e, ainda, medidas concretas direcionadas ao questionamento e mudança na divisão sexual do trabalho e nas demais relações sociais de poder entre homens e mulheres, conquistar a autonomia econômica, iniciar ou gerir um negócio próprio ou inserir-se em boas ocupações no mercado de trabalho permanecem como realidades distantes para as mulheres beneficiárias.

Percebe-se nesta conjuntura que as desigualdades de acesso e oportunidades no mercado de trabalho permanecem marcantes no contexto nacional o que revela a restrita efetividade das ações até o momento implementadas e a ausência de políticas públicas voltadas ao aumento do mercado de trabalho formal que considerem as dimensões de gênero e raça. Conforme apontado pela OIT, “o aumento do mercado formal no país observado nos últimos anos vem se verificando mais como uma consequência das taxas de crescimento econômico do que como resultado de políticas efetivas voltadas para essa finalidade” (OIT, 2012:60).

Conclui-se, assim, que as ações não têm proporcionado condições efetivas para a inclusão das mulheres no mercado de trabalho, formal ou informal nem, tampouco, se

articulam a outras ações para que sejam criadas melhores condições de acesso ao trabalho e renda para as mulheres atendidas pelos programas.

Se, de um lado, reconhecem-se os esforços significativos para colocar em pauta as reivindicações dos movimentos feministas e de mulheres nos processos de elaboração de políticas públicas no país, cabe, entretanto, questionar se estes avanços têm realmente ultrapassado a dimensão do discurso e se concretizado enquanto práticas potencialmente transformadoras. Estes breves apontamentos evidenciam a necessidade de mecanismos que pressionem e garantam maior comprometimento por parte dos demais ministérios e setores sociais, para com a ampliação dos direitos das mulheres no país.

Entende-se que a construção da autonomia econômica é um processo contínuo, que envolve variados fatores, desde a percepção sobre si mesma às possibilidades de colocação no mercado de trabalho e do desenvolvimento de atividades econômicas com as quais se identifiquem e a partir das quais possam retirar o seu sustento. Neste sentido, uma ação que não se desenvolva de maneira integrada e em diálogo com outras áreas envolvidas, apresentará resultados fragmentados e insuficientes.

Para que as propostas adquiram um caráter mais eficaz e completo, no sentido de incidirem estruturalmente nas realidades nas quais são aplicadas, parece necessário realizar um acompanhamento junto às mulheres que participam dos programas, com o intuito de apreender de que formas estas ações interferiram em suas trajetórias pessoais e profissionais, além do fomento à criação e sustentação de uma rede de apoio que possibilite o desenvolvimento de suas atividades econômicas. A fragmentação das ações e políticas estatais aparece, neste contexto, como obstáculo decisivo para o avanço com relação à maior eficácia das ações e reflete o não reconhecimento das desigualdades de gênero como centrais na elaboração e implementação de políticas públicas no país.

Capítulo 3

A experiência do estado de Pernambuco: Impactos locais dos programas de geração de trabalho e renda para as mulheres

3.1 A escolha do campo empírico

A escolha do estado de Pernambuco como campo empírico para o desenvolvimento da pesquisa é resultado de uma aproximação inicial ao processo de elaboração de políticas públicas para as mulheres a nível nacional, durante a 3ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, ocorrida em Brasília, entre os dias 12 e 15 de dezembro de 2011, na qual tive a oportunidade de participar como pesquisadora.

Além de acompanhar os debates, vivenciar os espaços e as formas através das quais são construídos os planos nacionais, apreender os conflitos e embates, buscar entender como se constituem estas relações e a arena política na qual se assentam, minha participação na Conferência teve também o intuito de buscar informações e conhecer experiências locais de aplicação prática daquelas demandas e pautas que tomavam forma no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Na ocasião, chamou-me a atenção o discurso positivo e inflamado proferido por Cristina Buarque, integrante do Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres e secretária estadual da mulher do estado de Pernambuco desde 2007. Ao ressaltar a importância histórica daquele espaço de construção de políticas para as mulheres e enfatizar que todas as políticas públicas são construídas com base nas reivindicações dos movimentos sociais, seu discurso atentava para uma conjuntura favorável de concretização dos direitos reivindicados pelos movimentos de mulheres, e emergência de uma nova forma de fazer política “que nunca houve no aparato estatal”. Neste ensejo, a secretária mencionou com entusiasmo os avanços conquistados em Pernambuco nos últimos anos e a efervescência de ações, campanhas e mobilizações que estavam em curso no estado.

Em outra ocasião, numa entrevista com Eunice Lea, então integrante da SPM, indaguei a respeito de exemplos, no contexto nacional, de ações e programas positivos e

bem sucedidos desenvolvidos por organismos de políticas para as mulheres nos estados ou municípios. Como resposta imediata, referiu-se ao estado de Pernambuco que, segundo ela, tinha conseguido avançar bastante com relação às questões discutidas na Conferência e elencadas no Plano.

Articulando a atenção e destaque conferidos ao estado como exemplo de avanços no nível institucional, ao reconhecido espaço que ocupa a mobilização e articulação de mulheres de Pernambuco no âmbito dos movimentos sociais, definiu-se o estado como campo empírico para a pesquisa, a fim de aprofundar a discussão à luz de uma experiência concreta de desenvolvimento e execução das propostas de políticas públicas para as mulheres no Brasil. Além da evidência de tais fatores, o interesse em desenvolver uma pesquisa no campo das políticas públicas de geração de renda para as mulheres em um estado da Região Nordeste do país é reforçado pelas destacadas e permanentes desigualdades sociais que caracterizam a região, em sua heterogeneidade cultural e social e, ainda, o que a coloca como importante foco das políticas sociais de combate à pobreza e às desigualdades.

3.2 O estado de Pernambuco: aspectos históricos, sociais e econômicos

Pernambuco é um dos nove estados que compõem a Região Nordeste do Brasil. Com cerca de 98.311km² e 8,9 milhões de habitantes (IBGE. Censo, 2010), o estado é dividido em 184 municípios e o Distrito de Fernando de Noronha, distribuídos entre as regiões da Zona da Mata, Agreste e Sertão. Sua capital, Recife, possui cerca de 1,5 milhões de habitantes, sendo o 9º município mais populoso do país.

Politicamente, o estado se subdivide em ‘Regiões de Desenvolvimento’, sendo elas (de leste a oeste): Metropolitana, Zona da Mata Sul, Zona da Mata Norte, Agreste Setentrional, Agreste Central, Agreste Meridional, Pajeú, Sertão de Moxotó, Sertão de Itaparica, Sertão Central, Sertão do Araripe e Sertão do São Francisco.

Mapa 1: Pernambuco - Regiões de Desenvolvimento



Fonte: Adaptado de BDE - Base de Dados do Estado (www.bde.pe.gov.br)

A conformação histórica, social e econômica de Pernambuco é fortemente relacionada ao cultivo da cana-de-açúcar que, realizado desde o século XVI, desenvolveu-se durante muitos anos como principal atividade econômica do estado. A agroindústria da cana - que tem como principais produtos o açúcar e o álcool - concentrou-se nas regiões da Zona da Mata e Metropolitana, sendo determinante para a configuração de seus aspectos sociais e econômicos. A atividade é marcada por expressivas desigualdades e apoia-se com frequência na utilização de mão de obra barata no cultivo e corte da cana, geralmente realizadas por trabalhadores/as com baixos níveis de escolaridade, elevadas taxas de analfabetismo e em situações de pobreza que, no geral, são contratados/as por

períodos determinados, sem vínculos trabalhistas e, portanto, sem proteção social; uma realidade extremamente precária que contrasta com a hegemonia exercida pela agroindústria sucroalcooleira na região.

Destaca-se, ainda, o cultivo de algodão nas regiões do Agreste pernambucano, que teve seu declínio durante a década de 1980. Atualmente a região abriga o Pólo de Confecções do Agreste de Pernambuco, um amplo complexo de produção têxtil localizado entre as cidades de Caruaru, Santa Cruz do Capibaribe e Ipojuca. Os processos de produção e venda baseiam-se majoritariamente no trabalho informal realizado por mulheres da região.

Nos anos 1990, o estado de Pernambuco passa por um profundo processo de reestruturação produtiva, que representou a queda da atividade canavieira e redução significativa da produção. A modernização na organização produtiva - com a utilização de novos maquinários e métodos - ocasionou uma redução significativa da utilização de mão de obra e o consequente aumento do desemprego desta população, agravado pela associação de fatores como a baixa escolaridade, reduzida qualificação e experiência profissional.

Na última década, importantes transformações na conjuntura econômica e social da Região Nordeste têm representado avanços nos índices de desenvolvimento econômico e diminuições nas desigualdades sociais. Além da forte influência dos programas nacionais de redistribuição de renda e de aumento do salário mínimo, em expansão crescente desde 2003, a Região Nordeste tem sido foco de investimentos econômicos substantivos que reativaram o crescimento industrial e aqueceram o mercado de trabalho com ampla geração de empregos e oportunidades.

Pode-se dizer que os impactos da expansão dos programas sociais e do aumento do salário mínimo foram mais expressivos no Nordeste que no restante do país, considerando que a população nordestina concentra metade das famílias que recebem até um salário mínimo e absorve 55% do orçamento destinado ao Bolsa Família, principal programa de transferência de renda do país. O aumento das receitas, por sua vez, impulsionou o consumo e atraiu investimentos à Região³³.

³³ As informações foram retiradas de entrevista da profa. Tânia Bacelar, economista e professora da UFPE, à

Dentre os investimentos em infraestrutura no estado de Pernambuco destacam-se o Complexo Industrial Portuário de Suape, a construção da ferrovia Transnordestina, a transposição do Rio São Francisco e a instalação de um polo automobilístico³⁴. Estas grandes obras em andamento no estado têm impulsionado altos índices econômicos, com o PIB em alta de até 8% ao ano (acima da média nacional) e melhorias nas taxas de emprego e ocupação relacionadas ao crescimento do mercado de trabalho formal.

Os dados³⁵ apresentados pelo Censo/IBGE revelam que houve efetivamente um aumento na taxa de ocupação de 41,9% em 2000 para 46,1% no ano de 2010 e uma queda significativa na taxa de desocupação da população economicamente ativa (PEA) que passou de 9,4% em 2000 para 5,8% em 2010. Assim, a população ocupada em Pernambuco passou de 59,7% para 63,4%, havendo diminuição das taxas de desemprego em todas as faixas etárias.

O número de empregados/as com carteira assinada também se elevou de 28,3% em 2000 para 35,1% em 2010, indicando aumento no grau de formalização do mercado de trabalho, que tem como consequência direta a inserção desta população numa rede de proteção social ligada aos benefícios trabalhistas e previdenciários. A geração de empregos formais foi mais intensa no período de 2000 a 2005, apresentando crescimento de 7% ao ano, destacando-se nesta conjuntura a taxa de 23,7% na área da construção civil. Conforme apontado pelo artigo, este crescimento do emprego formal deu-se de maneira mais expressiva entre as mulheres e a população com nível fundamental, médio e superior. Entre a população analfabeta ou com ensino fundamental incompleto, bem como na área da agricultura, a taxa de emprego formal apresentou, ao contrário, queda constante durante o período considerado.

Apesar do acelerado processo de industrialização e urbanização, a Região Nordeste, que concentra 28% da população brasileira, ainda responde apenas por 13,5% do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, de acordo com o IBGE (2010). E, embora venha

Revista Carta Capital de 15 de Dezembro de 2010. p.29.

³⁴ Mais informações em: <http://pedesenvolvimento.com/>.

³⁵ Os dados apresentados foram consultados no artigo de Jorge Jatobá "*Mudanças no perfil do mercado de trabalho pernambucano*" publicado em 15/03/2012 na Revista Algomais. Ano 6, Nº 72. Março de 2012. Disponível em: <http://www.ceplanconsult.com.br/noticia.php?tipo=opinioao&idnoticia=338>.

apresentando incrementos no salário médio nos últimos anos, a renda ainda é 78% menor que no Centro-Oeste e 71% inferior à do Sudeste (Idem, p.28).

Este forte crescimento econômico, entretanto, opera-se em um contexto de permanência de altas taxas de analfabetismo e reduzido IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), que acabam por aprofundar a marcada concentração de renda e desigualdade social no estado. A constatação de que 47,8% dos/as trabalhadores/as (considerando-se as formas de trabalho formal e informal) recebiam até um salário mínimo no ano de 2010 reafirma o papel decisivo que assume o mercado de trabalho na manutenção e reprodução das desigualdades sociais no atual contexto pernambucano, e coloca a necessidade de questionar as formas através das quais vem sendo impulsionado este desenvolvimento e crescimento econômico do estado.

3.3 A Região Metropolitana de Recife - RMR

Dentre as três grandes aglomerações urbanas da Região Nordeste - ao lado das capitais Salvador/BA ao sul e Fortaleza/CE ao norte - a Região Metropolitana de Recife (RMR), instituída no ano de 1973, é formada por 14 municípios³⁶. Com um total aproximado de 3,7 milhões de habitantes (IBGE, 2012) estende-se por 2.766km² na faixa litorânea do estado de Pernambuco.

Em sua formação histórica destaca-se, desde os tempos coloniais, a presença da produção canavieira como principal atividade econômica. Os processos de formação e crescimento do aglomerado urbano do Recife revelam a herança dos latifúndios açucareiros e a permanência de traços de relações de trabalho baseadas na escravidão, marcada por baixas remunerações salariais e pela concentração de renda entre poucos/as. A região destaca-se, ainda, por amplos processos históricos de reivindicação e mobilização popular.

Desde o século XVI, a infraestrutura urbana concentrou-se entre os municípios de Recife e Olinda, estabelecendo-se neste último a sede política da capitania de Pernambuco. Banhada por extensos rios (Capibaribe, Beberibe, Tejipió e Jordão) que lhe conferem o apelido de ‘Veneza brasileira’, a região destacou-se economicamente por seu porto, onde atualmente localiza-se o Recife Antigo, através do qual eram escoadas a produção de açúcar – concentrada em usinas na Zona da Mata – e do algodão, vindo das regiões do Agreste e Sertão do estado. O escoamento da produção foi viabilizado por ferrovias, construídas principalmente durante a segunda metade do século XIX e início do século XX, que ligavam as áreas de produção ao porto de Recife.

Neste período, no bojo do processo de industrialização, “fixam-se na região novas indústrias, principalmente usinas de açúcar e fábricas têxteis, as quais frequentemente associavam-se a vilas operárias (Camaragibe, Moreno, Paulista). Já na década de 50 constitui-se ao longo da Ferrovia Sul e da BR-101 Sul o Distrito Industrial de Prazeres (Jaboatão) e do Cabo [de Santo Agostinho]” (Lima e Bitoun, 2004:99). Via de regra, as

³⁶ A RMR é formada pelos municípios de: Cabo, Igarassu, Ipojuca, Jaboatão do Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, São Lourenço da Mata, Itamaracá, emancipado em 1962 de Igarassu, Abreu e Lima, emancipado em 1982 de Paulista, e Camaragibe, emancipado em 1982 de São Lourenço da Mata (Censos Demográficos FIBGE *apud* Lima e Bitoun, 2004).

figuras dos donos das indústrias coincidia com a dos grandes e médios proprietários plantadores de cana-de-açúcar, que formavam a ‘burguesia canavieira’ da região. Nos pequenos centros urbanos, a população constituía-se majoritariamente de operários/as que trabalhavam nas fábricas da região, onde destacou-se uma significativa mobilização social e atuação no Partido Comunista, entre os anos 1940 e 1960 (Idem).

Com o intenso êxodo rural ocorrido na região entre os anos de 1940 e 1960, a configuração urbana foi se dando pela formação de bairros pobres, constituídos especialmente por famílias de migrantes que saíam das zonas rurais para estabelecerem-se na região metropolitana. Esta população geralmente garantia seu sustento por meio de empregos sazonais nas lavouras e da prestação de serviços: os homens na área da construção civil e as mulheres nos serviços domésticos.

Os investimentos na região ao longo dos anos consolidaram-na como o principal polo industrial, comercial, cultural, tecnológico e logístico de Pernambuco, concentrando 42,9% da população do estado em 2005³⁷. O volume de investimentos econômicos na região foi intensificado pela retomada e implementação de grandes obras, tais como a construção da rodovia BR 101 Norte e do Pólo Farmoquímico na cidade de Goiana; a Refinaria de Petróleo em Abreu e Lima; o Estaleiro Atlântico Sul, localizado no Complexo Industrial Portuário de Suape, no município de Ipojuca; a instalação do Polo Petroquímico, entre outros, que atraíram a instalação e expansão de fábricas, serviços e comércios na região³⁸.

O aquecimento da economia na região fomentou a formalização do mercado de trabalho, que apresentou taxas de crescimento nos empregos formais na última década, passando de 621 mil, em 2000, para mais de 1 milhão em 2010. A participação das mulheres neste total apresentou baixo incremento, passando de 38,9% a 39% durante o período de 2000 a 2010. A média salarial, apesar de ser maior quando comparada à do estado de Pernambuco e da região Nordeste, também apresentou tímido crescimento no

³⁷Fonte: http://www2.portaldatransparencia.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=98269&folderId=287239&name=DLFE-26903.pdf Consultado em 29/11/2012.

³⁸ Esta intensa expansão do crescimento econômico insere-se na proposta do atual Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. No estado, é acompanhado pelo Projeto Todos por Pernambuco, em desenvolvimento pelo governo estadual desde o ano de 2007. Para mais informações: <http://www.pe.gov.br/programas/todos-por-pernambuco/>.

período, passando de R\$1.462,14 a R\$1.556,17. Em 2011, a proporção do salário feminino com relação ao masculino era de 71,3%, o que revela a permanência das diferenças salariais entre homens e mulheres na região (DIEESE, 2012).

Como reflexo da intensa expansão econômica, a última década foi marcada, na RMR, pela queda contínua da taxa de desemprego total³⁹, que diminuiu para 12% em 2012. Entre a PEA feminina, a taxa de desemprego chegou a 14,6% em 2012, enquanto entre a população masculina este índice foi de 9,8% (DIEESE, 2013). Percebe-se que numa conjuntura de acelerado crescimento as mulheres permanecem como a minoria entre a população ocupada (44,4%) e maioria entre os/as desempregados/as (57,3%) (DIEESE, 2012).

Na RMR, a força de trabalho feminina concentra-se majoritariamente nas áreas de Serviços (71,4%) e Comércio (21,1%). A Construção Civil, apesar de apresentar crescimento de 40% da absorção desta mão de obra entre 2011 e 2012, ainda representa apenas 1% da participação feminina no setor (DIEESE, 2013).

Os menores rendimentos mensais auferidos pelas mulheres e a menor presença destas no setor formal, revelam uma ‘frágil inserção’ da população feminina no atual modelo de crescimento na RMR, o que acarreta a permanência de expressivas desigualdades de gênero neste âmbito, evidenciando uma ‘marginalidade’ da população feminina no processo de desenvolvimento econômico em curso na região.

3.4 A presença dos movimentos feministas e de mulheres no estado

A emergência do movimento feminista pernambucano insere-se no contexto de constituição dos movimentos feministas brasileiros e latino-americanos, a partir da década de 1970, envolvidos com as lutas nacionais para democratização do Estado, em oposição aos regimes ditatoriais. Com o processo de abertura democrática no país, e o retorno de militantes feministas exiladas, que traziam a experiência e influência de feminismos

³⁹ A taxa de desemprego total equivale à relação entre Desempregados e População Economicamente Ativa. Indica a proporção da PEA que se encontra na situação de desemprego aberto ou oculto. A taxa de desemprego aberto em fevereiro de 2013 foi de 8,1% da PEA. (PED, fev.2013) Disponível em: http://www2.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?p_l_id=19954&folderId=5984131&name=DLFE-34330.pdf. Acesso em: 27.07.13.

estrangeiros, proliferaram-se grupos e organizações feministas (Correa, 2001 e Sarti, 2001 *Apud* Bonetti, 2007:79). Neste período, os grupos feministas concentraram-se majoritariamente na Região Metropolitana do Recife e, seguindo uma tendência nacional, dividiram-se entre aqueles ligados a partidos políticos de esquerda e os grupos autônomos.

De acordo com Bonetti (2007),

“Em 1979, forma-se o grupo “Mulheres à Luta”, vinculado ao Partido Comunista do Brasil, dissolvendo-se em 1982 e dando lugar ao grupo “União das Mulheres”. No mesmo ano forma-se a Federação das Mulheres de Pernambuco, ligada ao MR-8.(...) Na tendência autônoma, em 1978, surge o grupo “Ação Mulher”, formado por mulheres profissionais liberais, acadêmicas e mulheres que voltavam do exílio. De forte inspiração no movimento feminista europeu, era um grupo de reflexão voltado às questões da sexualidade, do corpo e da saúde da mulher, dissolvendo-se em 1982. Dos seus quadros saíram feministas que fundaram três das primeiras Organizações Não Governamentais (ONGs) locais: a Casa da Mulher do Nordeste, nascida em 1980 e voltada para questões de organização política e geração de renda, o SOSCorpo – Grupo Saúde da Mulher⁴⁰, em 1981, voltado para as questões da saúde da mulher, e o Centro das Mulheres do Cabo, formado em 1984 e voltado para questões de cidadania e política. (Oliveira, 2002)” (Bonetti, 2007: 79-80)

Diante da diversidade de grupos que compunham o campo político feminista e da necessidade de articulação dos movimentos sociais que o momento político nacional de convocação da Assembleia Constituinte demandava, foi criado o Fórum de Mulheres de Pernambuco - FMPE, no ano de 1988, como um espaço político para a articulação dos distintos grupos voltados a discussão e melhoria das condições das mulheres no estado. Em mais de duas décadas de atuação, o Fórum consolidou-se como importante espaço de articulação dos grupos e lutas das mulheres em Pernambuco.

Atualmente é constituído por cerca de 70 grupos, entre ONGs, fóruns, associações e grupos de mulheres, mulheres de núcleos universitários, de secretarias de mulheres, de sindicatos, de partidos políticos e feministas sem vínculos institucionais, e assume diversas frentes de ação do movimento feminista local (FMPE, 2012)⁴¹. Além de compor instâncias de participação e controle social, dialoga com os demais conselhos e fóruns da

⁴⁰ Denominado, desde 2000, ‘SOSCopo – Instituto Feminista para a Democracia’.

⁴¹Disponível em: <http://forumdemulherespe.blogspot.com.br>. Consultado em 11.11.2012.

região. Devido à sua localização⁴², o Fórum tem maior atuação e incidência na Região Metropolitana de Recife.

De acordo com Bonetti (2007), pode ser diagnosticado neste espaço um campo de disputas e conflitos característicos da constituição diversa dos movimentos feministas e seus embates frente à abertura de canais para a participação institucional e ao processo de ‘onguização’ dos movimentos sociais, que exigiram cada vez mais uma maior capacitação técnica e política das lideranças.

A autora apresenta uma instigante reflexão na qual aponta a cidade de Recife como a ‘Meca do feminismo’ nordestino, referindo-se à existência de muitos grupos feministas antigos na região, e do considerável investimento de agências de financiamento internacional, que revelam o reconhecido acúmulo de reflexão e produção de conhecimento feminista da cidade de Recife (Idem, p.70-73).

A permanência de muitos dos grupos feministas organizados desde o início da década de 1980 consolidou um campo político de atuação das mulheres no estado, através do qual são desenvolvidas ações em distintas áreas, direcionadas à promoção de melhores condições de vida para as mulheres. Tais ações orientam-se a transformações no âmbito da sociedade civil e a reivindicações por políticas e direitos das mulheres ao Estado.

Dentre as organizações feministas de Pernambuco, a Casa da Mulher do Nordeste (CMN) atua desde a década de 1980 na promoção do ‘empoderamento econômico’ das mulheres⁴³. Atualmente, suas ações estão focalizadas no assessoramento da ‘Rede de Mulheres Produtoras do Nordeste’⁴⁴, formada por mulheres dos estados de Pernambuco, Bahia, Maranhão, Piauí e Paraíba. A Rede reúne grupos de mulheres que trabalham com atividades manuais e artesanato com o objetivo de melhoria da geração de renda destas mulheres. A Casa assessora a Rede de Mulheres produtoras na Região Metropolitana do

⁴² Atualmente, as reuniões do FMPE acontecem na sede do SOSCorpo, na cidade de Recife.

