

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

MARIA ANGÉLICA FERNANDES

POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
1995 A 2006

MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

SÃO PAULO
2010

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PUC-SP

MARIA ANGÉLICA FERNANDES

POLÍTICAS PARA AS MULHERES NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO
1995 A 2006

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em Ciências Sociais, sob a orientação do Professor Doutor Edimilson Antônio Bizelli

SÃO PAULO
2010

BANCA EXAMINADORA

DEDICATÓRIA

A Joana, minha mãe e fortaleza, pelo seu exemplo e os primeiros contatos com as ideias emancipatórias, de justiça e de igualdade.

A Benedito, meu pai (*in memoriam*).

A Tiago, meu amor e companheiro, pela total cumplicidade das duas últimas décadas.

A João Victor e Ana Clara, meus filhos, que souberam compreender meus momentos de ausência.

Às minhas irmãs e aos meus irmãos – Ângela, Cida, Antonio e Hugo – pelo nosso laço, que torna possível superar cada dificuldade que nos apresenta a vida.

E a todas as mulheres que ousaram atravessar o rio e alcançaram a outra margem

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Edimilson Antonio Bizzelli, meu professor e orientador, que me introduziu no mundo da sociologia ensinando a essência do trabalho acadêmico. Seu profissionalismo, dedicação e olhar crítico foram muito importantes na elaboração deste trabalho e no meu processo de crescimento intelectual. Obrigada por todas as oportunidades criadas para que a discussão acadêmica aparecesse e enriquecesse em nossas conversas e em aula.

Um agradecimento especial a Carla Cristina Garcia, de quem fui aluna e aprendi a desvendar as sutilezas das pesquisas sociológicas e da vida acadêmica. Ela contribuiu com a delicadeza e firmeza dos argumentos feministas em minha reflexão e esteve presente na etapa fundamental deste trabalho, com o qual tem muita cumplicidade. Um obrigado especial pelo incentivo intelectual.

A Marisa Espírito Santo, professora e incentivadora, obrigada por ter aceitado participar de meu exame de qualificação, no qual contribuiu com sua leitura crítica e observações valiosas na finalização desta pesquisa.

A Vera Lúcia Chaia, professora e orientadora substituta, que na ausência do titular cumpriu importante papel.

A Luiz Eduardo Wanderley, professor, pelo estímulo durante o curso e por ter colocado sua experiência à disposição na elaboração desta pesquisa.

À Pontifícia Universitária Católica de São Paulo (PUC-SP) e ao corpo de funcionários do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais que compuseram o ambiente de minha produção acadêmica.

A Julian Rodrigues, amigo e companheiro de todos os momentos, seu incentivo e nossas conversas/reflexões foram fundamentais e tornaram-se parte deste estudo. A Rick, Sirlei e Lula Ramires pelo auxílio, observações e apoio material e intelectual em horas decisivas. A Eloísa Gabriel, grande amiga, pelo incentivo, nossa trajetória semelhante se transformou numa valiosa parceria. A Leonor, Benectido e Branca que formaram parte da retaguarda nos momentos mais difíceis desta trajetória.

A Tatau Godinho, Vera Soares, Rosalina Santa Cruz, feministas e lutadoras da causa da mulher desde sempre.

A Eduardo Marques, Emílio Lopes, Maximino Fernandes Filho e Euripedes Carvalho pelo auxílio no processo de pesquisa e no desvendar dos caminhos na busca de informações do governo estadual de São Paulo. A Jorge Pereira Filho que realizou a revisão deste trabalho.

Às companheiras do Coletivo de Mulheres Dorcelina Folador pelo estímulo, torcida e dedicação. Às militantes da Marcha Mundial de Mulheres que caminharam por dez dias por autonomia econômica, contra a privatização da natureza e dos bens públicos, pelo fim da violência contra as mulheres e paz.

Às mulheres públicas e anônimas, que nos últimos dois séculos têm buscado escrever uma nova história, encarnada de imagens e vozes das lutas feministas, para que as corajosas pioneiras e suas sucessoras possam ser sempre conhecidas.