⁴³ Priorizou-se aqui a descrição das atividades da CMN por estarem voltadas diretamente à promoção da autonomia econômica das mulheres, tema central da presente análise.

⁴⁴ A Rede de Mulheres Produtoras do Nordeste surgiu no ano de 1996, a partir de encontros promovidos pela Casada Mulher do Nordeste para pensar, discutir e trocar experiências sobre a produção e reprodução da vida e o trabalho das mulheres. A Rede nasceu como uma estratégia para enfrentar as dificuldades de isolamento e invisibilidade vivida pelas mulheres na sua produção. (*Rede de Mulheres Produtoras do Nordeste*. Recife, 2010:25)

Recife (Programa Mulher, trabalho e vida urbana) e na Região do Sertão do Pajeú (Rede de mulheres produtoras do Sertão do Pajeú – Programa Mulher e Vida Rural).

Na RMR, as atividades estão quase inteiramente voltadas ao artesanato e confecção manual – costura, bijuterias, objetos decorativos – enquanto no Sertão do Pajeú incluem atividades como pequena agricultura e criação de animais. A CMN auxilia no aprimoramento e comercialização dos produtos, através das feiras e das redes. O trabalho é realizado a partir de quatro linhas programáticas: (i) formação – cursos, seminários; (ii) assessoria técnica aos grupos – objetiva auxiliar na gestão e organização dos grupos de mulheres, da produção; (iii) fortalecimento da auto-organização; e (iv) participação política – que inclui a participação da CMN nos conselhos e conferências (da mulher, de economia solidária, etc.), e o incentivo à participação dos grupos de mulheres nestes espaços.

De acordo com uma integrante da CMN, o foco nas atividades artesanais aparece como resultado das demandas das mulheres à organização, e reflexo de atividades já exercidas por elas para geração de renda na região.

“Os grupos que temos constituídos atualmente na região metropolitana trabalham com foco no artesanato. Então não é um foco que a gente coloca; são as demandas que chegam pra gente. Como trabalhamos com a igualdade de gênero, as mulheres geralmente se relacionam mais com estas atividades. Elas conseguem mais gerar renda a partir destas atividades, que são atividades que elas já têm na vida e a partir das quais elas tentam se organizar” (Entrevista Junho/2012).

A formação técnica é sempre acompanhada pela formação política, baseada nas chamadas ‘oficinas estruturantes’ que trabalham as questões de gênero, raça e classe, entendidas como estruturantes das desigualdades sociais. Tais oficinas orientam-se à maior compreensão, por parte das mulheres, da conjuntura política, econômica e social na qual se inserem. De acordo com a representante da CMN,

“dar só o técnico para as mulheres aprenderem e começar a vender os seus produtos não é o suficiente. Elas precisam entender em que estrutura essa economia está organizada, entender em que estrutura a sociedade tá organizada pra poder dar um salto na sua vida. (...) Porque só fabricar por fabricar não vai levar a esta igualdade que a gente tanto fala.” (Idem).

Baseadas em ações contínuas e integradas, sem duração pré-estabelecida, as propostas incluem o acompanhamento dos processos de desenvolvimento dos grupos envolvidos, o que permite que novas ações sejam geradas a partir de demandas surgidas. Esta estratégia de continuidade e acompanhamento sugere um movimento de evolução e fortalecimento tanto das ações como dos sujeitos e grupos envolvidos.

Além do trabalho com a Rede, a CMN desenvolve projetos junto a comunidades em parceria com o Fórum de Mulheres de PE, a ActionAid, a Petrobrás, as SecMulher do estado⁴⁵ e do município de Recife, as organizações locais de base, os movimentos de mulheres e os grupos da Rede. O grupo participa, ainda, dos fóruns e conselhos de economia solidária e de desenvolvimento sustentável.

Dentre as demandas por políticas públicas no estado, a questão do combate à violência – efetivação e cumprimento da Lei Maria da Penha⁴⁶ - e da garantia dos direitos reprodutivos - descriminalização do aborto - aparecem, certamente, como as principais bandeiras de luta dos movimentos feministas e de mulheres. A organização de mulheres no estado se dá, ainda, frente a questões ligadas à moradia, economia solidária, orçamento participativo, dentre outras. A questão do trabalho aparece com menor ênfase nas propostas, porém sempre se articula às demais demandas pela via da promoção da autonomia das mulheres no campo econômico como uma das condições necessárias ao combate à opressão e às desigualdades de gênero.

A constituição histórica de forte mobilização e organização feminista no estado de Pernambuco se reflete em numerosos focos de atuação política das mulheres, a partir de organizações e coletivos, de associações de bairros, da participação em sindicatos e também dentro dos organismos de políticas públicas para as mulheres, estadual e municipal. O ativismo político das mulheres na região impulsiona diversas ações e manifestações, e pressiona para que medidas sejam realizadas tanto pela SecMulher-PE, como pelos demais organismos do estado e municipais.

O Fórum de Mulheres de Pernambuco (FMPE), o Conselho Estadual de Direitos das Mulheres (CEDIM) e as Conferências estaduais e municipais aparecem como

⁴⁵ A parceria com a SecMulher Pernambuco inicia-se apenas no ano de 2012, com a participação da CMN no projeto Chapéu de Palha Mulher da pesca.

⁴⁶ Lei 11.340/06, aprovada em 22 de setembro de 2006.

importantes canais de interlocução e participação do movimento na elaboração de demandas, na cobrança de suas reivindicações e no monitoramento das ações governamentais. Além disso, na Região Metropolitana de Recife concentram-se diversas organizações de mulheres que realizam suas ações e militância por meio de estratégias e em campos de atuação diversos (combate à violência, educação, direitos reprodutivos, geração de trabalho e renda, entre outros), de maneira independente das relações que estabelecem com os organismos de políticas para as mulheres⁴⁷.

Neste sentido, os diálogos estabelecidos entre movimentos sociais e o Estado não se restringem à relação com os organismos de políticas para as mulheres, mas difundem-se através da participação em fóruns e conferências de diversos setores, tais como: economia solidária, juventude, habitação, educação, saúde, segurança. Esta múltipla atuação das organizações feministas e de mulheres tem como objetivo influenciar na elaboração de políticas públicas em distintas áreas, a fim de que considerem as desigualdades de gênero e promovam os direitos e o acesso das mulheres.

A criação das Secretarias as coloca como um mecanismo institucional onde confluem as variadas demandas de políticas para as mulheres. No estado de Pernambuco e, especificamente na RMR, percebe-se uma efetiva participação dos movimentos sociais nos processos de definição das diretrizes para políticas públicas, onde se destaca o espaço do FMPE como uma organização capaz de agregar muitas entidades, grupos, ONGs do movimento feminista e de mulheres. As demandas estabelecidas como pautas subsidiam as discussões nas elaborações dos Planos que se realizam por meio das Conferências e do Conselho, que serão postas em prática pelos organismos governamentais.

No que se refere à promoção de melhores oportunidades de acesso ao trabalho e renda para as mulheres, dentre as ações de maior visibilidade desenvolvidas pela Secretaria da Mulher de Pernambuco até 2012, destacam-se: o Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher, desenvolvido de 2010 a 2012 na RMR, e o Programa

⁴⁷ Para a presente análise, foram entrevistadas militantes de grupos feministas e organizações de mulheres que participam do Fórum de Mulheres de Pernambuco e possuem forte atuação na Região Metropolitana de Recife, nas áreas de pesquisa e produção de conhecimento (SOSCorpo), geração de trabalho e renda para as mulheres (Casa da Mulher do Nordeste), reivindicação de direitos trabalhistas (Sindicato das Trabalhadoras Domésticas), organização e atuação local (Grupo Espaço Mulher).

Chapéu de Palha Mulher, implementado desde 2007 nas regiões da Zona da Mata, Agreste e Sertão. A fim de aprofundar o conhecimento sobre as formas de ação e os mecanismos mobilizados pela secretaria no âmbito da promoção de trabalho e renda, estas duas iniciativas constituem-se como objetos de análise e reflexão da presente pesquisa.

3.5 A Secretaria da Mulher de Pernambuco: Desafios, propostas e ações

Criada em 19 de janeiro de 2007 pela Lei 13.205, a Secretaria Especial da Mulher do estado de Pernambuco (SecMulher/PE) torna-se uma Secretaria de Estado a partir de 6 de janeiro de 2011, de acordo com a Lei 14.264. Coordenada desde sua criação pela secretária Cristina Buarque, indicada pelo governador do estado Eduardo Campos (PSB), a SecMulher-PE é instituída com os propósitos de “formular, desenvolver, articular, coordenar, apoiar e monitorar políticas públicas para promover a melhoria das condições de vida das mulheres em Pernambuco” (SecMulher-PE, 2011:20).

Em suas propostas de planos e políticas, reunidas em materiais produzidos anualmente (Anuários), a SecMulher-PE coloca a teoria feminista de gênero como marco conceitual de seus discursos e ações. Define o feminismo como “a ação política das mulheres, em favor da construção da igualdade entre mulheres e homens, que tem como foco a *desconstrução do patriarcado* e tem por objetivo a *transformação das relações desiguais de poder entre os sexos*” (SecMulher-PE, 2012:19. Grifos meus). Para a garantia dos direitos das mulheres, prioriza a criação e intervenção em políticas que “incidam na transformação da cultura patriarcal, machista e racista e sejam potencialmente criadoras de novas práticas”.

Para tanto, propõe “uma reestruturação e aprofundamento das relações entre sociedade e Estado” a partir do estímulo e fortalecimento de fóruns consultivos e deliberativos, formados por representantes da sociedade civil e do Estado e do reconhecimento das organizações populares de mulheres, do movimento feminista e de mulheres como “sujeitos políticos coletivos e legítimos interlocutores para as discussões com o Estado sobre os interesses das mulheres” (Idem, p.21).

Como parte desta proposta, o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM-PE) é reestruturado e inicia suas atividades no ano de 2008⁴⁸ com a finalidade de “contribuir na formulação e proposição de diretrizes para ações governamentais voltadas à promoção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas para a igualdade de gênero” (documento CEDIM-PE).

Na atual gestão (2011-2014), o CEDIM-PE é composto por 34 conselheiras, sendo 12 titulares e 04 suplentes representantes da sociedade civil, eleitas a partir de um processo de edital público no qual as representantes são indicadas por suas organizações; 12 titulares e 03 suplentes do Poder Público, designadas por gestores/as de distintos órgãos governamentais e 03 titulares de *notório saber* e reconhecida atuação na defesa dos direitos das mulheres. Com o propósito de constituir-se como importante espaço de diálogo entre a sociedade civil e o Estado, o CEDIM reúne-se mensalmente para a discussão de temas como: a organização, realização e avaliação das Conferências Municipais e Estaduais de Políticas para as Mulheres; a participação na Comissão de Acompanhamento dos Planos Plurianuais (PPAs), e o apoio à criação e fortalecimento dos Conselhos Municipais de Direitos da Mulher (COMDIM) no estado.

Para a elaboração e aplicação de suas ações, a SecMulher-PE se subdivide em cinco setores: Diretoria Geral de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, Diretoria Geral de Planejamento e Gestão, Gerência de Programas e Ações Temáticas, Gerência de Fortalecimento Sociopolítico das Mulheres e Gerência de Articulação e Interiorização das Ações de Gênero. As políticas desenvolvidas contemplam seis áreas: (1) Política de aperfeiçoamento institucional; (2) Política de produção de conhecimento, informação e formação em gênero; (3) Política de empoderamento e municipalização das ações de gênero; (4) Política de promoção dos direitos das mulheres nas áreas de trabalho e renda, habitação, saúde, cultura, esporte e turismo; (5) Política de enfrentamento à violência de gênero contra as mulheres; e (6) Reforço estratégico para os segmentos das mulheres rurais e metropolitanas (SecMulher-PE, 2012).

⁴⁸ O CEDIM-PE foi criado em 2004 pela Lei 12.622, porém a estruturação e efetivo funcionamento do órgão se dão apenas em 2008 através do Projeto de Lei Ordinária 13.422.

As principais ações realizadas pela SecMulher-PE desde sua criação em 2007 voltadas à geração de trabalho e renda desenvolvem-se no âmbito do ‘Programa de Trabalho e Renda’ que tem como meta ampliar os níveis de autonomia econômica e financeira das mulheres em Pernambuco, utilizando como estratégia a integração de três fatores: “a ampliação e a diversificação da qualificação profissional das mulheres, a negociação com o empresariado e o crescimento do mercado de trabalho.” (Anuário 2011:114). As ações consistem na realização de cursos de qualificação profissional, incentivo ao empreendedorismo e fomento à ação produtiva de mulheres artesãs, a partir do apoio à comercialização de seus produtos. Neste âmbito destacam-se o ‘Programa Pernambuco: Trabalho e Empreendedorismo da Mulher - PTEM’; o ‘Programa Chapéu de Palha Mulher’; e a ‘Ação Convergir Mulher’⁴⁹.

As estratégias de promoção do desenvolvimento das mulheres rurais e urbanas aparecem relacionadas a processos de formação e de acesso ao conhecimento. A partir de parcerias com secretarias e órgãos municipais a SecMulher-PE propõe, na área rural, uma “nova forma de acesso das mulheres rurais ao conjunto de bens e serviços, bem como a reestruturação das relações entre o Estado e as mulheres do campo” (SecMulher, Anuário 2012:77). Na Região Metropolitana propõe o “fomento às ações voltadas à inserção das mulheres, como protagonistas, na dinâmica de desenvolvimento do estado, que inclui os grandes projetos e obras como o Complexo de Suape, a Transnordestina, a Transposição do Rio São Francisco, o Pólo Farmoquímico e da Indústria Automobilística em Goiana, as obras para a Copa do Mundo de 2014, entre outros” (Idem, p.80).

Desde 2007, diversos programas e campanhas desenvolvidos pela SecMulher-PE têm contribuído para a expansão de direitos e serviços às mulheres no estado, buscando interferir positivamente no acesso a melhores condições no mundo do trabalho. Entre as iniciativas importantes destacam-se: o programa Nenhuma Pernambucana Sem

⁴⁹ Desenvolvido nos 17 municípios de menor IDH do estado, o Projeto Ação Convergir Mulher é dirigido pela GERAÍ, e adota a mesma metodologia do Programa Chapéu de Palha Mulher. Os cursos iniciaram-se no ano de 2010, em parceria com associações de mulheres dos municípios. Destaca-se, ainda, o Projeto Cidadania Feminina, Trabalho e Renda, desenvolvido no município de Ilha de Deus desde 2007. A ação constitui-se no fortalecimento e apoio ao desenvolvimento de atividades artesanais na região, e incluiu cursos de Capacitação em Políticas Públicas para as mulheres, e de qualificação e comercialização dos artesanatos.

Documento; o Auxílio à comercialização de produtos artesanais; e, mais recentemente, a integração ao Programa Novos Talentos⁵⁰.

Os esforços de articulação com demais ministérios e secretarias têm, aos poucos, vislumbrado resultados de inserção da perspectiva de gênero nas políticas locais de acordo com gestoras da secretaria. O crescimento e fortalecimento contínuo da secretaria na estrutura governamental do estado representa tanto o reconhecimento institucional da importância de ações voltadas às mulheres como a consolidação de esforços para que esta se torne um organismo ‘indispensável’⁵¹ na administração estadual.

No entanto, além de ter à frente desafios de grandes proporções referentes a desigualdades históricas e estruturais da sociedade que, certamente, não se solucionam a curto prazo, as ações da SecMulher fazem parte de uma política estatal que, apesar de resultar um notável crescimento econômico para o estado, vem sendo enfaticamente criticada pela sociedade civil organizada. As questões relativas ao trabalho e renda permanecem como ponto central de crítica à gestão governamental do estado nos últimos anos. Em carta elaborada pelos movimentos sociais de Pernambuco⁵² ao governador Eduardo Campos em maio de 2011, a crítica ao modelo de desenvolvimento que, de acordo com o documento, perpetua a concentração de renda e a exclusão social, principalmente das mulheres e negros/as, aparece elencada no tópico inicial, que denuncia que:

⁵⁰ O Projeto Novos Talentos é realizado pelo Governo do Estado, em parceria com o Sistema S, através da Secretaria do Trabalho, Qualificação e Empreendedorismo (STQE), e de instituições do Sistema S (SENAI, SENAC e SEST/SENAT). Mais informações em: http://www.stqe.pe.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5849. Consultado em 27.07.13. A parceria com a SecMulher, realizada a partir de 2012, visa a busca ativa das mulheres para a participação nos cursos e a articulação com os municípios para garantir infraestrutura (SecMulher-PE 2013, p.142).

⁵¹ Entrevista secretária Cristina Buarque em julho de 2012.

⁵² O documento intitulado *Todos (e todas) por Pernambuco... Pernambuco para quem?* É assinado pelos seguintes Movimentos Sociais: FMPE -Fórum de Mulheres de Pernambuco; FERU - Fórum Estadual Estadual de Reforma Urbana; Articulação Aids em Pernambuco; CUT - Central Única dos Trabalhadores; SINTEPE - Sindicato dos Trabalhadores da Educação de Pernambuco; Sindicato das Empregadas Domésticas; RFS - Rede Feminista de Saúde – Regional Pernambuco; Rede Nacional de Pessoas Vivendo com HIV/Aids /Núcleo Pernambuco - RNP +/PE; Mulheres Vivendo com AIDS; FOJUPE - Fórum das Juventudes de Pernambuco; Rede de Promotoras Legais Populares de Pernambuco; ABONG - Associação Brasileira de ONG-NE; MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos; Fórum dos Direitos da Criança e do Adolescente; Fórum de Economia Popular Solidária; Rede de Combate ao abuso e exploração sexual de Criança e Adolescente.

“O modelo de desenvolvimento da atual gestão, embora tenha criado novos postos de trabalho, não contribuiu para a desconcentração de renda no estado. Pernambuco é um dos estados brasileiros com maior concentração de renda. A população negra e as mulheres continuam galgando os piores postos de trabalho e não há políticas efetivas que contribuam para reduzir estas desigualdades.”

A crítica contundente das organizações sociais revela que as prioridades do modelo de desenvolvimento do estado estão focadas numa acelerada expansão econômica distanciada de processos de inclusão social, desconcentração da renda e melhorias das condições de vida da população local. A implementação de grandes complexos industriais em torno do Porto de Suape e dos polos automobilístico e farmacêutico, bem como as obras relacionadas aos grandes eventos têm priorizado interesses financeiros dos agentes envolvidos e não têm dado suporte para que tais ‘progressos econômicos’ possam representar novas possibilidades para a população pernambucana, que permanece em situações economicamente vulneráveis.

Apesar da diminuição do desemprego e do aumento do emprego formal apontados anteriormente, é significativo o fato de que no ano de 2011 a maioria da população pernambucana (69,5%) apresentasse um rendimento mensal abaixo de um salário mínimo; e apenas 3,3% da população tivesse uma renda superior a três salários mínimos (BDE/PE, 2011)⁵³. A contínua diminuição do Índice de Gini, que passou de 0,61 em 2001 para 0,53 em 2011, revelou um importante aumento da renda *per capita* mensal principalmente entre a população rural que, entre 2001 e 2009 teve um incremento de 60% (saindo de R\$120,90 para R\$193,30). No estado como um todo, o rendimento médio passou de R\$311,4 para R\$390,3 neste mesmo período, permanecendo abaixo da média nacional que, em 2009, era de R\$631,7 (IPEA, 2012b).

Acompanhando uma tendência nacional, os dados revelam uma significativa diminuição da taxa de pobreza extrema em Pernambuco na última década, que passou de 20,5% em 2001 a 11,5% em 2009, enquanto a média nacional diminuiu de 10,5% para 5,2% neste período. Entre a população rural este índice reduziu de 36,9% para 22,2% em 2009, permanecendo num elevado patamar.

⁵³

Disponível

em:

http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?CodInformacao=1063&Cod=3.
Consultado em 26/07/13.

Estes indicadores de diminuição da pobreza e das desigualdades sociais aparecem como reflexos do aumento das políticas nacionais de transferência de renda e seguridade social⁵⁴ direcionadas à população vulnerável e dos elevados investimentos a nível estadual, que tem acarretado uma maior geração de postos de trabalho.

Entretanto, o questionamento da sociedade civil organizada chama a atenção para uma frágil inserção da população no intenso desenvolvimento econômico que o estado vive na última década. Apesar de apresentar um PIB de 5,1% no ano de 2011 (acima da média nacional de 3,2%) percebe-se que estes grandes investimentos têm reservado a grande parte da população empregos de baixos rendimentos e baixa qualificação que, a longo prazo, dificultam um crescimento econômico e social igualitário e não criam condições para combater de fato as desigualdades históricas ainda persistentes no estado.

A manutenção de elevadas taxas de analfabetismo no estado (17,6%) e mais acentuadamente entre a população rural (33,3%) em 2009⁵⁵, e a falta de serviços básicos revelam que a diminuição dos índices de pobreza e desigualdade não têm sido proporcionais à grandiosidade dos investimentos e das obras no estado. Além disso, em muitos casos, os impactos sociais e ambientais negativos que tais mudanças podem gerar para as comunidades locais não têm sido considerados⁵⁶.

Análises sobre os impactos dos grandes projetos federais na economia nordestina (Apolinário, Silva, Lopes, 2010), financiadas pelo BNDES, destacam que a concentração produtiva ocasionada pelo Complexo Industrial Portuário de Suape pode acarretar desequilíbrios políticos, sociais e ambientais, ocasionando desde “problemas políticos sobre a divisão dos impostos gerados (que se concentrarão em um ou talvez dois municípios) até problemas de deslocamento de mão de obra como a geração de emprego

⁵⁴ Em 2009, 29,5% da população pernambucana recebia alguma forma de Seguridade Social; na zona rural este índice era de 45,4%. A média nacional neste ano era de 20,7% (IPEA, 2012b).

⁵⁵ Para este ano, a taxa nacional de foi de 9,7% e, em 2011, 8,6% para as pessoas de 15 anos ou mais de idade (IBGE, 2011).

⁵⁶ Neste sentido, um exemplo preocupante é o aumento da exploração sexual de crianças na região das obras do Complexo Industrial e Portuário de Suape. A pesquisa de Araújo e Almeida (2011) entrevistou onze meninas com idade entre 10 e 16 anos na Praia de Gaibu (município de Cabo de Santo Agostinho), que são exploradas sexualmente. Das entrevistadas, 90,9% revelaram que começaram a se prostituir em 2009 e que 63,3% de seus ‘clientes’ são trabalhadores de Suape. A metade delas declarou receber em torno de 10 a 15 reais por ‘programa’ (p. 16-17).

em municípios no extremo sul da RMR quando a maior parte das pessoas desempregadas com experiência em empregos industriais mora no extremo norte” (Apolinário, Silva, Lopes, 2010:176).

Ainda com relação à mão de obra demandada pelos grandes empreendimentos, o estudo revela que:

“A forte alteração da estrutura produtiva estadual no complexo de Suape explicitou a grande *carência de mão de obra qualificada* em diversos segmentos produtivos. Parte desta carência já vem sendo sanada com a implantação de escolas técnicas, ampliação da rede de ensino superior e iniciativas do sistema S. *A grande dificuldade será transformar pessoas com baixa escolaridade e nenhuma experiência anterior no trabalho industrial em operadores de máquinas computadorizadas e com alta precisão*” (Idem, p.177. Grifo meu.).

Esta carência aparece relacionada à

“falta de tradição na área de construção naval e civil especializada, por exemplo; além da falha no sistema educacional em todos os níveis - educação básica, nível técnico e superior, são apontados em grande parte pela carência de mão de obra local, ou seja, tem sido a justificativa da inexistência da oferta de profissionais qualificados com o nível que os investimentos requerem” (Moutinho, 2010:67)

De acordo com o estudo, “as reações a essas demandas insatisfeitas foram reconhecidas pelos governos, prefeituras e estado, e providências estão sendo tomadas” (Idem, p.67).

Diante deste quadro, a ausência de uma preocupação governamental na articulação de ações que tornem possível integrar os objetivos de crescimento econômico com o desenvolvimento e inclusão social representa a perda de oportunidades de transformação real e diminuição das desigualdades no estado de Pernambuco. A criação de maiores vagas de emprego por estes grandes empreendimentos não tem representado a inclusão da população no projeto de desenvolvimento do governo. Tem, quando muito, contribuído para tornar menos precárias as oportunidades de emprego em algumas regiões. Tais medidas, muitas vezes, perpetuam as acentuadas desigualdades sociais que caracterizam a região, respondendo a interesses econômicos que favorecem a acumulação e concentração do lucro.

Na visão da sociedade civil organizada, os programas governamentais não têm contribuído para diminuir as desigualdades no mundo do trabalho, que atingem

especialmente as mulheres e negros/as. Além de apontarem que não há medidas orientadas à desconcentração de renda, denunciam que as estratégias utilizadas nas políticas de trabalho e renda não têm obtido resultados efetivos.

Os dados expostos revelam que a inclusão da perspectiva de gênero neste âmbito não têm apresentado resultados efetivos na realidade do estado de Pernambuco. A permanência da população feminina, negra e rural em situações de trabalho precárias revela desafios e dificuldades ao projeto de promoção da autonomia econômica das mulheres no estado. Neste sentido, o documento *Todos (e todas) por Pernambuco... Pernambuco para quem?* aponta que:

“embora tenha havido avanços nas políticas para as mulheres, com a criação da Secretaria da Mulher e do Conselho Estadual de Políticas para as Mulheres, a gestão cumpriu com menos de 10% do que foi deliberado na II Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres (realizada em 2007). A insuficiência de indicadores de gênero e de raça nos planos de governo dificulta tanto a construção da política quanto avaliar o próprio impacto das políticas de governo na vida das mulheres”.

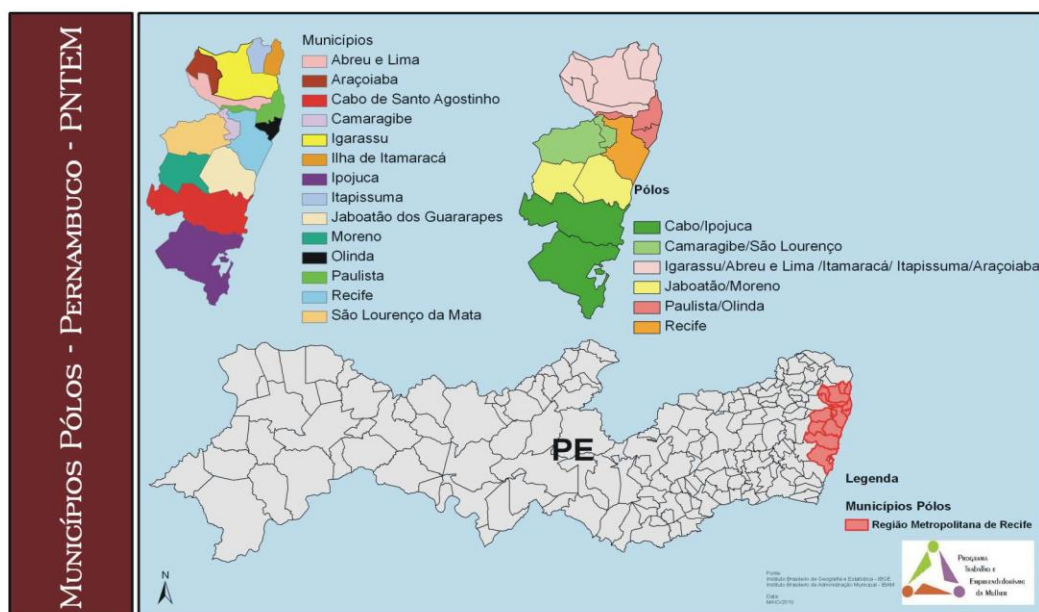
Nesta conjuntura, a presente análise traz como foco duas ações desenvolvidas pela SecMulher-PE apontadas como as principais medidas na área de geração de trabalho e renda e promoção da autonomia econômica das mulheres no estado. Propõe-se, desta maneira, apresentar uma reflexão acerca das potencialidades transformadoras das ações implementadas, dos lugares e interesses a partir dos quais têm sido pensadas as estratégias e o que tem obstruído os caminhos para uma maior igualdade de gênero no mundo do trabalho pensada a partir dos organismos de políticas para as mulheres.

3.6 Programa Pernambuco: Trabalho e Empreendedorismo da Mulher - PTEM/PE

O Programa Nacional Trabalho e Empreendedorismo da Mulher desenvolveu-se no estado de Pernambuco entre os anos de 2010 a 2012 por meio de um convênio entre a SPM e a SecMulher-PE. As atividades realizaram-se nos 14 municípios da Região Metropolitana do Recife, sob a coordenação do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em parceria com o Sebrae – Pernambuco e com a Federação Brasileira de Mulheres de Negócios e Profissionais (BPW). O foco na Região Metropolitana justificou-se pela alta taxa de urbanização e elevados índices de violência urbana e doméstica contra as mulheres na região. A ação inclui-se na política de enfrentamento à violência de gênero no estado, identificada como prioritária pela SecMulher-PE desde 2007. O PTEM-PE teve como meta a capacitação de 360 mulheres⁵⁷, tendo como público-alvo “mulheres pobres, em situação de vulnerabilidade social” e “mulheres com capacidade empreendedora” (Anuário 2011:119).

⁵⁷ De acordo com Melo (2012), foi solicitado pela GEPAT o aumento do número de vagas para 720, devido à demanda que poderia surgir a partir das atividades de mobilização realizadas. No entanto, frente à impossibilidade de aumento do financiamento, o número de vagas oferecidas foi mantido.

Mapa 2: Municípios participantes do Programa Pernambuco: Trabalho e Empreendedorismo da Mulher



Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Relatório de Atividades 2011

O perfil das participantes do PTEM no estado foi descrito por Melo (2012) como:

“mulheres com idade entre 21 e 40 anos, casadas, que se autodeclararam pardas. Têm em média dois filhos e não participam de grupos ou movimentos sociais, mas registraram que são atuantes na luta em grupos de mulheres. Concluíram o ensino fundamental e médio e apenas uma minoria nunca frequentou a escola. Entre elas, *muitas são autônomas que sobrevivem com até 1/2 salário mínimo por mês*; estão ocupadas na área de artesanato, culinária, estética e cultura. Todavia, outras tantas se colocaram sem ocupação ou sem remuneração, declarando que são beneficiárias de programas de transferência de renda, sendo a grande maioria do Programa Bolsa Família. Registrou-se, ainda, que além das declarações de discriminação de gênero, do subemprego, e da violência sexista, a maioria das mulheres é chefe de família, com a renda destinada à manutenção do lar e dos filhos, e sofre com a discriminação racial” (MELO, 2012:160-161) .

O Programa inicia-se com uma reunião de sensibilização direcionada a gestores/as públicos/as e representantes de organizações da rede de atendimento nas áreas de assistência social e trabalho dos municípios abrangidos, com a finalidade de definir conjuntamente as formas de atuação, mapeamento e viabilização das estratégias previstas. A partir da SecMulher-PE foram articulados acordos junto às Prefeituras envolvendo Secretarias e Coordenadorias municipais da Mulher, de Assistência Social, de Direitos

Humanos, de Trabalho e Renda, CRAS e CREAS, que ficaram responsáveis pela mobilização e acompanhamento local das atividades (Melo, 2012:153).

A partir de então, é realizado um seminário sobre ‘Trabalho e Empreendedorismo das Mulheres’ onde as instituições responsáveis apresentam os objetivos do programa às participantes, indicadas pelas organizações de desenvolvimento local. Posteriormente, iniciam-se os cursos de ‘Fomento ao Empreendedorismo para as Mulheres’, sob a responsabilidade do SEBRAE e da BPW, com duração de aproximadamente dois meses. Paralelamente, são realizadas atividades de formação sobre políticas públicas e temas relacionados às questões de gênero, raça e direitos humanos junto às gestoras estaduais e municipais.

De acordo com a SecMulher-PE, “com o objetivo de alterar, de modo significativo, a inter-relação presente nos processos de desenvolvimento local e as condições de vida das mulheres, o Programa incide na ambiência produtiva, na autonomia econômica e financeira, e na posição ocupada pelas mulheres no mercado de trabalho” (SecMulher-PE, 2011:119)

As estratégias utilizadas para atingir tais objetivos baseiam-se no ‘Fomento ao Empreendedorismo’ que consiste na “qualificação das mulheres para criar, manter e gerir adequadamente seus próprios negócios” (Idem). Esta qualificação se dá por meio de cursos de: Empreendedorismo; Políticas Públicas para as Mulheres; Educação Financeira e Alfabetização Digital, dos quais participaram 414 mulheres em 2011⁵⁸.

No âmbito da SecMulher-PE, o Programa está sob a responsabilidade da Gerência de Programas e Ações Temáticas (GEPAT) que, em articulação com órgãos municipais de políticas para as mulheres, prevê ações de monitoramento e avaliação dos processos desencadeados. A tarefa de “identificação de nichos de oferta de trabalho, nos mercados formal e informal” (Idem), prevista no eixo ‘Trabalho e Ocupação’ do PTEM, ficaria a cargo dos organismos municipais e Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

No entanto, este acompanhamento parece referir-se apenas ao período de desenvolvimento da ação. Nas avaliações disponíveis a respeito dos resultados do

⁵⁸ Ainda em 2011, foram capacitadas 34 mulheres no município de Olinda, com o curso de Panificação e Confeitaria, realizado em parceria com o SENAI (SecMulher-PE, 2011:119).

programa (SecMulher-PE 2011, 2012, 2013; IBAM, 2011, 2012; IPEA, 2012), não há referências ao número de mulheres participantes que se inseriram no mercado de trabalho, formal ou informal, nem mesmo a respeito daquelas que iniciaram um negócio próprio ou fortaleceram seus empreendimentos a partir do aprendizado nos cursos oferecidos. Isto significa que as estratégias de monitoramento têm sido insuficientes para analisar se a ação foi capaz de atingir os objetivos propostos, uma vez que se limitam à realização pontual dos cursos, sem promover algum tipo de suporte para que os objetivos se concretizem.

Tendo em vista esta dificuldade (ou ausência), os impactos do programa parecem ter sido avaliados a partir dos encontros de encerramento dos cursos. Com base em depoimentos das participantes, Melo (2012:161) conclui em sua avaliação do PTEM-PE que, ao participarem dos cursos e seminários as mulheres “saem com a autoestima elevada, centradas na intenção de organizar/melhorar o seu próprio negócio, estabelecer novas parcerias e, por que não dizer, cheias de esperança e propósitos de mudança”. Como exemplos destes resultados, cita a organização de mulheres para a venda de seus produtos artesanais em feirinhas e a melhoria de produtos artesanais já realizados anteriormente. São curiosos, ainda, os fatos de uma das concluintes ter tornado-se palestrante sobre empreendedorismo, no município de São Lourenço; e outra, no município de Moreno, que “viu despertar sua vocação para política partidária e prepara-se para concorrer à Câmara Municipal nas próximas eleições” (Idem).

Na visão da autora, no âmbito do PNTEM, é necessário aprofundar e repensar questões como:

“(i) formalizar acordos que permitam às mulheres participantes *reais possibilidades* de inclusão produtiva e acesso ao crédito, sem os quais não há chance de reverter os quadros de vulnerabilidade; (ii) examinar atentamente as possibilidades de habilitação prática – em face das necessidades imediatas – e também das limitações laborais das mulheres em vulnerabilidade por renda, *que não conseguem desenvolver iniciativas empreendedoras sem subsídios mínimos* para insumo; (iii) ampliar a oferta de Oficinas de Trabalho e os eixos temáticos de modo a instrumentalizar as gestoras municipais no diagnóstico, planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas; (iv) priorizar o debate sobre os direitos humanos e o exercício de cidadania dos conteúdos de capacitação do PNTEM contribui para mudar os significados das próprias mulheres sobre sua condição feminina em contextos adversos de vulnerabilidade econômica e social” (Melo, 2012:164-165. Grifos meus).

Neste trecho, a autora aponta debilidades com relação à concretização dos objetivos propostos pela ação, que parecem desarticulados às “reais possibilidades de inclusão produtiva” do público a que se dirigem. Neste sentido, salienta a necessidade de comprometimento do SEBRAE com o acompanhamento dos grupos formados, durante os dois primeiros anos, no sentido de garantir a manutenção das iniciativas criadas e de integração de ações já desenvolvidas pela Secretaria do Governo ao Programa. O balanço das ações aponta para o caráter positivo de levar o debate sobre direitos humanos e cidadania às mulheres beneficiárias, o que tem sido destacado em todas as ações da SecMulher-PE como medida inovadora capaz de produzir impactos subjetivos de suma importância na vida das mulheres participantes.

3.7 Propostas, estratégias, resultados: onde fica a autonomia econômica?

A breve aproximação à experiência do PTEM desenvolvida na RMR em Pernambuco por meio da SecMulher-PE permite levantar alguns pontos para a refletir sobre as propostas, as estratégias e os resultados da ação. Dentre os aspectos positivos destacam-se: a relevância da formação de gestores/as nas temáticas de políticas públicas e gênero; a percepção significativa do aumento da autoestima das participantes; a possibilidade de articulação entre as mulheres para a organização em grupos e fortalecimento da atividade artesanal já realizada anteriormente de maneira individual; a oportunidade de aperfeiçoamento de produtos ou iniciativas a partir do aprendizado nos cursos; o potencial de estabelecimento de redes de contatos pessoais e profissionais a partir dos cursos e eventos.

As ações direcionadas à sensibilização de gestores/as aparecem como foco inovador e de grande relevância do Programa, uma vez que envolvem diversas áreas de atuação governamental e, ao colocarem a necessidade de inclusão da perspectiva de gênero nos programas e políticas públicas aos/às gestores/as, contribuem para influenciar na transversalização da temática e incentivar uma maior atenção à participação das mulheres como beneficiárias das políticas desenvolvidas por estes setores. Este processo de sensibilização torna-se relevante na medida em que a falta de capacitação para trabalhar

com as temáticas de gênero nas políticas públicas ainda aparece como uma dificuldade no estado.

Entretanto é necessário atentar para a ausência de medidas que de fato contribuam para promover a autonomia econômica das mulheres, ampliar as possibilidades de inserção no mercado de trabalho formal ou informal, ou manter e gerir negócios próprios, conforme previsto pela proposta central do PNTEM. As estratégias utilizadas representam limitações intrínsecas para que os objetivos propostos sejam atingidos, desde a escolha pelo desenvolvimento de cursos que não dialogam com a demanda por mão de obra crescente no estado à falta de preocupação em realizar um acompanhamento junto aos grupos participantes.

Considerando a estratégia central de promoção da autonomia econômica a partir do fomento ao empreendedorismo, de um lado, e o público alvo do programa composto por mulheres em situação de vulnerabilidade social, econômica e, por vezes, em situações de violência, de outro, o curso, por si só, apresenta debilidades para promover as transformações sociais a que se propõe. A falta de integração a demais políticas contribui para manter estas mulheres à margem dos processos de desenvolvimento econômico do estado, uma vez que as barreiras e dificuldades concretas não são removidas nem sequer deslocadas. Sem desprezar a importância dos impactos subjetivos que tais experiências trouxeram para algumas das participantes, propõe-se avaliar criticamente os lugares que têm sido pensados para que estas mulheres possam sair das situações de precariedade econômica em que se encontram.

Conclui-se, portanto, que o Programa contribui para pensar as questões de gênero, mas não apresenta propostas efetivas para a construção de oportunidades de ‘trabalho e empreendedorismo das mulheres’, na medida em que não prevê medidas concretas para ampliar a empregabilidade ou oferecer apoio (técnico ou financeiro) às iniciativas incentivadas durante os cursos. Estas, por sua vez, parecem ficar a cargo de iniciativas individuais ou coletivas das participantes que, a partir dos cursos, estariam aptas a transformarem suas condições econômicas de ‘vulneráveis’ a ‘empreendedoras’. A ênfase em estratégias de responsabilização pessoal pode representar, muitas vezes, a manutenção das situações de precariedade e pobreza.

Conforme aponta Lima (2010:161), “a valorização do trabalho autônomo empreendedor reinterpreta igualmente o trabalho autônomo na precariedade da informalidade destacando seu potencial inovador e que depende da predisposição individual ao risco e a inovação”. Sob esta perspectiva, a inclusão social destas mulheres permanece condicionada a iniciativas pessoais o que representa, de um lado, a desresponsabilização dos setores públicos e privados e, de outro, o reforço dos lugares de marginalidade que as mulheres têm ocupado no processo produtivo.

Neste contexto, a falta de articulação com políticas de criação de emprego; intermediação de mão de obra; acesso ao crédito; melhorias no acesso a serviços relacionados tanto às tarefas de reprodução social – que ainda se colocam como entraves fundamentais ao desenvolvimento econômico para as mulheres - como à mobilidade, habitação, etc. revelam um vazio no qual vêm sendo aplicadas as iniciativas públicas que se propõem transformar as condições sociais das mulheres por meio da geração de trabalho e renda.

Neste sentido, atenta-se aos limites das ações desenvolvidas no âmbito de um programa que visa promover a autonomia econômica das mulheres, mas não inclui medidas práticas de expansão das possibilidades de empregabilidade e geração de renda das participantes. A efetividade do Programa parece, assim, assentar-se na inclusão destas mulheres em situação de vulnerabilidade social como beneficiárias em uma ação governamental que articula os cursos de formação profissional à preocupação em abordar conteúdos acerca de políticas públicas, gênero e direitos das mulheres.

Ao trabalhar o fortalecimento da autoestima e da autoconfiança das mulheres e as questões técnicas relacionadas à melhoria dos produtos e das possibilidades de viabilizar sua comercialização, tais iniciativas podem representar subjetivamente um potencial esclarecedor e até transformador ao direcionarem-se a uma parte da população historicamente privada de direitos. Problematisa-se, todavia, os resultados práticos dos programas, que não incluem dados relacionados a processos efetivos de geração de renda ou empregabilidade das participantes. As avaliações do programa, ao limitarem-se a apresentar o montante de mulheres qualificadas e beneficiadas durante o processo, carecem de informações que permitam mensurar o impacto real da ação para a geração de

trabalho e renda ou para impulsionar a promoção da autonomia econômica das mulheres após sua participação no PTEM.

Ademais, o foco no incentivo ao empreendedorismo, além de mostrar-se como uma alternativa paliativa ao desemprego e de manutenção de oportunidades de geração de renda limitadas, também “acaba estimulando o trabalho sem acesso a direitos e, muitas vezes, formas extremamente precárias de trabalho” (OIT, 2012:46), sem fornecer possibilidades reais de empregabilidade ou ampliação das oportunidades das participantes no mercado de trabalho formal.

3.8 O Programa Chapéu de Palha Mulher

O Chapéu de Palha Mulher faz parte do Programa Chapéu de Palha, executado pelo governo estadual de Pernambuco desde 2007 com a finalidade de “fortalecer a cidadania do homem do campo, investindo na alfabetização, no reforço escolar para jovens e adultos, na educação ambiental e na recuperação de áreas ambientalmente degradadas por meio do plantio de mudas e da recomposição da mata ciliar. Realiza também cursos de capacitação profissional para mulheres, além do pagamento de uma bolsa que pode chegar a R\$ 232,50, valor complementar ao Bolsa Família, programa do Governo Federal”⁵⁹.

O Programa é implementado pela SecMulher desde o ano de 2007 na Zona Canavieira “visando atender às mulheres atingidas pela extrema pobreza em decorrência de sua vinculação produtiva a culturas sazonais” (SecMulher-PE, Anuário 2013:163). Em 2009, o programa foi estendido para a Zona de Fruticultura Irrigada e, em 2012, passou a ser aplicado junto às pescadoras artesanais do estado. A coordenação do Programa é realizada pela Gerência de Interiorização das Ações (GERAI), responsável pelas ações direcionadas aos municípios do interior do estado.

O Programa Chapéu de Palha Mulher destaca-se como importante ação da ‘Política de Reforço Estratégico para as Mulheres Rurais’⁶⁰, desenvolvida pela SecMulher-PE em parceria com ONGs locais e com a Comissão Permanente de Mulheres Rurais de Pernambuco (CPMR/PE)⁶¹. Esta política tem como foco central a construção do Centro de

⁵⁹ Em <http://www.pe.gov.br/programas/chapeu-de-palha/>. Consultado em 19/06/2013.

⁶⁰ As diretrizes desta política compõem o I Plano Estadual de Políticas para as Mulheres Rurais de Pernambuco, elaborado em 2011, com o objetivo de “construir, no interior do aparelho do Estado, a transversalidade, mediante ações integradas entre várias secretarias, órgãos da administração indireta e organizações da sociedade civil” (SecMulher-PE, Anuário 2013:163).

⁶¹ Composta por: Secretaria da Mulher, Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos, Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade, Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária, Secretaria Executiva da Agricultura Familiar/ProRural, Secretaria de Ciências e Tecnologia, Comissão Pastoral da Terra - CPT, Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Pernambuco - FETAPE, Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar - FETRAF, Movimento Agroecológico pela Reforma Agrária - MAPRA, Movimento de Libertação dos Sem Terra - MLST, Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST, Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste - MMTR NE, Movimento de Pescadores e Pescadoras Artesanais - Região Pernambuco, Articulação dos Povos e Organizações Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo - Apoinme, Rede Convergir Mulher - Sertão, Rede Convergir Mulher -

Aceleração do Desenvolvimento das Mulheres Rurais. De acordo com a secretaria, “a estratégia básica de Promoção do Desenvolvimento das Mulheres Rurais é formatar e implantar mecanismos dotados da capacidade de acelerar *oportunidades de mobilização sociopolítica* ascendente e de *construir a autonomia econômica das mulheres*” (SecMulher-PE, 2013:163. Grifos meus).

O Projeto inclui, ainda, a formação de uma Rede de Agentes de Políticas Públicas para as Mulheres Rurais, formada por “mulheres de base e trabalhadoras rurais que, ao participarem das atividades, tornam-se agentes de políticas públicas e multiplicam conhecimentos e experiências em suas comunidades” (SecMulher-PE, 2012:128).

Nos processos desenvolvidos nas Zonas Canavieiras, inicialmente, a Secretaria de Planejamento e Gestão do estado de Pernambuco (SEPLAG) organiza o cadastramento dos/as trabalhadores/as que serão demitidos/as das indústrias canavieiras para que se inscrevam e tenham acesso ao Programa. Neste cadastramento, a população a ser atendida é dividida entre diferentes secretarias estaduais⁶², que ficam responsáveis por executar o programa de maneira independente: os/as beneficiários/as recebem o auxílio financeiro do estado e cada secretaria realiza um trabalho de acordo com a sua especificidade. O ‘Chapéu de Palha Mulher’, coordenado pela Secmulher-PE, amplia as ações do programa às mulheres, a partir da demanda em atender as trabalhadoras das zonas canavieiras que anteriormente não eram contempladas. Além daquelas que trabalham nas lavouras de cana, podem participar também mulheres indicadas pelos trabalhadores, geralmente esposas, filhas ou parentes.

O programa é desenvolvido em parceria com ONGs e/ou associações das comunidades locais “comprometidas com a igualdade entre homens e mulheres” (SecMulher-PE, 2013:163), sendo “a maioria feminista” (entrevista funcionária Geraí, julho/2012), que ficam responsáveis pela realização de cursos de cidadania, gênero e políticas públicas e de cursos profissionalizantes. Para estes últimos, são realizadas

Agreste, Rede de Mulheres Quilombolas, Rede de Mulheres Indígenas, Rede de Mulheres Mandiocultoras, Rede de Mulheres Fruticultoras e Rede de Mulheres do Pajeú (SecMulher-PE, 2013:163).

⁶² Participam do programa as Secretarias de Agricultura e Reforma Agrária; Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente; Desenvolvimento Social e Direitos Humanos; Educação; Fazenda; Desenvolvimento Econômico; Especial da Mulher e de Juventude e Emprego; Articulação Social; Casa Civil e Procuradoria Geral do Estado.

parcerias com instituições do sistema ‘S’: Senai, Senac e Senat. Durante o período da entressafra da cana, de aproximadamente três meses, o programa prevê um auxílio financeiro que pode chegar ao valor de R\$230,00 (duzentos e trinta reais) às trabalhadoras, concomitante à participação nos cursos elaborados pela SecMulher-PE.

De acordo com a encarregada da coordenação do programa na Zona Canavieira, “os cursos acontecem em torno de 25 dias. São 4 dias na semana, de segunda a quinta, e 4 horas diárias. Pode ser de manhã ou a tarde. Aí a gente finaliza, elas recebem todos os certificados e aí é o período onde elas retornam para a frente de trabalho; são novamente admitidas pelas usinas” (entrevista funcionária Gerai, julho/2012). Conforme a fala da gestora, a ênfase do programa parece estar centrada no auxílio financeiro recebido durante o período de escassez de trabalho e nos cursos de formação sociopolítica e, em menor escala, nos ‘cursos técnicos’ ofertados.