RESUMO

Muitos estudos estão sendo desenvolvidos sobre a situação da mulher na sociedade com objetivo de decifrar e descrever os avanços e limites de sua participação e cidadania. A maioria deles busca introduzir-la na história oficial ao reconhecer a contribuição das nas transformações e avanços do mundo, como também sua participação nas lutas por direitos civis, políticos e sociais.

Esta investigação pretendeu focar a relação Estado-sociedade e a mulher, através do estudo específico do caso das políticas para as mulheres no governo do estado de São Paulo, de 1995 a 2006, nas áreas de educação, saúde, trabalho e segurança pública. O interesse centrou-se em entender como se desenvolveram, no âmbito do governo estadual, as políticas específicas para mulheres implantadas no período de redemocratização. O marco inicial escolhido, 1995, corresponde a duas décadas depois da Organização das Nações Unidas (ONU) ter estabelecido o Ano Internacional da Mulher, a Década da Mulher, que apontou a necessidade de adoção de políticas específicas para incidir nas gritantes desigualdades entre homens e mulheres.

A pesquisa buscou identificar nas prioridades do governo estadual por três mandatos, nos documentos oficiais do Ciclo Orçamentário, as ações exclusivas direcionadas às mulheres. A expressão ações exclusivas, neste texto, refere-se àquelas que têm como objetivo cardinal atender às mulheres em todas as fases de sua vida promovendo sua emancipação, portanto todo esforço foi o de localizar o papel que as mulheres ocupam nas metas e prioridades do governo do estado de São Paulo. O interesse desta pesquisa, também, é compreender as concepções sobre as políticas públicas e sua aplicação no âmbito dos governos.

Palavras chave: mulheres, feminismo, relações de gênero, Estado, políticas públicas, ações exclusivas.

ABSTRACT

This paper is a study of the actions for the women developed by the government of the State of São Paulo, between the years of 1995 and 2006, in the areas of education, health, work and public security. From a theoretical discussion on the origins of the modern State and its connection with the issues regarding the women, the contemporary landmark of the public politics agenda is brought back to light, which is the declaration of the United Nations Organization (UNO), in 1975, about the International Year of the Women, and the Decade of the Women. The UNO recommended that the countries implement specific politics in order to reduce the inequality between men and women.

The context of the so-called “second wave” of the feminism coincides, in Brazil, with the period of the re-democratization and with the increasing movement of the women and feminists, that pressured the State to agree to their demands. This work aims the understanding of how the specific politics for women within the period mentioned were developed, in the ambit of the State government. The research targeted the identification among the priorities of the government of the State of São Paulo, during three administrations, of what actions regarding the women took part in the documents of the budgeting cycle. The effort made was that of the localization and analysis of the programs for women amongst the goals and priorities of the government of the State of São Paulo.

Key words: women, feminism, gender relations, State, public politics, exclusive actions.

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1 – A mulher no <i>Estado moderno</i> : uma não questão	12
Capítulo 2 – Três décadas de mudança na vida das mulheres	40
Capítulo 3 – Os ventos da mudança chegaram em São Paulo?	57
Capítulo 4 – O Choque de Gestão e a vida das mulheres	78
Capítulo 5 – A pesquisa empírica sobre as ações específicas e exclusivas para as mulheres	100
Considerações Finais	143
Bibliografia.....	151

INTRODUÇÃO

*O medo da igualdade é tão antigo como a aspiração à
igualdade e refugiou-se em sisudas construções conceituais
que disfarçam teorias calicleas e transimaquianas do poder
Cada centímetro de igualdade custa.*

Amélia Varcárcel

Muitos estudos estão sendo desenvolvidos acerca da relação Estado-sociedade-mulher, de modo a decifrar e descrever os avanços e os entraves obtidos pelas mulheres nas últimas décadas como resposta às demandas do movimento social. Na narrativa brasileira, a “desatenção” dos que escreveram a história tradicional fez com que as mulheres permanecessem à margem das principais relações do desenvolvimento histórico.

Este trabalho se soma às outras iniciativas que buscam compreender os mecanismos teóricos e políticos que operam para a manutenção da exclusão das mulheres. A partir de uma discussão teórica sobre as origens do Estado moderno e sua relação com a *questão* das mulheres, foi desenvolvido este estudo cujo objetivo é detectar quais ações e políticas públicas para as mulheres foram implementadas pelo governo do Estado de São Paulo, no período de 1995 a 2006, nas áreas de educação, saúde, trabalho e segurança pública, como decorrência da mobilização feminina e das lutas democráticas de meados de 1980.