O Programa é realizado anualmente e atende a um número diversificado de mulheres cada ano. No período de 2007 a 2012, o Programa Chapéu de Palha Mulher da Zona Canavieira capacitou, nas Zonas da Mata Norte e Sul, 17.016 trabalhadoras rurais de 54 municípios e envolveu a contratação de 496 educadoras e 587 recreadoras sociopolíticas. Só no ano de 2012, foram capacitadas 3.300 mulheres, sendo 1.200 nos cursos de ‘cidadania, políticas públicas e empreendedorismo’ e 2.100 nos seguintes cursos de qualificação profissional:

“técnicas de pintura imobiliária, assentamento de cerâmica, técnicas de instalação elétrica predial, técnicas de execução em gesso, confecção de brinquedos e bichinhos, arranjos ornamentais, bijuteria, sandálias, biscuit, vendedora, maquiagem, manicure e pedicure, cabeleireira, depiladora, design de bolsas em tecido, customização de roupas, monitora de turismo, embaladora de cargas e produtos, frentista, cobradora de ônibus, artesanato em: sandálias, palha da bananeira, luminárias e caixas decorativas, materiais recicláveis, bordado, confecção de embalagens, adereços carnavalescos, bordado em gola de caboclo de lança; informática; corte e costura, tapeçaria, doces e salgados, doces finos, auxiliar de cozinha, confecção de bonecas de pano” (SecMulher-PE, 2013:164).

Já o Programa Chapéu de Palha Mulher da Fruticultura Irrigada, desenvolvido em 07 municípios dos Sertões de São Francisco e Itaparica, capacitou 7.700 mulheres em 2012. A temática ‘empreendedorismo’ foi incluída nas atividades do programa neste ano

com o objetivo de “estimular nas mulheres o interesse em empreender e comercializar os produtos por elas elaborados durante os cursos de confecção artesanal de pequenos objetos” (SecMulher-PE, 2013:165). Neste âmbito, 2.850 mulheres participaram dos cursos de formação profissional nas áreas de:

“Assistente administrativa, informática, mecânica de motos, pedreira, eletricista predial, pintura imobiliária, panificação, confecção de sandálias em tecido e couro, corte e costura de peças íntimas, confecção de sacola ecológica, camareira, customização de camisetas, frentista, artesanato em geral, artesanato subproduto do caprino/ovino, culinária alternativa/trivial, corte e costura, pintura em tecido; bolos, tortas e salgados; artesanato em matérias recicláveis, beneficiamento de frutas e produção de licores, gerenciamento de resíduos sólidos, jardinagem, tapeçaria, artesanato em colcha de retalhos, bijuterias e bolsas, artesanato de flores de EVA, artesanato em palha de milho, artesanato em palha da bananeira, artesanato em boneca de pano, artesanato de puff de palha de banana, artesanato de ursos de pano, artesanato de fuxico, produção orgânica, produção de doces, artesanato em telha, recepcionista.”(Idem, p.166)

No âmbito do Chapéu de Palha Mulher da Pesca Artesanal, foram capacitadas 2.700 mulheres em 28 municípios. Esta modalidade do Programa visa “adotar medidas de combate aos efeitos decorrentes das condições adversas para a pesca artesanal e dar condições de subsistência durante o período de inverno, que resultem em geração de renda, capacitação e melhoria da qualidade de vida da população afetada” e, ainda, fornecer mecanismos para que as mulheres possam “(i) fortalecer a sua participação na gestão social dos territórios em que estão inseridas, (ii) modificar seus modos de vida e (iii) ampliar suas possibilidades de satisfazer as suas necessidades de políticas públicas” (Idem, p.167).

Tabela 6. Resultados do Programa Chapéu de Palha Mulher no ano de 2012

Ação	Resultados Alcançados
Formação Sociopolítica	1.200 Canavieiras
	4.890 Fruticultoras
	2.730 Pescadoras
Total	8.820 Mulheres
Formação Profissional	2.100 Canavieiras
	2.850 Fruticultoras
Total	4.950 Mulheres
Recreação infantil	1.980 da Canaveira
	1825 da Fruticultura
	1.950 da Pesca
Total	5.755 Crianças

Fonte: SecMulher-PE, 2013

O Programa Chapéu de Palha Mulher é, certamente, uma das ações de maior destaque da SecMulher-PE no estado. O fato de ser regulamentado por lei e receber repasse anual do governo, garante a permanência e durabilidade do programa, desenvolvido desde o primeiro ano de atuação da secretaria. Os dados disponibilizados pela secretaria e expostos acima explicitam um processo de consolidação e ampliação do programa junto às mulheres rurais de Pernambuco. A garantia de um orçamento próprio o diferencia das demais ações desenvolvidas pela secretaria, conferindo-lhe maiores possibilidades de concretização e continuidade.

Já em seu primeiro ano de execução, o Programa recebeu um reconhecimento nacional através do prêmio de Direitos Humanos na categoria ‘Igualdade de Gênero’, concedido pela SPM. Em 2012, ganhou visibilidade internacional ao ser premiado na categoria de ‘Promoção da Inclusão de Gênero nos Serviços Públicos’ pela Organização das Nações Unidas (ONU). O prêmio foi entregue à secretária Cristina Buarque e ao governador do estado Eduardo Campos, em junho de 2012, na cidade de Nova Iorque/EUA⁶³.

⁶³Tais informações podem ser consultadas nas páginas: http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2007/12/not_sem_pernanbuco_premio/?searchterm=pernambuco ; e http://www.sepm.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2012/06/29-06-secretaria-da-mulher-de-

Dentre os resultados esperados do Programa, a SecMulher-PE destaca “o fortalecimento das habilidades das mulheres no mundo do trabalho e, consequentemente, ampliação das suas possibilidades de autonomia econômica” (SecMulher-PE, 2013:165), o que é buscado através do oferecimento dos cursos profissionalizantes.

De acordo com a coordenadora do programa na Zona Canavieira, a SecMulher-PE é a única secretaria que realiza dispensa de licitação para a execução do programa, optando pela escolha e contratação de ONGs feministas e grupos de mulheres da região que “estão há muito tempo na luta, (...) conhecem a realidade das mulheres na ponta e sabem realmente a linguagem que as mulheres entendem, a importância das políticas públicas. Então a gente contrata elas porque sabe que o trabalho delas é realizado com sucesso” (entrevista julho/2012).

A participação destas ONGs e grupos de mulheres é apontada como elemento central e constitutivo das ações no âmbito do Programa. Em 2012, foram realizadas parcerias com 15 ONGs⁶⁴ no âmbito do Chapéu da Palha Mulher da Zona Canavieira, 12 ONGs⁶⁵ no de Fruticultura Irrigada e 09 ONGs⁶⁶ no da Pesca Artesanal.

pernambuco-ganha-premio-da-onu/?searchterm=pernambuco, consultados em 28/11/2012.

⁶⁴ Associação das Mulheres de Nazaré da Mata; Centro das Mulheres do Cabo; Associação de Mulheres da Água Preta; Centro de Mulheres Urbanas e Rurais de Lagoa do Carro e Carpina; Centro de Mulheres de Vitória de Santo Antão; Centro das Mulheres de Joaquim Nabuco; Centro das Mulheres de Pombos; Centro de Estudos e Ação Social Rural; Associação das Mulheres Dinâmicas de Condado; Centro das Mulheres de Ribeirão Sandra Rodrigues; Associação das Mulheres de Caricé; Fundação Miguel Mendonça; União de Mulheres Mariana Amália da Vitória; Grupo Mulher Ação; Associação das Mulheres de Tracunhaém (SecMulher-PE, 2013:164).

⁶⁵ Centro Maria Auxiliadora Pró-Menor Carente, Associação Civil de Articulação para a Cidadania, Associação de Promoção Social e Familiar, Associação das Mulheres Rendeiras do Bairro José e Maria, Associação dos Agricultores Familiares do Assentamento Mandacaru, Centro de Atividades Nilo Coelho, Associação de Mulheres Horticulturas Ribeirinhas, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público Oscip Jovem Sertão, Articulação, Serviço e Assessoria Brasileiros, Natureza, Cultura e Artes, Associação de Artesãos do Vale do São Francisco, Associação Cultural Josefa Isabel dos Santos do Samba de Veio da Ilha do Massangano, Associação Comunitária Agropecuária do Lambedor (SecMulher-PE, 2013:165).

⁶⁶ Fase Pernambuco - Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional; Gestos - Soropositividade, Comunicação e Gênero; Casa da Mulher do Nordeste - CMN; Movimento da Mulher Trabalhadora Rural do Nordeste - MMTR/NE; Associação do Conselho Comunitário de Solidariedade e Cidadania de Lagoa do Ouro - SOS Comunidade; Associação Renascer do Sítio Angélica; Associação Comunitária do Sítio Alto do Morcego - OÁSIS; Associação Comunitária Rural Lourenço Gomes da Silva; Grupo Curumim (SecMulher-PE, 2013:167)..

Na Zona Canavieira, o Centro das Mulheres do Cabo (CMC) é a organização responsável pela coordenação do Programa desde 2007, realizando oficinas de capacitação com recreadoras (que cuidam das crianças durante a realização dos cursos) e educadoras (responsáveis pelos cursos de cidadania). O CMC capacita esta Rede de educadoras e recreadoras de maneira a “uniformizar o conhecimento” e as ONGs locais ficam responsáveis pela aplicação dos cursos em cada região. Os cursos de ‘cidadania, gênero e políticas públicas’ são baseados no conteúdo dos livros ‘Mulheres Semeando a Cidadania’ (2009) e ‘Mulheres Construindo a Igualdade’ (2011), publicados pela SecMulher-PE, e distribuídos em sala de aula para as atividades.

Neste processo de constituição de uma rede para a construção e compartilhamento de conhecimento acerca de questões que perpassam as realidades das diversas mulheres no contexto rural pernambucano, destaca-se o comprometimento das organizações participantes e o conhecimento da realidade em que o projeto irá se desenvolver. O envolvimento e conhecimento prévio das ONGs com relação ao entorno e às realidades das mulheres participantes certamente contribui para uma boa execução do programa e favorece, de um lado, a SecMulher-PE com a execução de serviços com comprometimento e qualidade e, de outro, as ONGs com a captação de recursos para desenvolverem atividades junto às mulheres com as quais, muitas vezes, já trabalhavam anteriormente. Os cursos são previamente elaborados no âmbito da secretaria e executados pelas ONGs nos municípios. Os cursos profissionalizantes, por sua vez, são escolhidos de acordo com a demanda de cada município.

A coordenadora do programa na região ressalta, em sua fala, a percepção de um ‘empoderamento’ pessoal e político das mulheres participantes como um importante resultado do programa:

“Quando inicia o curso você vê que elas eram tímidas e hoje em dia já falam, já sabem dos seus direitos, já procuram saber no município o que fazer. Quando não tem no município associação de mulheres, elas querem criar; ou então quando elas fazem os cursos profissionalizantes elas querem exercer ele no município, pedem ajuda no município; então elas estão muito mais empoderadas. Elas estão sabendo dos seus direitos. Você vê essa evolução. Durante a sala de aula elas estão muito mais politizadas, muda o posicionamento delas na casa, com relação à família; elas desejando ter a sua própria renda pra se tornarem independentes. No seminário de encerramento elas falando com o governador, solicitando o que elas querem. Você vê que elas tomam outro tipo de posição diante do mundo depois do curso. É como se

abrisse a mente delas pra uma visão de mundo que elas não tinham. É importante!” (entrevista julho/2012).

Apesar de o programa ser executado apenas durante o período de um mês, a SecMulher-PE mantém contato constante com as ONGs contratadas durante quase todo o ano para planejar as ações a serem executadas e solucionar “toda a questão burocrática” envolvida no processo. Segundo a coordenadora, as dificuldades burocráticas estão fortemente presentes desde o momento inicial de (demorada) resolução do número de mulheres e municípios que participarão do programa a partir do cadastramento; no processo de fiscalização realizado pela Secretaria de Administração e Procuradoria Geral; contratação das ONGs; mobilização das mulheres nos municípios; e procura por espaço físico para a realização dos cursos. Estes entraves são resultantes de negociações tanto com o governo estadual como com as administrações municipais e, por vezes, dificultando o planejamento das ações e tornando complexo o processo de contratação de ONGs.

Através do contato da Geraí com as organizações contratadas e de encontros realizados pela secretaria ocorre, de maneira informal e não sistematizada, um acompanhamento dos grupos de mulheres que participaram do programa em cada município. Isto significa que a secretaria estadual não dispõe de nenhum mecanismo ou equipe para realizar um monitoramento dos possíveis impactos do Programa para as mulheres beneficiárias. Tampouco este acompanhamento é realizado pelos organismos municipais. A ausência de informações qualitativas que permitam mensurar os resultados dos programas nas localidades reflete dificuldades no monitoramento dos impactos das ações.

3.9 Chapéu de Palha Mulher: Uma ‘revolução silenciosa’⁶⁷

“a nossa secretária vem do movimento feminista e o governador já indicou ela porque ela já conhece toda a luta das mulheres na ponta. Então ela trouxe isso. Ela pensou nas ONGs pra serem parceiras da secretaria. Isso é um diferencial muito grande. É a participação da população mais ativa no Estado, onde eles dizem as demandas deles e a gente tem que implementar. Tem uma relação muito íntima com as mulheres. Isso ajudou muito. (...) Há um comprometimento de que o trabalho seja bem feito. De fazer realmente acontecer” (coordenadora Chapéu de Palha Mulher Zona Canavieira. Entrevista julho/2012)

O prêmio internacional recebido em junho de 2012 ampliou a percepção do programa Chapéu de Palha Mulher como uma das principais ações desenvolvidas pela SecMulher-PE a nível estadual. O prêmio, oferecido anualmente pelas Nações Unidas (United Nations Public Administration Network – UNPAN), “recompensa as contribuições criativas das instituições de serviços públicos para melhorar a eficiência da administração pública dos países do mundo” e tem como objetivo promover a visibilidade de tais ações a partir do reconhecimento internacional da “excelência em serviços públicos” (UNPAN, 2012a:01).

A premiação divide-se em cinco categorias: 1) prevenção e combate à corrupção no serviço público; 2) aperfeiçoamento da prestação de serviço público; 3) incentivo à participação cidadã nos processos de decisões políticas através de mecanismos inovadores; 4) avanço e promoção da gestão de conhecimento no governo; e 5) promoção da inclusão de gênero na oferta de serviços públicos. A partir de uma divisão geográfica mundial de acordo com os “distintos níveis de desenvolvimento”: África; Ásia-Pacífico; Europa e América do Norte; América Latina e Caribe; e Ásia Ocidental, são premiados, por categoria, dois países de cada região.

Podem concorrer ao prêmio “organizações, agências e equivalentes em todos os níveis do setor público, bem como sociedades público-privadas e organizações/ empresas

⁶⁷ A nomeação ‘A Quiet Revolution’ foi atribuída à iniciativa em vídeo homônimo realizado por Katrina Mansur sobre o Programa Chapéu de Palha Mulher no âmbito do projeto ‘Pathways of women empowerment’, em 2012. Disponível em <http://vimeo.com/44520506>. O termo foi adotado pela SecMulher-PE em apresentação preparada para a premiação da ONU em Nova York. Disponível em: http://www2.secmulher.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=ea0006e4-3a5d-42f6-91ac-dcaaadc6cb8c&groupId=30863.

privadas que prestem serviços públicos” (Idem). Para tanto, as candidaturas devem ser apresentadas por uma instituição distinta daquela que será concorrente. No ano de 2012, a iniciativa Chapéu de Palha Mulher, da SecMulher-PE, foi indicada na categoria ‘Promoção da inclusão de gênero na oferta de serviços públicos’ por Andrea Cornwall, antropóloga social e professora de Antropologia e Desenvolvimento na University of Sussex, Inglaterra.

Como parte do projeto ‘Pathways of women empowerment’⁶⁸ (que pode ser traduzido como ‘Caminhos para o empoderamento das mulheres’) a pesquisadora entrou em contato com a iniciativa de Pernambuco e indicou-a a premiação da ONU. Respondendo aos 08 critérios⁶⁹ analisados na categoria, a iniciativa foi contemplada, em junho de 2012, com o primeiro lugar da região da América Latina e Caribe. A ação foi descrita como um programa inovador que “promove treinamento para que as mulheres possam deixar seus empregos de baixa remuneração e duro trabalho a fim de entrar em um mercado de trabalho em rápida expansão na construção (reboco, solda, encanamento, elétrica) que está oferecendo oportunidades de emprego em áreas que as mulheres têm sido, historicamente, incapazes de acessar” (UNPAN 2012b:17)⁷⁰.

A premiação destaca que o programa formou aproximadamente 39 mil mulheres em cursos profissionalizantes e de cidadania, fornecendo auxílio financeiro, suporte com creches, transporte e comida durante a participação das mulheres nos cursos. A avaliação ‘extremamente positiva’ aponta que as beneficiárias ganharam: “maior autoestima,

⁶⁸ Este programa internacional existe desde 2006 e vincula acadêmicos/as com ativistas e profissionais, com o objetivo de encontrar experiências que têm contribuído para aumentar o empoderamento das mulheres. Possui centros de estudo na Inglaterra, Egito, Gana, Bangladesh e Brasil (NEIM/UFBA). Mais informações em: <http://www.pathwaysofempowerment.org/index.html>.

⁶⁹ São eles: 1. Maior acesso e qualidade na prestação de serviços às mulheres, com inovações que se adaptam às suas necessidades específicas; 2. Promoção do acesso à prestação de contas sobre as ações do governo; 3. Promoção da transparência na oferta dos serviços, mediante a criação de mecanismos para aumentar a habilidade das mulheres de observar, monitorar e analisar as decisões e processos governamentais; 4. Sensibilização do governo às necessidades das mulheres, através da implementação de novos mecanismos institucionais para canalizar as demandas das mulheres; 5. Promoção da paridade de gênero na oferta de serviços públicos, promovendo mudanças nas políticas de emprego para incentivar o aumento da participação feminina nos serviços públicos; 6. Transformação na forma de administração institucional, para além de melhoras na promoção dos direitos das mulheres; 7. Introdução de um novo conceito para a participação das mulheres no desenho de políticas; e 8. Promoção da participação através de novos mecanismos institucionais. (UNPAN, 2012a:09)

⁷⁰ Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan049524.pdf> Consultado em 19/06/2013. Tradução livre.

conhecimento de seus direitos para expandir seus horizontes; maior clareza sobre as fronteiras dos comportamentos (de gênero) aceitáveis, bem como a capacidade de mobilizar este reconhecimento e se posicionarem frente a parceiros, maridos e empregadores”. De acordo com a ONU, a iniciativa tem demonstrado com êxito que “os programas sociais que combinam transferência de renda e capacitação profissional podem servir como um ponto de entrada para intervenções transformadoras que desafiam os estereótipos de gênero” (Idem).

Cornwal ressalta, ainda, “os efeitos transformadores do programa, não apenas nas perspectivas de emprego das mulheres, mas também em sua autoestima, confiança e nos seus horizontes de possibilidades”. São elementos fundamentais para este potencial transformador da iniciativa, segundo a pesquisadora, o “papel vital que as ‘burocratas feministas’ e as ‘trabalhadoras de base’ desempenham para facilitar o empoderamento das mulheres; a importância das organizações de mulheres como catalisadoras de mudanças e as contribuições mais amplas de emprego no setor público como vias para o empoderamento das mulheres”⁷¹.

A visão da pesquisadora, oficializada pela premiação da ONU, destaca fatores extremamente relevantes implementados pela SecMulher-PE a partir de uma iniciativa governamental de transferência de renda, associando ao processo de capacitação profissional cursos que tem como foco levar às mulheres beneficiárias e debater conjuntamente temáticas que dizem respeito diretamente a seus direitos e ao exercício de sua cidadania. Estas aulas são colocadas como pré-condição para que as mulheres participem dos cursos de capacitação profissional e ministradas por ‘educadoras populares feministas’.

3.10 A experiência do Programa no município de Tracunhaém

“Um dos exemplos que a gente colocou pra imprensa que foi divulgar o prêmio foi que nós conseguimos, em 2010, implementar em Tracunhaém, que é um dos municípios contemplados, uma fábrica de fabricação de vassouras de garrafas pet. Foi um curso que surgiu do Programa Chapéu de Palha, implementamos em Tracunhaém

⁷¹ Em: http://www.pathwaysofempowerment.org/Chapeu_de_Palha.html. Consultado em 19/06/2013. Tradução livre.

e até hoje as mulheres conseguem... aumentaram, conseguem vender e têm uma nova renda a partir daquilo ali. Isso foi um dos exemplos; um dos motivos que foi indicado ao prêmio, que é a modificação da vida das mulheres” (coordenadora do Programa Chapéu de Palha Mulher da Zona Canavieira. Entrevista, Julho/2012).

Diante da visibilidade e importância atribuída ao programa na gestão da SecMulher-PE, a decisão de aproximar-se de uma experiência empírica de realização do programa Chapéu de Palha Mulher foi impulsionada pela tentativa de apreender tais potencialidades transformadoras a partir da percepção das mulheres que participaram dos cursos, que se capacitaram profissionalmente no âmbito do programa e verificar, em suas realidades, os impactos e mudanças que tais medidas foram capazes de proporcionar em suas vidas. Elegeram-se, dentre as várias experiências do estado de Pernambuco, o município de Tracunhaém. Tal escolha foi baseada na indicação da coordenadora do programa na região da Zona Canavieira, justificada pela implementação de uma iniciativa de geração de trabalho e renda pelas mulheres beneficiárias, como continuidade da ação do curso oferecido no âmbito do programa. Esta experiência foi utilizada como um dos exemplos do Programa quando da divulgação do prêmio recebido pela ONU pela mídia local, conferindo destaque aos resultados alcançados no município, dentre as numerosas experiências desenvolvidas no âmbito do Programa⁷².

Tracunhaém é um município com cerca de 13 mil habitantes, localizado na Região da Zona da Mata Norte, a 48 km da capital Recife. O município é conhecido pelos artesanatos em barro, que aparecem como uma das principais fontes de renda da população. Além do ofício, há o ‘serviço na prefeitura’ que, conforme destaca uma das entrevistadas, “não pode dar emprego pra todo mundo”. Ademais, funcionam poucos e precários serviços e comércios. Parte expressiva da população trabalha nos numerosos engenhos de cana de açúcar que cercam a região. As mulheres, em geral, trabalham como empregadas domésticas fora da cidade, o que implica que passem a semana nas casas onde

⁷² É importante ressaltar que a experiência descrita a seguir não tem nenhuma relação direta com o recebimento do prêmio da ONU, direcionado à SecMulher-PE pela inclusão da perspectiva de gênero nos serviços públicos. Como destacado, esta experiência é apenas um dos exemplos da aplicação do programa no estado.

trabalham – pela distância considerável entre os centros onde há oferta de emprego e pelas dificuldades de transporte – retornando a suas casas apenas nos finais de semana.

O Programa Chapéu de Palha Mulher foi realizado no município no ano de 2010 e contou com a participação de doze mulheres. Foi coordenado pela ‘Associação de Mulheres de Tracunhaém (AMUT)’. Durante os três meses de duração foram oferecidos cursos de artesanato com materiais recicláveis e de políticas públicas e gênero. A coordenação da ação no município ficou a cargo da presidenta da associação, responsável também pelo contato com a pessoa que ensinou as técnicas para a confecção de produtos artesanais a partir de garrafas pet. Dentre os produtos, destacam-se a confecção de flores e de vassouras.

A partir do curso e da aprendizagem da confecção de vassouras com garrafas pet, oito das doze mulheres participantes do programa e membros da AMUT reuniram-se a fim de montar uma ‘fábrica’ para a produção deste produto, impulsionadas e organizadas pela presidenta da associação. A recente premiação pela ONU da experiência do programa Chapéu de Palha Mulher como forma de inclusão social das mulheres recebeu destaque na mídia pernambucana, e a fábrica de vassouras feitas a partir de garrafas pet no município de Tracunhaém apareceu, então, como um exemplo exitoso de geração de renda às mulheres, impulsionado pelo programa.

A fábrica de vassouras localiza-se na entrada da cidade e funciona nos fundos de uma pequena loja da AMUT onde se encontram expostas para a venda flores artesanais confeccionadas a partir do mesmo material. Em um espaço de aproximadamente 5m² de construção inacabada de tijolos e chão de concreto, erguida pelas próprias mulheres que ali trabalhavam, funciona a ‘fábrica’. Sem energia elétrica nem água encanada, oito mulheres trabalham na confecção da vassoura mundialmente conhecida e apontada como um exemplo positivo de inclusão das mulheres nos programas sociais. Como instrumentos de trabalho possuem duas máquinas manuais cedidas pelo governo do estado, uma bacia plástica onde são lavadas as garrafas pet e um fogão velho onde são levadas as tiras de plástico para que endureçam.

Em pé ou acomodadas em cadeiras plásticas, as trabalhadoras – em sua maioria negras e com idade superior a 40 anos – trabalham lavando as garrafas, coletadas por elas próprias, cortando-as em tiras com uma das máquinas operada manualmente, separando-as

e esticando-as em um instrumento de madeira, que será levado ao forno durante 40 minutos. Após este processo, são cortadas com tesouras as bordas dos fios para que fiquem retos e possam, então, ser reunidos e prensados com a ajuda de uma prensa manual e, finalmente, fixados por uma estrutura plástica timbrada com o nome da ‘AMUT - Associação de Mulheres de Tracunhaém’.

Após confeccionadas, as vassouras são comercializadas por Dona Nova, que tem como principal atribuição a venda do produto em outras cidades, uma vez que Tracunhaém representa um mercado consumidor reduzido, devido à baixa renda da população. Assim como Dona Nova, todas são igualmente responsáveis pela coleta de garrafas pet. Como as demais trabalhadoras, D. Nova participou dos cursos oferecidos pelo Programa Chapéu de Palha, porém não como beneficiária, mas preenchendo vagas que ‘estavam sobrando’ nos cursos oferecidos, o que tornou-se possível a partir de sua participação na AMUT.

De fato, nem todas as mulheres que participaram do Programa no município trabalhavam no corte de cana e, portanto, não foram beneficiadas pela bolsa oferecida durante o período de realização do Programa. D. Nova, assim como outras participantes do programa, possui outra fonte de renda. A participação nos cursos de artesanato e de políticas públicas e gênero, oferecidos no âmbito do programa, foi uma proposta da AMUT de reunir as mulheres do município em torno da aprendizagem e de novas possibilidades de obtenção de renda. A iniciativa de unirem-se para organizar a Fábrica de Vassouras de Garrafas Pet originou-se da participação nos cursos, idealizada e impulsionada pela presidenta da AMUT.

Nas vozes das participantes e da principal responsável pelo processo, a experiência exitosa ressaltada pela secretaria e pela mídia ganha outros contornos, em tons menos brilhantes. As expressões faciais denunciam sentimentos de desânimo frente às dificuldades encontradas: a precariedade das condições perpassa todo o processo, desde dificuldades na obtenção de matéria-prima até a comercialização dos produtos.

O ‘lucro’ obtido no processo é mínimo, e claramente insuficiente tanto para o desenvolvimento do empreendimento como para a geração de renda das trabalhadoras. O retorno financeiro é em média no valor de R\$70,00 (setenta reais) e, nem mesmo esta pequena quantia, tem sua garantia mensal. As trabalhadoras passam até quatro meses

consecutivos sem qualquer retorno financeiro de seu trabalho na fábrica. As condições são agravadas por dificuldades na administração e organização do empreendimento. Tendo em vista os baixos níveis de escolaridade entre as trabalhadoras, elas encontram uma grande dificuldade para se envolver nos processos relativos à administração, contabilidade e demais necessidades burocráticas, o que acaba por concentrar tais tarefas em apenas uma das mulheres, que permanece, na percepção das demais trabalhadoras, como responsável pela organização e pelo lucro do empreendimento (Presidenta da AMUT, entrevista julho/2012) .

A fala emocionada traz uma mescla de desabafo e pedido de ajuda por parte da responsável local pelo desenvolvimento da atividade e pela idealização da fábrica como via possível de obtenção de renda. A luta em direção à promoção da autonomia econômica daquelas mulheres no município de Tracunhaém parece, por vezes, individualizada, ou ter ficado a cargo da Associação de Mulheres local, que parece ter na figura de uma pessoa – com melhores condições de escolaridade - sua força motriz.

As dificuldades encontradas perpassam diversos âmbitos: da falta de recursos à compra de instrumentos adequados ao trabalho, que desde as tesouras até o forno, encontravam-se em mau estado de funcionamento; a disputa entre catadores na coleta de garrafa pet como matéria-prima; as más condições da instalação, sublinhando-se a falta de energia e de água no ambiente de trabalho. A geração de renda anunciada pela mídia⁷³, infelizmente, não é mensal. De acordo com Dona Nova, o baixo retorno financeiro dos produtos geralmente é destinado à compra de matéria-prima e instrumentos que viabilizem a continuidade do trabalho.

Por possuir uma renda fixa mensal referente à aposentadoria, D. Nova não depende exclusivamente do retorno financeiro da fábrica para sua sobrevivência, mas relata que para algumas de suas colegas, a fábrica é a única fonte de renda e revela tristeza ao lembrar que, em muitas ocasiões, algumas de suas colegas chegam famintas ao trabalho pela manhã.

⁷³ Este dado foi apresentado por reportagem realizada pelo ‘Jornal da Globo Nordeste’, em 25 de junho de 2012, data da premiação do Programa pela ONU. A reportagem “ONU premia programa Chapéu de Palha Mulher, do governo de PE”, pode ser acessada em http://www.youtube.com/watch?v=BXj_F3TxRM

D. Nova destaca a importância do espaço da fábrica e dos momentos de trabalho para que as mulheres se encontrem, possam conversar e sair de casa, dialogar umas com as outras. Relata que, diante das dificuldades, “as meninas estavam desanimadas, querendo desistir, mas graças ao empenho da presidenta da Associação elas permanecem trabalhando, e acreditando que algum dia chegará alguma ajuda de ‘uma alma boa’” que seja capaz de transformar as condições de trabalho e vida destas mulheres.

Diante da realidade da fábrica, o brilho dos flashes do reconhecimento internacional contrasta com o fosco dos tijolos e do chão de concreto batido, da mesma maneira em que os números e dados anunciados em documentos e discursos institucionais parecem opor-se à realidade cotidiana.

Tracunhaém é um dos 137 municípios do estado de Pernambuco nos quais foram criados organismos institucionais de políticas para as mulheres. No entanto, de acordo com a diretora da AMUT, as ações da Coordenadoria da Mulher no município “são inexistentes”. Sem um espaço físico para seu funcionamento, a coordenadoria parece, segundo a entrevistada, desenvolver apenas campanhas e propagandas políticas. Sem ter concretizado nenhuma ação no município, a existência do órgão não representou, obviamente, melhorias para a sociedade local. Além de apontar a inexistência de qualquer forma de monitoramento deste órgão, a entrevistada revela ainda que na região não existem tampouco delegacias especializadas no atendimento das mulheres, e nenhuma outra organização social de mulheres além da AMUT.

Diante desta ausência ou ineficiência de organismos públicos municipais, as associações locais de mulheres aparecem como um elo fundamental para a aplicação dos programas estaduais a nível local. A SecMulher-PE propõe e financia o projeto, enquanto as associações locais executam e desenvolvem os cursos dos quais as beneficiárias participam durante um período de três meses e recebem, ainda, um auxílio financeiro que pode chegar até, no máximo, R\$230,00 mensais. Ao fim deste período, o programa se encerra e representa um montante de mais centenas de mulheres qualificadas pela SecMulher-PE.

3.11 Autonomia... Para quem?

A ‘Fábrica de Vassouras com Garrafas Pet do município de Tracunhaém’ foi apontada como uma experiência de continuidade e aplicação prática do ‘empreendedorismo’ proposto nos cursos oferecidos pelo Programa Chapéu de Palha Mulher. Diante da precariedade das condições expostas, questiona-se em que medida a participação nos cursos e no Programa oferecem às mulheres novas possibilidades e em que medida são capazes de alterar suas condições ou, ainda, impulsionar transformações (pessoais, sociais, econômicas, culturais). Ao considerar o processo de aprendizagem proposto, as limitações à eficácia destas ações esbarram em fatores como (i) o curto tempo de duração, (ii) a ausência de integração com outras ações estaduais ou municipais, (iii) a falta de avaliações qualitativas dos resultados do programa e (iv) a falta de preocupação com a alfabetização ou o aumento do nível de escolaridade das mulheres.

Neste contexto, ressalta-se a importância de que as formações sociopolíticas propostas no âmbito do programa sejam realizadas pelas próprias organizações de mulheres locais, que contribuem com sua experiência e prática nos contextos e lutas locais. O oferecimento do curso sobre gênero, políticas públicas e cidadania e a contratação de organizações de mulheres podem ser apontados, portanto, como elementos inovadores e potenciais de ‘uma nova forma de fazer político’ que busca associar as contribuições do ativismo de mulheres realizado de forma capilar cotidianamente nos bairros e municípios aos mecanismos burocráticos que podem contribuir para o fortalecimento da perspectiva de gênero nas iniciativas governamentais e proporcionar maior acesso a recursos, serviços e programas, através da ação inicial promovida pela SecMulher-PE.

Entretanto, com relação ao objetivo de promover melhores condições de trabalho e renda para as mulheres, apesar de ser enfatizado como proposta e resultado da ação, diversas limitações concretas se impõem e dificultam que tais experiências sejam vistas como uma forma de promover o empoderamento econômico das mulheres beneficiárias. Em primeiro lugar, os contextos nos quais se aplicam o Programa Chapéu de Palha Mulher são, no geral, econômica e socialmente precários, o que não se altera com a implementação da iniciativa no local. Entende-se que esta não é a proposta da ação que

busca, precisamente, atingir mulheres em situações sociais vulneráveis e trabalhar, juntamente a elas, questões de empoderamento econômico e pessoal. No entanto, a estratégia de oferecer um curso de capacitação profissional a estas mulheres, com duração de um mês e, posteriormente, reinseri-las ‘qualificadas’ neste mesmo contexto socioeconômico – precário e vulnerável – não se mostra, efetivamente, impactante no que diz respeito às possibilidades de empregabilidade das mulheres.

Além das condições de extrema precariedade em que exercem suas atividades remuneradas, as mulheres e os homens que trabalham no corte da cana de açúcar estão (e permanecem) excluídas/os de qualquer direito trabalhista regulamentado, são ainda mal remuneradas/os, trabalham em condições de insalubridade e vivem em situações de pobreza extrema. No período da entressafra, a conjuntura desfavorável agrava-se: sem contrato, direitos ou garantias, encontram-se privadas dos poucos recursos obtidos através da execução de suas atividades remuneradas.

O Programa propõe amparar financeiramente esta população durante os meses em que não há oportunidades de trabalho. Paralelamente, está incluída na proposta da SecMulher-PE a realização de cursos de capacitação técnica e formação política: o primeiro geralmente voltado ao aprendizado de alguma atividade artesanal e o segundo sobre as políticas públicas existentes para as mulheres e as desigualdades de gênero, como apontado anteriormente. Após a realização dos cursos, parece ficar a cargo das beneficiárias do Programa procurar um trabalho ou alguma forma de sustento para garantir sua sobrevivência. Neste sentido, a proposta de fortalecimento sociopolítico e econômico das mulheres revela resultados práticos limitados.

As noções de empreendedorismo, autogestão e auto-organização presentes nas propostas dos cursos sugerem que a participação destas mulheres nas oficinas lhes proporcionaria melhores condições de empregabilidade ou mesmo de desenvolvimento de negócios próprios a partir da aprendizagem recebida naquele período. Frente às trajetórias pessoais e profissionais e à imobilidade das estruturas e oportunidades nos contextos em que estão inseridas, as formações oferecidas num curto período de tempo e sem propostas de continuidade mostram-se ineficazes e insuficientes. Após os cursos, as mulheres tendem a retornar para as atividades praticadas anteriormente, o que não altera as situações de precariedade e vulnerabilidade social nas quais se encontram.

Do aprendizado, parece, fixou-se a técnica e a esperança de que um dia o empreendimento autônomo torne-se fonte de renda capaz de garantir suas necessidades básicas. As palavras novas aprendidas nos cursos parecem ainda carecer de contornos claros; os conceitos de ‘autonomia econômica’ e ‘empreendedorismo’ parecem não ter encontrado seu significado na prática cotidiana destas mulheres. Questionadas a respeito do aprendizado que obtiveram com a participação no programa, duas foram suas respostas: “[aprendemos] que existe a Lei Maria da Penha e a fazer vassoura”. Breves, porém carregadas de sentido, as falas das trabalhadoras da fábrica revelam, de um lado, a importância do conhecimento levado pelo curso de cidadania e políticas públicas frente à dificuldade de acesso à informação e serviços. De outro lado, expõem o caráter limitado do ofício aprendido e do empreendimento que, se tem fornecido às mulheres oportunidades de trabalho coletivo, não apresenta possibilidades concretas e positivas de geração de renda.

Este breve relato de uma experiência prática incita diversos questionamentos acerca das ações de geração de trabalho e renda para as mulheres desenvolvidas via SecMulher no estado de Pernambuco. A partir do conhecimento e da descrição de uma realidade precária, apontada como um exemplo de experiência empreendedora exitosa, a crença na transformação das relações sociais a partir destes programas fica obscurecida.

O que almejam estas mulheres? Que benefícios obtiveram a partir da fábrica? Quais avanços são possíveis identificar a partir desta experiência, no que tange à autonomia econômica destas mulheres? O que esta experiência representa para a situação das mulheres a nível local? Como é capaz de combater as desigualdades de gênero e promover a autonomia das mulheres? Como e em que medida a secretaria acompanha estas experiências? Tornar possível uma forma de geração de baixíssima renda, sem perspectivas concretas de ascensão ou continuidade da experiência contribui para questionar as relações de gênero e alterar as condições e possibilidades das mulheres na sociedade? Qual o alcance e o significado dos cursos de capacitação em políticas públicas, gênero e raça em que aquelas mulheres (em sua maioria analfabetas) foram qualificadas? Porque não ocorre e quais as principais dificuldades para uma integração entre políticas em diferentes setores? Quais são as formas de acompanhamento da SecMulher-PE do

desenvolvimento de uma experiência considerada exitosa surgida a partir de seu principal programa de geração de renda para as mulheres no estado?

As respostas a tais questionamentos certamente exigem uma investigação mais aprofundada. A timidez de algumas, o cansaço e desânimo em suas faces de sorrisos incompletos, a pressa, impulsionada pela aproximação do horário de meio-dia, em voltar para casa para “preparar o almoço para o marido” revelavam, apenas, o fim do expediente de um de seus dias de trabalho na fábrica e a pouca disposição daquelas mulheres em contar suas histórias (Diário de Campo, julho/2012).

Muitas destas questões orientam os esforços da presente análise e norteiam o debate e o questionamento acerca das possibilidades e limitações presentes nas ações e políticas públicas direcionadas à geração de trabalho e renda e à promoção da autonomia econômica das mulheres. Infelizmente, grande parte das repostas não serão diretas, tampouco conclusivas, mas a reflexão em torno de tais questões insere-se no esforço em contribuir para ampliar o debate e subsidiar esforços no âmbito da elaboração e concretização das políticas públicas para as mulheres no país.

A experiência do município de Tracunhaém revela uma eficácia reduzida da ação em ampliar perspectivas ou criar possibilidades para o desenvolvimento da autonomia econômica das mulheres. Constata-se uma restrição intrínseca ao modelo do programa que se revela incapaz de impulsionar novas possibilidades de geração de renda que sejam sustentáveis ao longo do tempo para as mulheres beneficiárias. Aproxima-se, neste sentido, a uma forma de assistencialismo do governo, sem a inclusão destas trabalhadoras no plano de desenvolvimento econômico e social do estado.

Embora ocorra atualmente no estado de Pernambuco um crescimento econômico acelerado, este tem sido impulsionado pela implementação de grandes empreendimentos que, apesar dos benefícios trazidos, têm impactado negativamente as populações locais em diversos sentidos. O que ocorre, no geral, é que não há uma absorção destas mulheres enquanto mão de obra qualificada nestas ‘novas possibilidades de emprego’ trazidas pelo projeto de desenvolvimento do estado.

Mesmo o oferecimento de cursos em áreas historicamente masculinas, tais como *mecânica de motos, pedreira, eletricista predial e pintura imobiliária*, demonstra limitações significativas quanto às situações de trabalho e renda que tais qualificações

podem potencialmente proporcionar a estas mulheres. Se, de um lado, ampliam as possibilidades de inserção no mercado de trabalho, por representarem uma porta de entrada em novas especialidades para as mulheres, de outro são profissões que se caracterizam pela precariedade e baixa rentabilidade.

Neste caso, coloca-se um contraponto à avaliação positiva de que a inserção das mulheres nestas ocupações representaria um avanço: ao invés de valorizar a mão de obra feminina, ampliam seu espaço de ação em ocupações historicamente desvalorizadas. O que ocorre, neste sentido, é que a ampliação das possibilidades de atuação das mulheres no mundo do trabalho permanece num lugar marginal no que se refere às possibilidades econômicas. Assim, não representa a valorização do trabalho produtivo e remunerado exercido pelas mulheres, que se daria, na prática, com o reconhecimento econômico e social das atividades e, conseqüentemente, com o aumento de seus salários e melhoria de suas condições de trabalho.

Além disso, a ausência de interlocução com políticas de infraestrutura compromete a capacidade transformadora da ação implementada pela SecMulher-PE. Parece não haver, de fato, comprometimento de esferas públicas municipais e estaduais nem uma integração desta ação em um projeto mais amplo de desenvolvimento. Apesar de articular-se com programas federais de transferência de renda, a ação permanece com estratégias fragmentadas que não oferecem perspectivas de melhores condições econômicas para a população atendida. Neste contexto, a escassez de serviços públicos e direitos básicos à esta população a que se direciona o programa evidencia situações de extrema precariedade e vulnerabilidade social a que estão sujeitas estas mulheres, situações estas que em nada - ou muito pouco - se alteram mediante a aplicação do programa nas localidades.

Neste sentido, melhorias e investimentos na estrutura dos serviços municipais e a integração do programa com ações na área de educação, de saúde, de transportes, de trabalho e emprego se mostram essenciais para que as mulheres tenham condições de, após participarem do processo de qualificação profissional, inserirem-se no mercado de trabalho ou empreenderem iniciativas para a geração de renda própria. Entretanto, o acesso geralmente precário a serviços como educação para as mulheres ou creches para as crianças não figuram como objetivos da ação e, muitas vezes, permanecem inalterados.

A inviabilidade de acompanhamento destes grupos de mulheres capacitadas, apesar de justificada pela reduzida equipe e pelo grande número de áreas atendidas, pode representar a perda de um elemento essencial para levar adiante as possibilidades introduzidas por esta ação e para avaliar qualitativamente os impactos das estratégias utilizadas. Uma avaliação qualitativa seria, certamente, um importante instrumento para que os resultados da ação se perpetuassem ao longo do tempo, tornando-se condições efetivas para o desenvolvimento autônomo das mulheres participantes. A produção de dados qualitativos a respeito dos impactos da ação nas comunidades e na vida – econômica, social, pessoal e política - das mulheres constituir-se-ia em importante mecanismo para apreender em que medida o Programa contribui para o desenvolvimento da autonomia econômica das mulheres e avaliar as estratégias utilizadas em termos de suas efetividades e limitações.

Somente a apresentação de resultados quantitativos restringe as possibilidades de mensurar os benefícios efetivos do Programa para aquelas mulheres, para além da ajuda financeira durante os três meses de vigência. A ausência de dados sobre a empregabilidade ou o aumento da geração de renda das mulheres após a participação no programa permite interpretar a ação como uma forma de atenção e auxílio temporário às trabalhadoras em períodos de escassez de seus trabalhos precários, realizada de maneira diferenciada - com formação sociopolítica - junto às mulheres pela SecMulher-PE. No entanto, não nos permite tomá-la enquanto um programa de efetiva geração de trabalho e renda para as mulheres uma vez que suas avaliações não fornecem dados sobre a entrada no mercado de trabalho formal ou a utilização das habilidades aprendidas nos cursos profissionalizantes em atividades de geração de renda.

A partir das informações disponíveis, conclui-se que o programa encontra suas potencialidades enquanto medida emergencial e pontual de combate à pobreza por meio da transferência de renda no período da entressafra, porém fundamenta-se como mecanismo de sustentação e reprodução de desigualdades sociais, ao não incluir ações que viabilizem processos de transformação econômica, social, cultural ou política.

Assim, a proposta potencialmente transformadora de “ampliação de suas possibilidades de autonomia econômica” parece vaga em sua aplicação prática, restrita pela permanência das dificuldades enfrentadas e pelo fato de não promover uma inclusão

integral desta população. Tampouco caberia a um único Programa operar as mudanças necessárias em todos os âmbitos. Se a ‘revolução silenciosa’ se opera na vida de cada uma destas mulheres ao participarem do programa, é necessário que ela se mantenha e se fortaleça com o passar do tempo e, para tanto, que condições concretas em seu entorno sejam alteradas. Considerar um projeto político verdadeiramente transformador voltado a melhorias sociais inclui repensar as prioridades que tem sido relevantes no modelo de desenvolvimento vigente no estado, e passar a focar num crescimento integral da sociedade. A partir da realidade atual, entretanto, percebe-se a persistência da utilização de medidas compensatórias que, em grande parte, contribuem para a manutenção da exclusão social e da pobreza.

Revela-se, ainda, a necessidade da existência de vias para pressionar e incentivar a ação dos governos locais tanto para a criação e efetivo funcionamento dos organismos de políticas para as mulheres como para o comprometimento das demais esferas com tais questões, além de incentivos para fortalecer a atuação de organizações autônomas de mulheres, principalmente em localidades mais afastadas. Apesar do crescente número de organismos municipais de mulheres criados por incentivo da SecMulher-PE, grande parte não tem condições ou recursos, materiais e humanos, para desenvolverem qualquer tipo de ação, contando apenas como mais um número nas estatísticas do governo.

Neste sentido, atenta-se para que as propostas e a vontade política apresentada por estes órgãos que institucionalizam e dão maior visibilidade às questões de gênero não acabem por fixar-se no aparato estatal e engessar-se enquanto mais uma forma ‘parasitária’ de fazer política, baseada em estatísticas e dados em ascensão. É preciso cuidar para que se mantenha e faça valer, nos discursos e nas ações práticas, a proposta de representação e interlocução das mulheres frente ao Estado.

O caráter pontual limita as propostas dos Programas enquanto possibilidades de políticas públicas. Apesar de significativas para aquelas que se veem ‘lembradas’ e ‘acolhidas’, tais ações não parecem dar frutos que possam ser colhidos em mais alguma estação. Tornam-se palha, bagaços de cana. Permanecem o brilho, para quem levou o prêmio e o sol quente para aquelas que voltam à terra batida, para o corte da cana e para as realidades de suas vidas, quase já tão esquecidas como antes.

Capítulo 4

As políticas de trabalho e renda para as mulheres no Brasil: entre o potencial transformador e o caráter compensatório

4.1 As Secretarias e as Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil

A complexidade sociopolítica percebida no Brasil e no estado de Pernambuco sugere que a construção de um contexto favorável ao desenvolvimento de melhores condições de vida e de trabalho às mulheres certamente está condicionada à integração de diversos fatores – políticos, culturais, econômicos e sociais - que, combinados, sejam capazes de impulsionar novas conjunturas e possibilidades. Em acordo com a perspectiva posta pelos movimentos sociais de mulheres, entende-se que a oportunidade de realização de uma atividade econômica remunerada é um dos fatores que viabiliza a construção de projetos de vida com maior autonomia e menor dependência para as mulheres, do ponto de vista das relações de gênero.

Ao longo das últimas décadas, o desenvolvimento de atividades econômicas remuneradas e, conseqüentemente, a decisão sobre suas próprias formas de sustento e renda são fatores cada vez mais presentes na vida cotidiana das mulheres. Se, de um lado, são resultados de lutas e conquistas, de outro, percebe-se que a inserção no mercado de trabalho se dá muitas vezes em condições precárias e se mostra insuficiente, portanto, para impulsionar um processo amplo de transformação nas relações de gênero. A ausência de acesso a serviços e direitos sociais e a permanência da divisão sexual do trabalho que sustenta responsabilizações e discriminações de gênero contribuem para a manutenção de situações de vulnerabilidade social entre as mulheres.

Desde a década de 1980, importantes transformações nas relações de gênero no contexto nacional foram impulsionadas tanto pela ação permanente dos movimentos sociais feministas e de mulheres como pela emergência e fortalecimento de medidas governamentais que passaram a incluir a dimensão das desigualdades de gênero em suas abordagens. As Secretarias de políticas para as mulheres – municipais, estaduais e federal – surgem, neste contexto, como espaços institucionais construídos a partir da demanda e do diálogo com as mulheres organizadas. Nos casos estudados, percebe-se a adoção de

uma perspectiva feminista nos discursos e propostas de políticas públicas por parte destes organismos. Esta orientação é garantida principalmente pelo envolvimento pessoal das gestoras que ocupam os cargos de direção, geralmente com uma trajetória pessoal de militância e/ou proximidade com os movimentos e/ou teorias feministas⁷⁴.

A proposta de construir e manter o diálogo e a participação dos movimentos de mulheres locais nos processos de implementação e avaliação das políticas públicas é um aspecto diferencial com relação aos demais organismos estatais, que a coloca como mecanismo através do qual se torna possível influenciar positivamente ações públicas governamentais no sentido de corrigir as relações desiguais de gênero e promover o acesso a direitos e políticas públicas para as mulheres.

Considerando-se que “as políticas não são neutras, é preciso indagar também o modo como são construídas e a quem beneficiam” para, então, pensá-las enquanto parte de um projeto político de desenvolvimento (Silveira, 2003:70). Neste sentido, elaborar políticas que reconheçam as desigualdades de poder entre homens e mulheres, e se orientem - a partir de uma perspectiva feminista - no sentido de corrigi-las, tem sido uma das principais atribuições dos organismos de políticas para as mulheres. É fundamental, portanto, colocar ênfase ‘nas sujeitas’ que, dentro e fora do Estado, têm direcionado esforços no sentido de impulsionar políticas de igualdade e influenciar na agenda pública.

As conquistas alcançadas confirmam a importância do ativismo político das mulheres para assegurar políticas públicas e reivindicar o cumprimento de promessas. A atuação dos movimentos requer uma ampla participação em distintos espaços de disputas políticas, uma vez que históricas restrições aos direitos das mulheres podem ser diagnosticadas em praticamente todos os âmbitos de suas vidas (saúde, moradia, trabalho, educação, acesso à terra, participação política, segurança, etc.).

Porém, a pesquisa revelou que na aplicação prática das ações, são encontradas dificuldades para a concretização das propostas de participação dos movimentos e de um espaço de diálogo efetivamente aberto para que sejam colocadas as demandas que subsidiem a elaboração das ações. No contexto pernambucano destacou-se que, apesar de

⁷⁴ O que pode ser observado tanto na Secretaria Nacional, com Eleonora Menicucci, como na Secretaria Estadual de Pernambuco, com Cristina Buarque e na Secretaria Especial de Recife, com Rejane Silva, no ano de 2012.

algumas das diretrizes definidas aparecerem como metas nos programas da Secretaria, as divergências e conflitos se exacerbam uma vez que, enquanto organismo governamental, as ações da SecMulher-PE se inserem em um plano de governo mais amplo e incluem-se no projeto político em desenvolvimento no estado de Pernambuco. Na visão dos movimentos sociais de mulheres da região, as ações da SecMulher-PE têm sido orientadas por estratégias e políticas governamentais de caráter desenvolvimentista, focadas na expansão econômica do estado através de grandes obras e empreendimentos.

De acordo com a integrante da Casa da Mulher do Nordeste, há uma dificuldade de a população fazer uma crítica a este modelo de política pública que vem sendo implementado no estado, ancorada no desenvolvimento econômico, no crescimento do PIB, na ampliação de vagas de empregos e na disseminação de um discurso desenvolvimentista através das propagandas positivas. Para a entrevistada, “este desenvolvimento econômico do estado não é direcionado a todos, mas apenas a uma parte da população”.

Conforme denunciado no documento *‘Pernambuco para todos (e todas)... Para quem’*, o atual modelo de desenvolvimento pernambucano tem-se revelado excludente e as políticas públicas implementadas aparecem como formas paliativas e assistencialistas de o Estado dirigir-se a determinados grupos e comunidades. Ou seja, interferem de maneira positiva numa realidade precária, mas não propõem transformações efetivas nas condições de vulnerabilidade social das populações a que se dirigem, que permanecem excluídas.

Assim como alguns programas federais de redistribuição de renda que apresentam forte incidência no estado (Bolsa Família, Bolsa Escola, entre outros), as ações direcionadas à geração de trabalho e renda para as mulheres realizadas no âmbito da SecMulher-PE não são vistas como medidas efetivas de inclusão social. A este respeito, a entrevistada afirma que:

“Mesmo os Programas como o Chapéu de Palha Mulher têm as suas dificuldades de participação e de implementação. As mulheres participam das formações, dos cursos, mas não são coisas que conseguem dar um salto na vida das mulheres. São coisas muito pontuais. Fica muito na dependência do governo do estado, não é uma coisa que consegue fazer com que as pessoas depois caminhem com as próprias pernas. E quando acabar o Chapéu de Palha, como é que vai ser para a vida destas pessoas que estavam participando deste projeto? Elas vão ter algum conhecimento, vão ter adquirido alguma coisa nas suas vidas que permita que consigam caminhar sozinhas,

ou elas vão ter que ter um outro programa que faça a mesma coisa por elas?” (Integrante CMN. Entrevista julho/2012).

A crítica apresentada é contundente e essencial para refletir a respeito do caráter das ações desenvolvidas. A que objetivos respondem tais programas e em que plano de desenvolvimento se inserem? Qual é o lugar reservado às mulheres beneficiárias dos programas no plano político de desenvolvimento do estado? Que medidas concretas vêm sendo tomadas para que haja uma efetiva inclusão social destes grupos ‘vulneráveis’? Até que ponto os programas auxiliam na emancipação econômica das mulheres e até que ponto contribuem para mantê-las à margem dos benefícios deste desenvolvimento? Em outras palavras, porque os programas não preparam estas mulheres para que possam ser inseridas nos postos de trabalho formais e qualificados que serão abertos por esses projetos de desenvolvimento?

Neste cenário, as ações da SecMulher-PE no campo de incentivo ao trabalho e renda para as mulheres não parecem compor um projeto de transformação social de longo alcance. Conforme identificado, o caráter pontual e fragmentado limita as ações e aproxima-as a uma forma de assistencialismo estatal, através da qual a população beneficiária mantém-se dependente de ações governamentais, uma vez que os programas revelaram-se insuficientes para dar suporte a uma trajetória continuada seja através do mercado de trabalho formal, seja mediante iniciativa ‘empreendedora’.

O contexto pernambucano mostra que, para que as propostas adquiram um caráter mais eficaz e completo, no sentido de incidirem estruturalmente na realidade nas quais são aplicadas, parece necessário realizar um acompanhamento junto às participantes dos programas com o intuito de apreender de que formas estas ações interferiram em suas trajetórias pessoais e profissionais. Outra necessidade percebida é a de criação e sustentação de uma rede de apoio que possibilite o desenvolvimento de suas atividades econômicas, o que implica num compromisso de maior integração e interlocução entre políticas nas diferentes áreas.

As principais dificuldades encontradas relacionam-se diretamente a barreiras estruturais constitutivas das organizações política e social do país. Dentre elas destaca-se a fragmentação das ações e políticas estatais, que aparece como obstáculo decisivo para

maior eficácia das ações e como reflexo, no âmbito institucional, do não reconhecimento das desigualdades de gênero enquanto objeto de políticas públicas no país.

As Secretarias de Mulheres se deparam frequentemente com restrições orçamentárias e com dificuldades em incluir a perspectiva de gênero no desenvolvimento de planos e ações nos demais ministérios e secretarias. A tendência à fragmentação das ações, “prevista sob a lógica tradicional do Estado” (Silveira, 2004:69) dificulta a construção de políticas públicas integradas de gênero e enfraquece o potencial das ações desenvolvidas no âmbito da Secretaria. Além disso, percebe-se uma falta de continuidade dos programas o que confere alcance limitado a seus resultados e, como consequência, inviabiliza a consolidação de um contexto mais favorável ao desenvolvimento socioeconômico das mulheres. Ao considerar a distinção entre projetos, programas, políticas e processos apresentada por Alvarez (2004), na qual:

“Projetos e programas seriam aqueles que têm nítido começo-meio-fim e que podem sem dúvida preencher um papel importantíssimo em atender as necessidades imediatas e mais gritantes das mulheres, aqui e agora. Mas muitas vezes esses projetos e programas sofrem pela falta de continuidade – continuidade esta tanto de recursos humanos como materiais – e pelas mudanças na vontade política de determinadas administrações para atender às necessidades das mulheres. Falarmos em promover políticas implica transformar as normas e práticas do próprio Estado onde os organismos institucionais e as feministas estão inseridas; significa trabalhar simultaneamente ‘dentro e contra’, ou na contra-corrente do Estado. (...) Isso requer, por sua vez, imaginar e implementar um processo político contínuo que não tem, e nem deve ter, um claro começo, meio e fim.” (Alvarez, 2004:107)

Conclui-se que, no campo de geração de renda e promoção da autonomia econômica das mulheres, as ações da SecMulher-PE e da SPM têm sido limitadas aos ‘programas e projetos’ que não apresentam em si a garantia ou o comprometimento governamental de continuidade. Além disso, constata-se que os programas não promovem oportunidades efetivas de emprego às participantes, limitando-se ao processo de qualificação profissional ou ao incentivo a iniciativas individuais, sem necessariamente fornecer os subsídios necessários para impulsionar processos reais de geração de trabalho e renda para as mulheres participantes, o que os distancia do objetivo inicialmente proposto de fortalecimento da autonomia econômica das mulheres e revela a persistência de um caráter assistencialista nas ações governamentais.

Além de limitações intrínsecas às atividades econômicas aprendidas nos cursos de qualificação oferecidos, perduram fatores como a ineficácia em contestar ou contribuir para alterações na divisão sexual do trabalho e, ainda, a utilização da mão de obra feminina como mão de obra barata nos grandes projetos e obras é reforçada na orientação dos cursos que compõem os programas. Neste sentido, no âmbito do trabalho e renda, as ações das secretarias têm se orientado por estratégias já utilizadas anteriormente e que apresentam eficácia reduzida e distanciamento com relação às diretrizes que as orientam.

Assim, as novas perspectivas na elaboração e aplicação de políticas para a igualdade de gênero e promoção dos direitos das mulheres parecem na prática estar minadas por resistentes estruturas. Como organismos relativamente recentes, as secretarias se inserem em um contexto de possibilidades de mudanças no fazer político, principalmente com relação às abordagens das questões de gênero pelo aparato estatal. Porém, uma vez inseridas, colocam-se os desafios de manter um posicionamento crítico frente às disputas e interesses políticos. Muitas vezes, como demonstrado, correm o risco de reproduzir em suas ações os mecanismos de desigualdade esvaziando, desta maneira, o caráter crítico e transformador que a fundamentam.

Fica evidente, entretanto, o importante papel de tais organismos para o avanço das políticas para as mulheres como um todo, ainda que no âmbito de geração de trabalho renda os programas desenvolvidos até o momento estejam perpassados por numerosas debilidades.

As ações desenvolvidas fazem parte de um processo em andamento, no qual as secretarias têm centralizado a responsabilidade de elaborar e implementar programas direcionados às mulheres e, ainda, interferir nas ações dos demais organismos colocando a necessidade de considerarem as questões de gênero em suas ações. Deste ponto de vista, as funções de executora e articuladora de políticas podem sobrecarregar estes organismos, em muitos casos ainda frágeis devido à sua constituição recente e ao reduzido suporte financeiro e institucional, principalmente no que se refere aos órgãos municipais, com *status* de coordenadorias ou secretarias especiais, com reduzida autonomia.

Frente a este embate, Alvarez (2004) propõe a criação de múltiplas ‘maquinarias’ estatais em um determinado governo. A partir desta proposta, é possível pensar na ideia de garantir a existência de um núcleo especializado em cada organismo estatal responsável

por incluir a perspectiva de gênero em suas áreas de atuação e integrá-la às demais, garantindo assim um maior comprometimento formal por parte dos ministérios. Experiências exitosas podem ser observadas na área da saúde, mediante o desenvolvimento de políticas voltadas à saúde da mulher, e na área da segurança, com o avanço das políticas de combate à violência contra as mulheres, que garantiram a implementação de Delegacias Especializadas da Mulher e a aprovação da Lei Maria da Penha, que constitui importante instrumento e talvez a maior conquista das lutas das mulheres no âmbito institucional no Brasil.

4.2 A SPM como conquista: Avanços e contradições

“Reconhecer os limites não significa negar as possibilidades”
(Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006:10).

Os apontamentos trazidos pela pesquisa indicam significativos rearranjos nas relações entre movimentos feministas e de mulheres e o Estado brasileiro na última década. Baseada na proposta de abertura democrática, a criação da Secretaria Nacional de políticas para as Mulheres representa um marco no processo histórico de lutas destes movimentos e novas possibilidades de inserção de suas demandas no aparato estatal e de mulheres militantes nos espaços de poder. Representa, ainda, o estabelecimento de novas redes de pessoas e instituições que atuam conjuntamente com o objetivo de promover maior acesso das mulheres a direitos, combater as diversas formas de violência e as desigualdades de gênero.

Esta conjuntura tem representado a presença cada vez mais marcante de ativistas provenientes dos movimentos de mulheres e feministas, tanto nas Conferências e Conselhos nacionais e estaduais, como na composição do quadro institucional da SPM e das secretarias estaduais e municipais. Vindas de diferentes correntes dos movimentos, de espaços universitários e de pesquisas relacionados a estudos feministas, têm determinado diretamente as diretrizes para os planos de políticas para as mulheres contribuindo, assim, para garantir um rico debate no âmbito institucional voltado às questões de gênero e conferir caráter transformador a estes documentos, em acordo com as demandas históricas e as novas necessidades das mulheres.

Isto significa que ativistas estão, agora, presentes na formulação das propostas, estratégias e posturas a serem tomadas pela secretaria. Desta maneira, estão encarregadas de articular parcerias e, de dentro do aparato estatal, elaborar estratégias e formatos de programas e políticas a serem desenvolvidos e, ainda, estruturar formas de avaliação e monitoramento das ações que permitam dimensionar seus impactos na sociedade e apontar as deficiências e desafios.

Neste sentido, as secretarias de mulheres constituem-se como uma arena potencial de rearticulação de forças, estratégias e identidades no campo político feminista, que tem se baseado fortemente na abertura de parte expressiva dos movimentos de mulheres ao diálogo, negociação e ‘colaboração’ com o Estado. Como espaços de convergências e divergências para pensar as políticas de gênero a nível nacional, são certamente importantes mecanismos a serem acionados no campo institucional e refletem o recente estreitamento das relações entre os movimentos feministas e o Estado que, por sua vez, faz emergir os debates acerca dos avanços efetivamente alcançados e da fragilização que esta participação institucional pode representar à organização e atuação dos movimentos sociais.

A atual conjuntura política retoma, em novos termos, antigos debates surgidos no início da década de 1980 no decorrer do processo de redemocratização nacional, no qual novas possibilidades de participação política, principalmente vinculadas a organizações partidárias e ocupação de espaços governamentais, exigiram dos movimentos sociais rearticulações em suas estratégias de lutas. O fim do regime militar e a abertura de espaços à participação institucional naquele período evidenciaram as contradições e limitações do próprio sistema político que se consolidava e exacerbaram divergências e conflitos no campo dos movimentos sociais, abrindo um extenso debate em torno dos benefícios e dos limites da militância feminina e feminista realizada de dentro dos partidos políticos e do aparato estatal.

As “vulnerabilidades e ambiguidades da participação” (Santos e Avritzer, 2002:59) referem-se à dinâmica que envolve disputas e negociações entre os interesses hegemônicos e as propostas de caráter crítico e transformador que, ao inserirem-se na esfera estatal via processos democrático-participativos, passam por distintos percursos que podem levar a um enquadramento das demandas nos discursos estatais, porém uma prática

distanciada da proposta de inovação e mudança. Existem, neste sentido, os riscos de as demandas perderem seu caráter mais crítico e acabarem por ajustarem-se e ‘normatizarem-se’ de acordo com as negociações e interesses em disputa. Na mesma direção, os espaços participativos constituem-se como elementos legitimadores da ação estatal mesmo que, por vezes, esta não corresponda às propostas e metas definidas conjuntamente.

Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) chamam a atenção para uma “confluência perversa” que caracterizaria a disputa política dentro da “aparente consolidação democrática” na América Latina. De acordo com os autores,

“esta confluência designaria, de um lado, o encontro entre projetos democratizantes que se constituíram no período da resistência contra os regimes autoritários e continuaram na busca pelo avanço democrático e, de outro, os projetos neoliberais que se instalaram com diferentes ritmos e cronologias a partir do final da década de 1980. A perversidade se localizaria no fato de que, apontando em direções opostas e até antagônicas, ambos os conjuntos de projetos utilizam um discurso comum. Em efeito, não só os dois requerem a participação de uma sociedade civil ativa e propositiva, senão que se baseiam nas mesmas referências: a construção da cidadania, a participação e a própria ideia de sociedade civil.” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006:18-19).

No mesmo sentido, a partir do estudo de distintas experiências internacionais, Souza Santos e Avritzer (2002) apontam que a integração em contextos institucionais pode, de distintas maneiras, ameaçar o potencial transformador na qual se fundamenta a participação democrática uma vez que, ao confrontarem “interesses e concepções hegemônicos, estes processos são muitas vezes combatidos frontalmente ou descaracterizados por via da cooptação ou da integração” (p.60). De acordo com os autores:

“Esta perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução de clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão de interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação de instituições participativas.” (Souza Santos e Avritzer, 2002:75)

As instâncias estatais, majoritariamente masculinas e, em grande parte, insensíveis às questões relativas aos direitos das mulheres e às desigualdades de gênero, foram sendo aos poucos permeadas pela presença das mulheres e de suas demandas, num processo fortemente marcado por tensões e contradições políticas em variados níveis tanto no

âmbito da sociedade civil como do Estado. Ao analisar o “processo político não revolucionário de mudança” ocorrido no Brasil em meados dos anos 1980, Alvarez (1990) aponta para a permanência e reprodução de determinadas estruturas hierárquicas de poder no interior das quais as novas possibilidades de participação abertas pela democratização inseriam os movimentos sociais de mulheres nas disputas e nos jogos de interesses políticos. A autora aponta que:

“No entanto, porque o Estado permanece como um campo de dominação masculina, as mudanças promovidas (pelo Estado) na situação das mulheres raramente irão alterar de maneira significativa os arranjos de poder de gênero existentes. Ao invés disso, as reformas estatais relacionadas às questões de gênero tendem a ‘modernizar’ ou atualizar os padrões existentes de desigualdade de gênero - isto é, preservando a supremacia masculina enquanto fornecem ao capital um maior acesso à mão de obra feminina” (Alvarez, 1990:30).

Desenvolvendo o raciocínio acima, Alvarez (1990) expõe as contradições que caracterizam o Estado (democrático) como um campo de disputas relativamente autônomo com relação aos interesses patriarcais e masculinos, “não porque é independente destes interesses, mas porque sua legitimidade deriva, parcialmente, de sua capacidade de esconder os interesses de gênero, raça e classe representados no pacto de dominação através de algumas concessões aos grupos e classes subordinados que, cada vez mais, pressionam suas reivindicações políticas sobre ele” (Idem, p.31).

Diante da contradição, reafirma-se a importância de que as lutas de gênero, raça e classe, trazidas pelos movimentos sociais, estejam presentes nos processos de disputas tanto dentro como fora do aparato estatal, pressionando para que ocorram transformações nas relações de poder a partir de suas necessidades e demandas. Na ausência de tais pressões contrárias, o Estado - e sua dimensão hegemonicamente capitalista, racista e patriarcal - dificilmente irá reestruturar-se numa direção progressista. Neste sentido, Souza Santos e Avritzer concluem que:

“Estes perigos só podem ser evitados por intermédio da aprendizagem e da reflexão constante para extrair incentivos para novos aprofundamentos democráticos. No domínio da democracia participativa, mais do que em qualquer outro, a democracia é um princípio sem fim e as tarefas de democratização só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes” (Souza Santos e Avritzer 2002:75).

Neste sentido, da complexidade dos processos de participação democrática decorre um “processo de pluralização cultural e de reconhecimento de novas identidades que tem como consequência profundas redefinições da prática democrática” (Idem, p.75).

Durante quase três décadas de regime democrático no país, muitas foram as reivindicações e lutas pautadas pelos movimentos sociais no sentido de exigir do Estado medidas que garantam direitos essenciais das populações historicamente excluídas. Na área de combate à violência, a aprovação da Lei Maria da Penha, em 2006, e a criação de centrais de atendimento e delegacias especializadas foram importantes conquistas resultantes das pressões e lutas persistentes das mulheres. A política de cotas à população negra nas universidades também representou um avanço significativo, ainda que insuficiente. No âmbito da política institucional, a determinação de cotas mínimas para a participação das mulheres no processo eleitoral tem sido, ainda, uma luta constante para diminuir a desigualdades de gênero nos espaços de poder e decisões.

Na última década, modificações na conjuntura política nacional e internacional reforçaram a necessidade de incorporar a perspectiva de gênero nas políticas públicas. As possibilidades abertas, entretanto, trazem consigo as contradições e conflitos entre variadas forças e interesses políticos e, de maneira similar, atualizam os debates em torno da participação institucional dos movimentos sociais ‘em parceria’ com o Estado e do trânsito de ativistas para dentro da esfera estatal. Novos sujeitos e organizações se reorganizam numa nova conjuntura política e social em constante (re)construção.

De acordo com Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), a estratégia de influir “feministamente” na agenda dos partidos e dos governos “até o momento tem produzido avanços ao incluir alguns temas concernentes às mulheres na agenda partidária e na estrutura do Estado (violência doméstica, trabalho feminino, alimentação popular, entre outros), mas ainda não alcança a produzir mudanças substantivas no discurso da maior parte dos partidos da região” (p.87).

Na diversidade dos movimentos sociais de mulheres as ONGs, surgidas principalmente no início da década de 1990, aparecem como espaços profissionalizados para realizar ações sociais de militância. Operando majoritariamente a partir da captação de recursos internacionais, consolidaram-se como importante via de fortalecimento das lutas das mulheres atuando em distintas áreas: educação, trabalho, saúde, violência,

fortalecimento político das mulheres, etc. A recente redução do financiamento de agências internacionais, resultante da crise econômica europeia, de um lado, e do crescimento da economia brasileira, de outro, têm colocado às ONGs a necessidade de buscar novas estratégias de financiamento para a continuidade e fortalecimento de suas ações.

Como apontado, a criação de organismos internacionais, como a ONU Mulheres, da Secretaria nacional de políticas para as mulheres, bem como a construção dos Planos Nacionais, têm impulsionado de maneira consistente a entrada das questões relacionadas aos direitos das mulheres e às desigualdades de gênero nos diversos âmbitos institucionais e nas disputas por recursos e poder. Neste contexto, tais organismos aparecem como potenciais parceiros e colaboradores em seus trabalhos. As ONGs, por sua vez, trazem consigo uma rica bagagem de suas experiências e a articulação com outros setores dos movimentos de mulheres, que lhes permite realizar importantes mediações entre demandas e propostas.

Da mesma maneira, mulheres que participaram do processo político de disputas por maior igualdade de gênero durante a democratização nacional, em meados da década de 1980 e, desde então, participaram ativamente em distintos espaços voltados a construção e fortalecimento destas lutas têm, no contexto atual, ocupado cargos estratégicos de gestão estatal nestes novos espaços. Parecem consolidar-se, neste campo de disputas, novas estratégias de intervenção. Nestas arenas, a presença de mulheres ‘engajadas’ aparece como fator chave para a inserção de determinadas concepções e visões de mundo como ponto de partida para se pensar a elaboração de políticas para as mulheres e de gênero no país.

Reconhecendo a relevância e o potencial político que tais conquistas assumem nas trajetórias históricas de lutas das mulheres, é importante atentar, entretanto, para as limitações, contradições e fragilidades intrínsecas ao modelo proposto. Evidenciam-se, a princípio, duas questões essenciais a serem consideradas: a primeira refere-se às ambiguidades que perpassam os processos de absorção das demandas e discursos dos movimentos para o interior do aparato estatal. Os inúmeros processos de negociação e disputas que ocorrem podem colocar em risco premissas fundamentais alterando essencialmente o caráter das propostas e, por vezes, limitando-as ao plano retórico dos discursos.

O segundo fator, fortemente relacionado, refere-se ao próprio caráter do aparato estatal em que se inserem tais organismos. Se, de um lado, viabiliza a abertura de espaços para a discussão de tais questões, de outro, simultaneamente, ‘aprisiona’ a capacidade efetiva de ação destes organismos. Os espaços reservados aos organismos de políticas para as mulheres na estrutura estatal revelam-se, em muitos aspectos, limitados o que representa, de um lado, uma fragilidade intrínseca à sua capacidade de ação e, de outro, deixa margem para a falta de comprometimento de outros órgãos. Este arranjo tem como consequência a percepção de uma distância entre as propostas dos PNPM e os programas aplicados, revelando a manutenção das questões de gênero como marginais e secundárias na arena política.

Neste ponto, é necessário atentar ao espaço reservado a estes órgãos dentro da estrutura estatal, bem como avaliar suas condições reais de execução de ações próprias; seu peso político e as possibilidades de articulação com os demais ministérios; a estrutura e orçamento que lhe são direcionados e, ainda, a autonomia das/os gestoras/es das SPMs em propor, executar e fazer o acompanhamento de ações que, de fato, contribuam para promover a autonomia econômica, pessoal, política das mulheres, de acordo com as diretrizes definidas no Plano.

Questiona-se neste sentido a maneira através da qual as secretarias de políticas para as mulheres, no âmbito federal, estadual e municipal, têm funcionado no interior do complexo jogo de poder e disputas em que se inserem. Se, de um lado, a criação destes organismos no país têm representado significativas mudanças nos discursos e fazeres políticos, de outro, a manutenção de certas estruturas e as distâncias entre discursos e práticas políticas revelam a reprodução de um modelo político, econômico e social que se propõe, a princípio, alterar.

As fragilidades inerentes a este modelo representam o risco de que as conquistas no campo dos direitos das mulheres sejam acompanhadas por retrocessos nas lutas e demandas. Neste sentido, cabe afirmar que “o projeto de questionar a dominação patriarcal na política transborda os limites do permitido, razão pela qual muito poucas feministas alcançam altas posições na esfera política sem ter que abandonar seu projeto original” (Dagnino, Olvera e Panfichi, 2006:88).

No contexto atual, tais deficiências se exacerbam como reflexos das contradições, dificuldades e limites de um governo de coalizão baseado em acordos e alianças entre partidos e setores fundamentalmente divergentes. Neste âmbito, o fortalecimento da presença de ideais, propostas e projetos baseados em fundamentalismos religiosos, representados fortemente pela ‘bancada evangélica’ no congresso, revela-se cada vez mais expressiva no cenário político nacional. Independentemente da orientação religiosa, tais ofensivas de caráter conservador têm representado retrocessos e ameaças aos direitos já conquistados pelas mulheres a nível nacional⁷⁵.

Um dos aspectos da fragilidade intrínseca a este modelo refere-se à “armadilha da transversalidade da questão de gênero” no âmbito institucional que, ao atribuir à SPM a função de articuladora das políticas de gênero de um lado a limita em sua capacidade executora e, de outro, isenta os demais organismos e ministérios de assumirem e cumprirem compromissos efetivos com relação à implementação de políticas para as mulheres no país. Este modelo abre brechas para a ausência de responsabilização formal dos diversos ministérios na execução de medidas voltadas à promoção da igualdade de gênero. De acordo com a SPM (2011),

“a atuação governamental tem tradicionalmente sido marcada por um tratamento setorial, em que há baixo nível de articulação e integração entre as ações, bem como por uma relativa invisibilidade e uma suposta neutralidade das políticas às questões de gênero, raça/etnia, orientação sexual, entre outras.” (p. 200).

Diante das dificuldades, a SPM aponta para a necessidade de:

“Trabalhar para que os orçamentos setoriais explicitem as dimensões de gênero e raça/etnia, de modo a garantir recursos que viabilizem a estratégia de transversalidade, impedindo que se torne mera retórica das instâncias político-

⁷⁵ São exemplos das recentes ameaças e retrocessos no campo político-institucional brasileiro o projeto de lei PL 478/2007, conhecido como ‘Estatuto do Nascituro’ que, entre outros pontos, proíbe o aborto em casos de estupro, dá direitos jurídicos ao nascituro e, ainda, prevê a paternidade do estupro. Apensado a este projeto, o PL3748/2008 prevê que o poder executivo pague uma pensão mensal à mãe da criança nascida de gravidez decorrente de estupro até que complete 21 anos de idade. Outra ofensiva política orientada por princípios religiosos foi pedido de veto ao PLC 03/2013, que prevê atendimento obrigatório e integral de pessoas vítimas de violência sexual e permite a “profilaxia da gravidez”, ou seja, o uso da pílula do dia seguinte às mulheres vítimas de estupro, o que já é permitido no país. Por trás destas ameaças conservadoras, o pastor Marcos Feliciano (PSC-SP), nomeado – sob protestos – chefe da Comissão de Direitos Humanos no dia 07 de março de 2013 personifica as ambiguidades e perigos no atual cenário político brasileiro. Fonte: www.brasildefato.com.br/node/14871. Consultado em: 01/08/2013. Ambas as propostas foram revogadas pela Presidenta Dilma Rousseff.

governamentais, é o desafio que se coloca para a efetiva implementação do IIPNPM.”(Idem, p.191).

Neste contexto, o cumprimento das metas e o acompanhamento qualitativo das medidas implementadas tem sido dificultados tanto pela fragmentação das políticas como pela falta de produção de informação por parte de alguns organismos estatais, visto que muitos consideram que as mulheres estariam contempladas por ‘políticas gerais’. Pinheiro (2011) chama a atenção para os riscos de assumir o discurso da transversalidade das questões de gênero e raça/etnia frente à falta de comprometimento político de grande parte dos organismos. A autora aponta que:

“A despeito do discurso da transversalidade ter sido incorporado ao discurso de governo e ter feito parte dos processos coletivos de construção dos dois planos de políticas para as mulheres, o que o modelo de gestão do PNPM tem apontado é que ainda há um entendimento – talvez até majoritário – de que a política para as mulheres é de responsabilidade da SPM. Neste marco de pensamento, a atuação dos demais órgãos entra como uma ação complementar, que dá apoio à política desenvolvida pela Secretaria. Não há, assim, priorização do tema nas agendas internas e nem um comprometimento real com a execução do disposto no Plano Nacional. Tal percepção dificulta sobremaneira o processo de coordenação das políticas para as mulheres e, mais ainda, da vinculação de recursos para ações específicas, pois parte de uma premissa que invalida os pressupostos fundamentais da transversalidade e da intersetorialidade.” (IPEA, 2011:05).

A constatação acima expressa que a SPM é criada como um organismo na estrutura estatal com a função de articular ações entre os distintos ministérios e secretarias para garantir às mulheres a cobertura necessária em todas as áreas, bem como combater o caráter sexista e excludente das políticas até então implementadas. O que tem ocorrido, entretanto, é uma ‘interpretação equivocada’ de que a SPM seria o único organismo responsável por pensar e executar ações voltadas às mulheres e às desigualdades de gênero, o que isentaria, de maneira estratégica, os demais ministérios a comprometerem-se com tais temáticas ou mesmo tomarem-nas como relevantes em suas ações.

Se de um lado, a proposta de constituição de uma rede interinstitucional que promova programas e políticas públicas para geração de trabalho e renda tem-se mostrado incipiente, de outro, “a SPM não tem a missão nem os recursos necessários para executar projetos que possam alterar a realidade da inserção feminina no mercado de trabalho”

(IPEA, 2012:417). Ao analisar os esforços de articulação da SPM com outros ministérios e secretarias nos processos de elaboração do PPA 2008-2011, o documento revela que:

“Poucos são, porém, os efeitos práticos, uma vez que os planejamentos setoriais e as distribuições de recursos entre ações/projetos/iniciativas seguem não considerando a questão de gênero como um ponto relevante para o alcance dos objetivos de cada um dos programas construídos por ministérios e secretarias. A questão de gênero se limita, assim, quase sempre ao plano da retórica. (...) De fato, o próprio conceito de transversalidade tem sido empregado, majoritariamente, apenas no plano da retórica. Este uso frequente do termo, não acompanhado de ações concretas, acaba produzindo um efeito de esvaziamento do seu sentido, tornando-o ainda mais distante dos objetivos aos quais se destina” (IPEA, 2011:06).

Esta falta de compromisso assenta-se na imobilidade e resistência de certas estruturas políticas diante da necessidade e das pressões pela incorporação das perspectivas de gênero (e raça/etnia) nas políticas públicas, o que tem representado entraves à aplicação prática dos numerosos compromissos formalizados nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Assim, o processo potencialmente transformador construído nas conferências tem sido minimizado e substituído por programas pontuais de caráter compensatório que raramente tem apresentado mudanças qualitativas para as mulheres no país.

4.3 Os programas de geração de trabalho e renda para as mulheres e a ênfase no empreendedorismo: até onde se avança de fato?

A presente análise permite apontar uma distância fundamental entre as propostas de promoção da autonomia econômica e as estratégias utilizadas para o cumprimento de tais objetivos. As iniciativas voltadas à geração de trabalho e renda para as mulheres desenvolvidas a partir do I e II PNPM revelaram-se programas pontuais que têm como estratégias centrais a qualificação profissional e o incentivo ao empreendedorismo. Foi constatado que a aplicação destas ações não tem representado melhores oportunidades de trabalho e renda para as mulheres, tampouco têm sido realizadas articulações com políticas mais abrangentes que promovam melhorias qualitativas nas áreas de educação e emprego para as beneficiárias.

Estes resultados correspondem a uma realidade nacional em que:

“as políticas nas quais as mulheres estão sendo olhadas ou inseridas como público-alvo tendem a concentrar seu foco no setor do empreendedorismo e microcrédito para as atividades de comércio. (...) Ao mesmo tempo, são perceptíveis a escassez e a timidez de iniciativas em ações e investimentos voltados para a ampliação da formalização e do ingresso no emprego formal, bem como nas novas áreas que abrem postos bem pagos.” (Araújo e Guedes, 2010:59).

Esta tendência, por sua vez, surge como reflexo das diretrizes internacionais que têm orientado as ações voltadas à geração de renda e empoderamento das mulheres. A partir de um levantamento geral dos projetos e ações financiados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para a América Latina, realizado através do Departamento de Gênero, Araújo e Guedes (2010) destacam que:

“os projetos se dirigem, predominantemente, para treinamentos e capacitação de grupos vulneráveis – no caso, mulheres, voltados para a inserção produtiva e geração de renda. O foco central é o trabalho autônomo, no empreendedorismo e no uso dos próprios recursos locais – artesanatos ou outros produtos, e menos na condição de empregado formal e/ou industrial ou de serviços; [evidencia-se] a ausência de iniciativas de órgãos ou ministérios que procurem estimular ou capacitar para o emprego formal; bem como a ênfase do traço bem marcante do trabalho autônomo, do incentivo ao micro empreendimento e ao uso dos recursos próprios das mulheres” (Idem, p.55).

Com base nesta constatação, as autoras identificam, no contexto latino-americano, um “cenário preocupante: de um lado há a intensidade de investimentos financeiros e discursivos no empreendedorismo, difundido como exemplo de protagonismo e autonomia das mulheres; mas, ao mesmo tempo, há a carência de estímulos mais concretos, relacionados com o emprego formal, sobretudo em canais mais valorizados e/ou em expansão” (Ibid., p.55-56).

Neste ponto parece haver um descompasso entre os discursos de combate ao ‘trabalho precário’ que salientam as vantagens do emprego formal quanto à renda e estabilidade e as ações que exaltam o ‘empreendimento autônomo’ e o acesso ao crédito. As autoras concluem que tais iniciativas “[ainda que importantes] tendem a ser limitadas quanto à capacidade de romper com a precarização e incluir as mulheres nos principais veios da cadeia produtiva (...) parece fácil dizer às mulheres que ‘seu protagonismo’ elas próprias têm que construir, mas para tanto lhes resta, sobretudo, o ‘veio lateral’ do mercado” (Ibid., p.57;59).

De acordo com Lima (2010), o discurso do empreendedorismo na América Latina acompanha as reformas neoliberais de Estado (privatização de empresas estatais, programas de demissão voluntária e crédito para pequenos negócios) e se consolida no Brasil a partir da década de 1990, dando forma ao que o autor chama de ‘empreendedorismo por necessidade’ através do qual os programas passam a incentivar o/a trabalhador/a excluído/a do mercado a ‘empreender’ mediante “negócios de baixo valor agregado e com menor possibilidade de sobrevivência” (Lima, 2010:174).

Assim, o trabalho autônomo e sua valorização através do discurso empreendedor têm como pano de fundo a precariedade da informalidade, a responsabilização das/os trabalhadoras/as por sua empregabilidade e, ainda, a diminuição dos custos do trabalho assalariado, explicitamente ancorados num discurso neoliberal. Além disso, os programas incentivam iniciativas empreendedoras, mas não oferecem condições para que sejam de fato aplicadas.

De acordo com Cunha (2007),

“O discurso [do empreendedorismo] é encantador e remete a uma visão distorcida e ilusória da realidade, convertendo o problema da crise estrutural do capital em crise do indivíduo, e, na medida em que desvia o foco para a ação individual, as questões

de ordem político-econômica se obscurecem encobrendo as contradições existentes nas relações sociais de produção e do capital. O empreendedorismo, de certa forma, induz a crença de que o indivíduo pode incluir-se socialmente e ser capaz de criar condições para prover sua própria existência. (...) Entretanto, o que se verifica, é um duplo processo de exclusão” (Cunha, 2007:144).

Em um balanço acerca de políticas públicas, ações de responsabilidade social empresarial e ações afirmativas com a dimensão de gênero, Araújo (2012) constata que as estratégias adotadas reforçam o discurso do empreendedorismo em detrimento de políticas que visem à entrada no mercado de trabalho formal, que permitiria vantagens relativas à renda, estabilidade e acesso a direitos trabalhistas. A autora questiona se “na condição de pertencentes a grupos vulneráveis, essas mulheres sairão da vulnerabilidade via tais estratégias; ou, ao contrário, seguirão incluídas “lateralmente” nos processos de trabalho” (Araújo, 2012:31).

Este movimento reafirma-se nas ações analisadas pela presente pesquisa que demonstram que o empreendedorismo proposto é uma forma paliativa de os programas dirigirem-se às mulheres e não oferecem suporte para que ocorra uma transformação com relação à situação de vulnerabilidade social em que se encontram, nem pela via formal tampouco pelo autoemprego. Tendo em vista o tipo de empreendedorismo proposto⁷⁶, questiona-se em que medida estas estratégias correspondem aos objetivos dos PNPMs de “promover autonomia econômica e financeira das mulheres; promover a igualdade de gênero nas relações de trabalho; e elaborar o Plano Nacional de Trabalho Decente⁷⁷ incorporando os aspectos de gênero e a dimensão étnico-racial” (SPM, 2011:39).

⁷⁶ Há um extenso debate no campo da Economia Solidária, na qual o movimento feminista se insere de maneira expressiva, que aponta para propostas alternativas de trabalho e renda desvinculadas da lógica econômica de mercado e baseadas nas noções de cooperação, maior horizontalidade e autonomia do/a trabalhador/a com relação ao trabalho realizado. Cabe ressaltar, entretanto, que a crítica aqui exposta refere-se à apropriação de um discurso inclusivo e igualitário por propostas (fundamentadas em uma lógica econômica neoliberal) de um empreendedorismo que apenas mascara e perpetua as situações de pobreza e vulnerabilidade social entre as mulheres.

⁷⁷ “O trabalho decente é um trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, e capaz de garantir uma vida digna. Trata-se, portanto, do trabalho que permite satisfazer às necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança. É também o trabalho que assegura proteção social nos impedimentos de seu exercício (desemprego, doença, acidentes, entre outros), renda ao chegar à época da aposentadoria, e o respeito aos direitos fundamentais dos trabalhadores” (OIT, 2006 *Apud* Bulgacov *et al.*, 2010:342)

Assim, os resultados práticos das ações desenvolvidas nesta área têm, até o momento, demonstrado eficácia reduzida. A falta de comprometimento dos ministérios ‘parceiros’; a insuficiência de dados e informações qualitativas; a ausência de estratégias consistentes de melhoria das condições educacionais, laborais e financeiras das mulheres, somados à inexistência de políticas integradas para a intermediação de mão de obra feminina revelam que o espaço ocupado pelas mulheres e pelas questões relativas às desigualdades de gênero no projeto de desenvolvimento nacional permanece em grande parte minado e reduzido na correlação de forças do campo político estatal e nas disputas e interesses do capital.

Conclusão

“Entre realização e a aspiração está a imaginação do possível para além do real existente. Essa imaginação é composta das perguntas que constituem o desenho dos horizontes emancipatórios” (Souza Santos e Avritzer, 2002:71)

A partir da percepção da permanência das desigualdades de gênero no mercado de trabalho brasileiro, a presente pesquisa orientou-se no sentido de apreender em que medida as políticas públicas para as mulheres desenvolvidas na última década têm promovido melhores oportunidades de acesso ao trabalho e à renda, contribuindo para a diminuição da pobreza entre as mulheres e para uma maior equidade nas relações laborais.

Os dados recentes apontam para um quadro positivo de diminuição das desigualdades sociais (incluindo as de gênero) e da pobreza no país, a partir de índices continuamente crescentes de empregabilidade, formalização e aumento salarial, associados a programas federais de transferência de renda, expansão do crédito e dos serviços públicos essenciais. Por outro lado, as estatísticas reafirmam a expressiva configuração desigual do país, revelando significativas disparidades socioeconômicas e de poder condicionadas a fatores de raça/cor, gênero e regionalidade, que demarcam a presença ainda forte de uma herança colonial, patriarcal e marcadamente racista. As dinâmicas política e socioeconômica do país parecem apontar, na última década, para um projeto mais igualitário e menos excludente, porém os desafios e resistências ainda se mostram de grandes proporções.

Neste sentido, a força e atuação da sociedade civil organizada, as reivindicações por inclusão e participação no projeto de desenvolvimento nacional, por equidade de direitos, por melhor qualidade de vida, mais justiça social, pelo acesso a serviços básicos, pelo direito à participação nas decisões políticas, nos espaços de poder, somadas à capacidade criativa e propositiva dos movimentos sociais se mostraram elementos centrais para que se fizesse possível pensar formas alternativas aos modelos sociais e políticos hegemônicos e excludentes.

Na esteira das efervescentes mobilizações sociais da década de 1970, os movimentos feministas e de mulheres consolidaram sua forte atuação política

questionando, de maneira crítica e contundente, as formas de organização social entre os sexos, denunciando as violências de gênero, exigindo atenção especial à saúde reprodutiva e, de modo irreversível, reposicionando a mulher enquanto sujeito na sociedade. Junto aos demais movimentos sociais surgidos neste período, foram agentes transformadoras da realidade política e social do país, pressionando para o fim de um regime autoritário repressivo de longa duração e, finalmente, participando de forma ativa na construção de uma nova constituição nacional que marcava o início de um novo trajeto político a ser construído no país.

A democracia conquistada representou a rearticulação das forças e sujeitos, com novas arenas e significados em disputa. Como vias concretas para a participação nestes novos espaços institucionais que se abriam, os partidos tiveram um papel fundamental servindo como polarizadores das forças políticas que emergiam na sociedade. Neste contexto, o Partido dos Trabalhadores é fundado com expressiva vinculação aos movimentos sociais de base, incluindo parte importante das militantes dos movimentos feministas e de mulheres, o que se refletiu numa proposta partidária que, desde o início, propunha o aprofundamento da democracia participativa e apontava para a necessidade de políticas voltadas às mulheres e à promoção da igualdade de gênero. Tais propostas foram, de distintas maneiras, colocadas em prática ao longo da década de 1980 em alguns contextos municipais.

A institucionalização das demandas, entretanto, fez surgir novos questionamentos e conflitos acerca da proximidade entre o ativismo político e as arenas institucionais. Os encontros entre uma estrutura política formal que se mostrava em muitos sentidos conservadora e a crescente pressão contra-hegemônica da sociedade civil para participar dos espaços de poder e definir conjuntamente as regras, prioridades e políticas fizeram emergir, junto às novas identidades e estratégias, um debate extenso e, ao que parece, inesgotável acerca da correlação das forças em disputa.

Num contexto nacional de mudanças e novas possibilidades sociais e políticas e de fortalecimento internacional dos ideais feministas, os movimentos de mulheres passam a marcar sua força e atuação política através da criação de organismos especializados de combate à violência e programas voltados à atenção à saúde das mulheres, criando novos

mecanismos e ocupando novos espaços a fim de interferir diretamente na criação de políticas públicas no país.

Em seu caráter heterogêneo, os movimentos feministas e de mulheres lançaram mão de distintas estratégias de atuação, bandeiras e demandas, muitas vezes conflituosas entre si. Ao longo das últimas décadas consolidaram sua presença e suas lutas em diferenciados campos, por meio da aliança e intersecção com outros movimentos sociais e demais setores da sociedade, unificando suas lutas e direcionando muitas de suas reivindicações ao Estado, responsável pela provisão de serviços públicos e mecanismo através do qual se torna possível modificar, de maneira ampla, as condições de vida das mulheres e as desigualdades de gênero na sociedade.

A década de 2000 trouxe a abertura de novas possibilidades de atuação política para as mulheres, consolidada pela criação da SPM, um organismo na estrutura estatal com status de ministério e com a função de elaborar e executar políticas voltadas às mulheres e articular junto aos demais ministérios a inclusão da perspectiva de gênero nas políticas públicas em todos os âmbitos. A partir deste marco, a elaboração de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres congregou diversas formas de ativismo nacional e transnacional no sentido de somar esforços para avançar nas políticas para as mulheres no país. Esta construção conjunta e diversificada inclui a participação de militantes de organizações de base, ONGs feministas, mulheres ligadas a grupos identitários, tais como indígenas, quilombolas; mulheres negras, rurais, da floresta; acadêmicas, ativistas sindicais, representantes de organismos transnacionais e gestoras estatais.

O esforço conjunto de elaboração do Plano, entretanto, tem enfrentado entraves à sua aplicação prática. Os resultados desta pesquisa apontam para inúmeras dificuldades que se colocam entre o projeto transformador traduzido nos Planos e a aplicação concreta de ações que correspondam às prioridades e metas estabelecidas. Como destacado ao longo do texto, as áreas da saúde e combate à violência contra as mulheres alcançaram diversas conquistas institucionais ao longo da última década. Entretanto, no que diz respeito à geração de trabalho e renda para as mulheres, objeto de análise desta dissertação, tanto as estratégias adotadas como os resultados apresentados revelaram um descompasso entre as propostas inovadoras e as práticas que se mostram resistentes à transformação.

A nível nacional, diversas foram as restrições impostas ao projeto de promoção da autonomia econômica para as mulheres defendido pelo Plano. Em primeiro lugar, foram apontados *fatores estruturais* inerentes à estrutura estatal na qual se insere a SPM que têm dificultado a execução das propostas. Dentre eles destacam-se a pouca autonomia da Secretaria em propor e executar projetos próprios; a estrutura e orçamento reduzidos que limitam sua capacidade de atuação e sua força política nas disputas no interior do aparato estatal; e a falta de comprometimento dos demais organismos para com a adoção da perspectiva de gênero na execução das políticas.

Além das dificuldades estruturais que denunciam uma resistência do aparato estatal em incorporar de fato o compromisso de romper com uma lógica sexista que perpetua as desigualdades de gênero em diversos âmbitos da sociedade, a pesquisa aponta para *limitações nas estratégias* direcionadas à promoção de trabalho e renda para as mulheres. Dentre estas limitações, ressalta-se o fato de os programas apoiarem-se no oferecimento de cursos pontuais capacitação profissional, geralmente voltados à qualificação em atividades pouco valorizadas no mercado de trabalho, o que muitas vezes contribui para a manutenção da situação de pobreza das mulheres. Entretanto, ressalta-se que esta qualificação para o mercado de trabalho, ainda que precária e limitada, apresenta-se como estratégia que potencialmente viabiliza o acesso ao trabalho e à renda para as mulheres.

Os programas ‘Trabalho e Empreendedorismo’ e ‘Chapéu de Palha Mulher’ analisados no contexto pernambucano revelaram formas precárias de aprendizado que, por sua vez, apresentam um potencial restrito de promover o acesso das mulheres ao mercado de trabalho em condições ‘não precárias’. Além disso, percebe-se a falta de conciliação entre a demanda dos cursos e a oferta de empregos no mercado de trabalho formal, que permitiria o acesso a direitos trabalhistas e previdenciários. A ausência de encadeamento entre o processo de capacitação e a intermediação para a inserção das mulheres na força de trabalho também aparece como um fator limitador das ações.

A falta de integração com outras políticas em distintas áreas aparece como um elemento fundamental de limitação intrínseca das ações que propõem promover a autonomia econômica das mulheres no país. O fato de dirigirem-se a mulheres em situação de vulnerabilidade social torna imperativo que uma ação voltada à geração de trabalho e renda se integre com demais ações nas áreas de educação, saúde, transporte,

saneamento básico, etc. A não realização de mudanças no entorno social precário em que se inserem dificulta a conquista de resultados positivos das ações desenvolvidas.

Por último, destaca-se o equívoco do discurso de incentivo ao empreendedorismo utilizado como estratégia central nas ações analisadas. Este discurso reproduz uma noção neoliberal assentada no autoemprego e na responsabilização individual pela empregabilidade que, por sua vez, não correspondem com as propostas de *autonomia econômica* para as mulheres.

A experiência ‘empreendedora’ do município pernambucano de Tracunhaém contribui para a reflexão sobre as apostas destes programas calcadas no incentivo ao empreendedorismo como via de conquista da autonomia econômica das mulheres. Espera-se, de fato, que aquelas mulheres em situações extremamente vulneráveis venham a se tornar empreendedoras? Certamente, o oferecimento de cursos sobre a temática não se mostra uma solução pragmática plausível. Entende-se que, de um lado, a Secretaria da Mulher não tem a função nem a capacidade de solucionar as inúmeras ausências que perpassam as vidas dessas mulheres as quais o programa se dirige. Porém, de outro lado, os organismos responsáveis muitas vezes não se comprometem com o oferecimento de serviços básicos, destacando-se o baixo índice de escolaridade e a reduzida oferta de emprego a esta população.

Tais carências não se solucionam a curto prazo tampouco através de medidas pontuais tais como os cursos oferecidos no âmbito dos programas. O discurso do empreendedorismo inserido na realidade precária das mulheres a que se dirige torna-se uma estratégia fadada ao insucesso, que reforça a responsabilização das mulheres por sua empregabilidade sem promover alterações concretas em suas condições de vida.

A reflexão trazida pela pesquisa deixa em aberto algumas questões: Como estas estratégias podem realmente promover a autonomia econômica das mulheres? O que representa a insistência das ações governamentais e, especificamente, das Secretarias de Políticas para as Mulheres, na estratégia de incentivar o empreendedorismo entre uma população em situação de vulnerabilidade social? Neste sentido, a proposta do empreendedorismo deve ser interpretada como aposta ou esquiva por parte do Estado?

Tais questionamentos pretendem contribuir para lançar um olhar crítico acerca das estratégias que vem sendo adotadas e para as quais têm sido direcionados orçamento e

esforços estatais em detrimento da elaboração de programas mais completos que poderiam, a médio prazo, resultar em melhores e mais consistentes avanços na vida das mulheres. Assim, a ineficácia das ações voltadas à geração de trabalho e renda para as mulheres no país parece estar relacionada ao caráter ‘empreendedorista’ dos cursos que *a priori* evidenciam-se como estratégias limitadas. Neste sentido, identifica-se um descompasso entre uma nova proposta de desenvolvimento socioeconômico que ganha força na última década no contexto nacional e a permanência de estratégias voltadas às mulheres identificadas com propósitos neoliberais que, conforme nos mostra a história recente, contribuem apenas para a concentração de renda e perpetuação das desigualdades e da pobreza.

Apontadas as críticas, cabe ressaltar que a última década tem sido palco de importantes conquistas para as mulheres no que diz respeito às políticas públicas em diversos âmbitos. As secretarias aparecem como um instrumento para o avanço das lutas das mulheres no terreno institucional, demonstrando uma nova forma de direcionar a atenção estatal às mulheres, no sentido de colocá-las não apenas como beneficiárias, mas de ampliar o acesso à informação e aos direitos conquistados, por meio dos cursos sobre cidadania, políticas públicas e gênero, dos programas de documentação, de acesso ao crédito e à terra, para citar alguns exemplos.

Os resultados da pesquisa evidenciam, entretanto, alguns riscos a que estão sujeitas tais conquistas. No âmbito da geração de trabalho e renda para as mulheres, os avanços práticos parecem ainda caminhar lentamente, o que sugere que as propostas inovadoras de promoção da autonomia das mulheres têm sido, em alguma parte de seu percurso institucional, interpeladas por questões, interesses e/ou prioridades hegemônicas que evidenciam um lugar ainda marginalizado reservado às questões de gênero e às lutas das mulheres nas disputas por políticas públicas no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R. N.; BÜLOW, M. V. *Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade?* Sociologias, Porto Alegre, ano 13, nº 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

_____, TATAGIBA, L., SERAFIM, L. “Novas relações Estado-sociedade no governo federal brasileiro. Repertórios de interação em um Estado heterogêneo.” 35º Encontro Anual da ANPOCS. GT04 – Controles Democráticos e Legitimidade, 2011. Disponível em: <http://www.ifch.unicamp.br/nepac/sites/default/files/publicacao/2011-artigoabersrebeccaserafimlizandrattatagibaluciana.pdf>. Acesso em: 08/07/2013

ABRAMO, Laís. *A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?* Tese de Doutorado em Sociologia. Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2007.

ALONSO, A. “As Teorias dos Movimentos Sociais: Um balanço do Debate.” *Lua Nova*. São Paulo; 76: 49-86, 2009.

ALVAREZ, S. *Engendering democracy in Brazil: Women's movements in transition politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.

_____. “Falas do Estado ou o estado das falas sobre as mulheres nas administrações democrático-populares” In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da. (orgs.) Políticas públicas e igualdade de gênero. Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

_____. “Beyond NGO-ization: Reflexions from Latin America.” *International Development*, 2009. 52(2), 175-184. Dez/2009.

_____, DAGNINO, E., ESCOBAR, A. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: Novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

ANDRADE, M. C. de A. *Economia Pernambucana no século XVI*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2003.

APOLINÁRIO, V., SILVA, M., LOPES, O. “Nota técnica 13. Consolidação dos estudos: Síntese dos resultados”. In: BNDES *Projeto Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/pesquisa/Consolidacao_APLs_Nordeste.pdf. Acesso em: 27/07/2013.

ARAÚJO, A. “Os sentidos do trabalho da mulher no contexto da reestruturação produtiva”. Artigo apresentado no XV International Congress on Women's Health Issues. São Paulo, SP. Novembro, 2004.

_____. “Ameaças aos direitos trabalhistas das mulheres e a configuração de novas demandas relativas às questões de gênero”, in: LIMA, M. , COSTA, A., ÁVILA, M. et al. (orgs.) *Transformando as Relações Trabalho e Cidadania: Produção, Reprodução e Sexualidade* – São Paulo: CUT/BR, 2007.

_____, DURÃES, B. “Informalidade e desproteção social: uma realidade para a maioria das mulheres trabalhadoras” In: COSTA, A., ÁVILA, M., SILVA, R. et al. (orgs). *Divisão sexual do trabalho, Estado e crise do capitalismo*. Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2010. 1ª Edição.

ARAÚJO, C., GUEDES, M. “Igualdade de oportunidade: a distância entre proposições e ações” In: BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero*. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010. 88p.

_____. *Estudo 12: Políticas públicas, responsabilidade social empresarial e ações afirmativas: a dimensão de gênero*. In: LESSA, C. Perspectivas dos investimentos sociais no Brasil. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional. Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Minas Gerais, 2012. Disponível em: <http://web.cedeplar.ufmg.br/cedeplar/site/pesquisas/pis/Estudo%2012.pdf>. Acesso em: 05/08/2013.

ARAÚJO, M., ALMEIDA, A. *Impactos sociais do Porto de Suape: o caso da exploração sexual na praia de Gaibu-PE*. Trabalho de Conclusão de Curso. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal. Centro De Ciências Sociais Aplicadas. Departamento De Economia. Universidade Federal da Paraíba (UFPB), 2011. Disponível em: http://portal.virtual.ufpb.br/bibliotecavirtual/files/_impactos_sociais_do_porto_de_suape_o_caso_da_exploraao_sexual_na_praia_de_gaibupe_1343833224.pdf. Acesso em: 24/07/2013.

AVILA, M. B. “Divisões e tensões em torno do tempo do trabalho doméstico no cotidiano” In: *Revista do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero*. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2010.

BANDEIRA, Lourdes. Brasil: fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: SPM/Cepal, 2004.

BEAUVOIR, S. de. [1949] *O Segundo Sexo. Simone de Beauvoir. Volume 2 – A Experiência Vivida*. Tradução de Sérgio Milliet. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

BONETTI, A. de L. “*Não basta ser mulher, tem de ter coragem*. Uma etnografia sobre gênero, poder, ativismo feminino popular e o campo político Feminista de Recife- PE.” Tese de Doutorado em Ciências Sociais. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP: [s.n.] 2007.

BULGACOV, Y. et al. “Atividade empreendedora da mulher brasileira: Trabalho precário ou trabalho decente?”. In: *Revista Psicologia Argument*, v.28, n.63, Dezembro, 2010. PP. 337-349. Disponível em: <http://www2.pucpr.br/reol/index.php/pa?dd1=3935&dd99=view>. Acesso em: 04/-8/2013.

DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. Introducción: Para outra lectura de la disputa por la construcción democrática em América Latina. In: DAGNINO, E., OLVERA, A. e PANFICHI, A. (coords.) *La disputa por la construcción democrática em América Latina*. México: FCE, CIESAS, Universidad Veracruzana, 2006.

_____. “Cultura, cidadania e democracia: A transformação dos discursos e práticas da esquerda latino-americana”. In: ALVAREZ, S., DAGNINO, E., ESCOBAR, A. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: Novas leituras*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

BRUSCHINI, C. e LOMBARDI, MR (2006) “Trabalho, Educação e Rendimentos das mulheres em anos recentes”, in HIRATA, H. e SEGNINI, L. (orgs.) *Organização, Trabalho e Gênero*, São Paulo, Editora Senac São Paulo, 2007.

CARLOTO, C. e GOMES, A. “Geração de renda: enfoque nas mulheres pobres e divisão sexual do trabalho”. In: Revista Serviço Social & Sociedade, no. 105, p. 131-145. São Paulo, jan./mar. 201.

COSTA, D., AZEVEDO, P. e SOUZA, R. (orgs). *Políticas públicas, empreendedorismo e mulheres: olhares que se encontram*. Rio de Janeiro: IBAM, 2012.

_____. “Práticas de empreendedorismo feminino: reflexões a partir de experiências multissituadas”. In: COSTA, D., AZEVEDO, P. e SOUZA, R. (orgs). *Políticas públicas, empreendedorismo e mulheres: olhares que se encontram*. Rio de Janeiro: IBAM, 2012.

CUNHA, F. *Desemprego e precarização do trabalho na prática do empreendedorismo: histórias de vida de empreendedores*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis, 2007.

FARAH, M. “Gênero e políticas públicas”. *Revista de Estudos Feministas*, Florianópolis, 12(1): 47-71, janeiro/abril, 2004.

FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, D. “Movimentos Feministas.” In: Hirata, H. [et al.] (orgs.) *Dicionário crítico do feminismo*. – São Paulo: Editora UNESP, 2009.

FRASER, N. “Políticas Feministas na era do reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero.” In: Bruschini C., Unbehaum, S. G. (orgs.) *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC: Ed. 34, 2002.

GOHN, M. G. *Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo*. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GUIMARÃES, N. A. “Os desafios da equidade: reestruturação e desigualdades de gênero e raça no Brasil”, in: *Cadernos Pagu* (17/18), ano 2001/02.

HIRATA, Helena. - “Flexibilidade, Trabalho e Gênero”, in: Hirata, H. e Segnini, L. (orgs.). *Organização, Trabalho e Gênero*, São Paulo, Editora Senac São Paulo, 2007

_____. - “Globalização e divisão sexual do trabalho numa perspectiva comparada.”, in: Guimarães, N.; Hirata, H.; Sugita, K. *Trabalho flexível, empregos precários?* São Paulo: EDUSP, 2009;

_____. e Kergoat, D. “Divisão sexual do trabalho profissional e doméstico: Brasil, França, Japão” in: Costa, A. de O.; Sorj, B.; Bruschini, C. e Hirata, H. (orgs.) – *Mercado de Trabalho e Gênero: Comparações Internacionais*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.

KERGOAT, D. “ Em defesa de uma sociologia das relações sociais. Da análise crítica das categorias dominantes à elaboração de uma nova conceituação”. In: *O Sexo do Trabalho* (vários autores). Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1986.

LEITE, M. P. Trabalho e sociedade em transformação: Mudanças produtivas e atores sociais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. 1ª Edição.

_____ e SALAS, C. “Segregação setorial por gênero: uma comparação Brasil-México” In: COSTA, A. de O.; SORJ, B.; BRUSCHINI, C. e HIRATA, H. *Mercado de Trabalho e Gênero: Comparações Internacionais*, Rio de Janeiro, Editora FGV, 2008.

LIMA, J. “Participação, empreendedorismo e autogestão: uma nova cultura do trabalho?” In: *Revista Sociologias*. Porto Alegre, ano 12, nº 25, set./dez. 2010, p.158-198.

LIMA, R. M. de. E BITOUN, J. “Os conselhos municipais da Região metropolitana do Recife: aspectos da cultura cívica.” In: JUNIOR, O. A. S.; RIBEIRO, L.C. de Q.; e AZEVEDO, S. (orgs.) *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*, Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

MACAULAY, F. *Gender politics in Brazil and Chile: the role of parties in national and local policymaking*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

MACHADO, H. *Espaços interacionais e discursividades sobre gênero e desenvolvimento no programa trabalho e empreendedorismo da mulher e no projeto com licença, eu vou à luta no distrito federal*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em estudos comparados sobre as Américas. Instituto de Ciências Sociais. Universidade de Brasília (UnB). Brasília, 2012.

MARIANO, S. e GALVÃO, E. “Políticas públicas e perspectiva de gênero: uma abordagem feminista”. In: *Revista Feminismos*. 1ª edição. Jan./Abr. 2013.

MAURIANI, M. Introdução. in MAURIANI, M. e HIRATA, H. (orgs.) - *As Novas Fronteiras da desigualdade: Homens e mulheres no mercado de trabalho*, São Paulo, Editora Senac São Paulo, 2003.

McADAM, D.; TARROW, S.; TILLY, C. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

_____. _____. _____. “Para mapear o confronto político.” *Lua Nova*, São Paulo, 76. 11-48, 2009.

MELLO, P. *As políticas públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Pólo de Confeções do Agreste de Pernambuco: suas incidências em alguns grupos de mulheres*. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Centro de Humanidades. Universidade Federal de Campina Grande. Campina Grande, 2011.

MELO, J. “Trabalho e Empreendedorismo da Mulher em Pernambuco: olhares para a contradição”. In: COSTA, D., AZEVEDO, P. e SOUZA, R. (orgs). *Políticas públicas, empreendedorismo e mulheres: olhares que se encontram*. Rio de Janeiro: IBAM, 2012.

MELUCCI, A. “Getting involved: identity and mobilization in social movements”. *International Social Movements Research*, vol. 1, 1988.

_____. *Challenging codes: collective action in the information age*. Cambridge University Press: Cambridge, 1996.

MOUTINHO, L. (coord.) “Nota técnica 11: Impactos dos grandes projetos federais na economia de Pernambuco e proposição de políticas”. In: BNDES. *Projeto Análise do Mapeamento e das Políticas para Arranjos Produtivos Locais no Norte, Nordeste e Mato Grosso e dos Impactos dos Grandes Projetos Federais no Nordeste*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.politicaapls.redesist.ie.ufrj.br/documentos>. Acesso em: 27/07/2013.

PAPA, F. *Transversalidade e políticas públicas para mulheres no Brasil: Percursos de uma pré-política*. Dissertação de Mestrado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas (FGV). São Paulo, 2012.

PINTO, C. “Teoria política feminista, desigualdade social e democracia no Brasil.” In: Bruschini C., Unbehaum, S. G. (orgs.) *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC: Ed. 34, 2002.

PINTO JUNIOR, W. “Avaliação do Programa de Incentivo à Autonomia Econômica e Empreendedorismo das Mulheres Baianas”. In: Revista NAU Social, v.3, no.4, p. 59-69. Mai/Out 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/view/187>. Acesso em: 04/08/2013.

PITANGUY, J. “Mulher e Cidadania”. In: Mulher e políticas públicas. IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. IBAM/UNICEF. Rio de Janeiro, 1991.

RODRIGUES, G. “A autonomia econômica das mulheres e a reprodução social: o papel das políticas públicas”, in: *Edição Especial da Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero* – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2009.

SADER, E. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, 3ª Edição.

SAFFIOTI, H. *Rearticulando Gênero e Classe Social*. In: COSTA, A de O., BRUSCHINI, C. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1992

SCOTT, J. *Gênero: uma categoria útil de análise histórica*. Educação e Sociedade, Porto Alegre, v. 16, p. 5-22, 1990 [1986]. Disponível em: http://archive.org/details/scott_gender.

SILVEIRA, M. L. da. “Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade” In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da. (orgs.) *Políticas públicas e igualdade de gênero*. Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

SOARES, V. “Políticas públicas para a igualdade: papel do Estado e diretrizes” In: GODINHO, T. e SILVEIRA, M. L. da. (orgs.) *Políticas públicas e igualdade de gênero*. Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

_____. Apresentação. In: COSTA, A., ÁVILA, M., SILVA, R. et al. (orgs.) *Divisão*

sexual do trabalho, Estado e crise do capitalismo. Recife: SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia, 2010. 1ª Edição.

SORJ, B. “O feminismo e os dilemas da sociedade brasileira.” In: Bruschini C., Unbehaum, S. G. (orgs.) *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: FCC: Ed. 34, 2002.

SOUZA-LOBO, E. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. 2.ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2011.

SOUZA SANTOS, B. e AVRITZER, L. Introdução: Para ampliar o cânone democrático. In: SOUZA SANTOS, B. (org.) *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

TARROW, S. *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madri: Alianza Editorial, 1997.

TATAGIBA, L., BLIKSTAD, K. “Como se fosse uma eleição para vereador”: dinâmicas participativas e disputas partidárias na cidade de São Paulo. *Lua Nova*, 2011. (no prelo)

TELES, M. de A. *Breve história do feminismo no Brasil*. Coleção Tudo é História, 145. Editora Brasiliense, 1999 - São Paulo.

WAMPLER, B. “Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades – política associativa e políticas públicas.” In: AVRITZER, L (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2010.

Outros documentos consultados:

Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB). *Articulando a Luta Feminista nas Políticas Públicas. III Conferência de Políticas para as Mulheres. Propostas e questões para o debate*. Articulação de Mulheres Brasileiras. Brasília, dez.2011.

_____. *Políticas Públicas para a igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente*. Secretária Executiva da AMB; Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense. Brasília: CFEMEA, 2011.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *Mais Mulheres no Poder. Contribuição à formação política das mulheres. 2010*. Marlise Matos e Iraís Ramalho Cortês. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Políticas para as Mulheres. 2010.

_____. _____. _____. *Mulheres Brasileiras – Políticas e Dados*. Brasília. Julho, 2010.

_____. _____. _____. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília, 2008. (Reimpressão em Dezembro de 2011)

_____. _____. _____. *Anais da 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Autonomia e igualdade para as mulheres*. Brasília, 2013.

_____. _____. _____. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. *Plano Mais Brasil: Mais*

desenvolvimento, Mais igualdade, Mais participação. PPA 2012-2015.

_____. _____. _____. _____. *3ª Conferência Nacional de Políticas Para as Mulheres. Brasília, 12 a 15 de dezembro de 2011. Decreto de convocação.* Imprensa Nacional, ago.2011.

_____. _____. _____. _____. *3ª. Conferência Nacional de Políticas Para as Mulheres. Brasília, 12 a 15 de dezembro de 2011. Textos de orientação para as Conferências Estaduais e do Distrito Federal.*

_____. _____. _____. _____. *Relatório Anual do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero 2010/2011. 1ª Impressão.* Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2011, 65 páginas.

Carta dos Movimentos Sociais de Pernambuco ao Governo do Estado. *Todos (e todas) por Pernambuco... Pernambuco para quem?* Olinda, maio de 2011.

CASA DA MULHER DO NORDESTE. *Rede de Mulheres Produtoras do Nordeste.* Recife, 2010

DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos). *Anuário das Mulheres Brasileiras.* São Paulo: DIEESE, 2011.

_____.; Prefeitura do Recife. Estudo Temático: *O mercado de trabalho das mulheres o Recife nos anos 2000.* Observatório do Trabalho do Recife. Prefeitura do Recife. Abril,2012. Disponível em: http://geo.dieese.org.br/recife/estudos/pesquisas_04_2012.pdf. Acesso em: 24/07/2013.

_____.; SEADE; CONDEPE/FIDEM. *A inserção da mulher no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Recife.* Pesquisa de emprego e desemprego da Região Metropolitana do Recife – PED/RMR. Março, 2012.

_____. _____. _____. *A inserção da mulher no mercado de trabalho da Região Metropolitana de Recife.* Pesquisa de emprego e desemprego da Região Metropolitana do Recife – PED/RMR. Março, 2013. Disponível em: <http://www.dieese.org.br/analise/ped/2013/2013pedmulherrec.pdf>. Acesso em: 26/07/2013.

Fundação Carlos Chagas (FCC). Banco de Dados sobre o Trabalho das Mulheres. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/bdmulheres>.

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. *Relatório de Atividades 2011.* Rio de Janeiro, 2012. 60p. Disponível em: http://www.ibam.org.br/media/arquivos/Relatorios/ibam_2011.pdf. Acesso em: 26/10/2012.

IBGE, (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). *Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad), 2009.* IBGE: Rio de Janeiro,2010.

_____. *Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (Pnad), 2011.* IBGE: Rio de Janeiro,2012.

_____. *Síntese de Indicadores Sociais. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira, 2010.* Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, número 27. IBGE. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicadores2010/SIS_2010.pdf

_____. *Síntese dos Indicadores Nacionais. Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira*, 2012. Estudos e Pesquisas: Informação Demográfica e Socioeconômica, número 29. IBGE. Rio de Janeiro, 2012.

_____. *Indicadores IBGE: Principais destaques da evolução do mercado de trabalho nas regiões metropolitanas abrangidas pela pesquisa*: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre 2003-2012. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoe rendimento/pme_nova/retrospectiva2003_2011.pdf. Acesso em: 24/07/2013.

IPEA (Instituto de Pesquisas Aplicadas). *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. Vol. 20. IPEA: Brasília, 2012.

_____. *Situação Social no Estado: Pernambuco*. IPEA: Brasília, 2012.

_____. Nota Técnica no. 08: *Planejamento e Financiamento das Políticas para as Mulheres*: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015. Luana Pinheiro. Brasília, maio de 2011.

OIT (Organização Internacional do Trabalho). *Políticas públicas de emprego e equidade de gênero no mercado de trabalho: políticas públicas para construir igualdade de tratamento e oportunidades para as mulheres. O caso do Brasil*. Maysa Dias Garcia e Marcia de Paula Leite. São Paulo, julho de 2012.

Secretaria da Mulher. Governo do estado de Pernambuco. 8 de Março. *Anuário da Secretaria da Mulher, Ano 05. Mulheres continuam renovando Pernambuco: É daqui pra melhor!* Recife, 2011.

_____. _____. 8 de Março. *Anuário da Secretaria da Mulher, Ano 06. Mulheres continuam renovando Pernambuco: Para trabalhar e viver melhor*. Recife, 2012.

_____. _____. 8 de Março. *Anuário da Secretaria da Mulher, Ano 07. Mulheres continuam renovando Pernambuco: Juntas vamos trabalhar para viver melhor*. Recife, 2013.