As conquistas dos direitos das mulheres, nas sociedades ocidentais, foram alcançadas através da luta e mobilizações políticas e sociais, com dois importantes marcos: a primeira e a segunda onda feminista. No Brasil, a luta pelos direitos das mulheres tem registro na segunda metade do século XIX, quando um pequeno grupo de feministas iniciou seu questionamento acerca da adequação dos papéis atribuídos a homens e mulheres por meio de jornais nas cidades do Centro-Sul do país (HAHNER, 1981). “O sufragismo brasileiro é registrado como a primeira luta organizada das mulheres” (LOBO, 1991: 214).

Mudanças de todo o tipo foram vistas neste período, que afetaram a vida das mulheres da burguesia, da classe média urbana e, principalmente, das camadas mais pobres. Os avanços tecnológicos trazidos da Europa estimularam o rápido crescimento de muitos centros urbanos, tanto físico quanto populacional.

Para entender esse processo é necessário recuperar a singularidade da participação feminina na formação do mercado de trabalho brasileiro, especialmente em São Paulo, transformado em centro dinâmico da industrialização (SAMARA e DE MATOS, 1993).

Essas mudanças também interferiram na geografia do desenvolvimento, pois a política desenvolvida pela elite cafeeira estimulou o crescente número de trabalhadores assalariados e aumento dos imigrantes europeus (SAMARA e DE MATOS, 1993); isto determinou uma concentração de renda e, conseqüentemente, do desenvolvimento dos estados do eixo sul, em especial São Paulo e Rio de Janeiro. A presença de mulheres e crianças era significativa, principalmente nas fábricas têxteis.

No contexto das mudanças políticas, econômicas e sociais do país, convencidas de que o progresso poderia alterar as condições da mulher, as feministas buscaram, através de suas publicações – jornais e revistas –, despertá-la e estimulá-la para que pudesse ambicionar outro status, diferente. No entanto, as oportunidades educacionais das mulheres se mantinham limitadas nas cidades. Saffioti destaca a legislação que respaldava a exclusão das mulheres do acesso à educação:

A ideia de proporcionar instrução ao sexo feminino esteve presente na Constituição de 1823. [...] as tendências liberais da Constituição de 1823 seriam, entretanto, sufocadas pela dissolução da Assembleia e a Constituição outorgada em março de 1824 pelo Imperador do Brasil menciona apenas: A instrução primária é gratuita a todos os cidadãos (SAFFIOTI, 1979: 192).

Nas primeiras décadas do século XX, um número crescente de mulheres advogou pelo direito ao voto feminino, um movimento iniciado no processo da Assembleia Constituinte de 1891, que lhes negou esse direito (HAHNER, 1981). Segundo Hahner (1981), as mulheres profissionais constituíram as lideranças do movimento, como as professoras de escolas primárias e outras mulheres da classe média.

A plataforma do movimento era a conquista da cidadania política e limitou-se a lutar pela participação feminina na ordem vigente. Isto porque para ampliar sua base de apoio e, assim, aproximar-se das classes superiores, o movimento pelos direitos tornou-se conservador.

a defesa do sufrágio passou a ser quase elegante em alguns círculos da elite. [...] os governantes da nação sentiam-se mais à vontade com as mulheres enérgicas, mas educadas que lideravam aquelas associações (pelos direitos da mulher), do que com mulheres como as feministas mais francas do século XIX, a quem se sentiam pouco obrigados a ouvir, muito menos levar em consideração (apud HAHNER, 1981: 96).

O movimento sufragista estimulou a criação de diversas organizações brasileiras pela ampliação dos direitos das mulheres como forma de concretizar uma conquista nacional, pois no processo da luta as mulheres do Rio Grande do Norte garantiram o direito ao voto. Um exemplo (SAFFIOTI, 1979) dessa expansão é o surgimento da Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher substituída pela Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, União Universitária Feminina, União Profissional, União das Funcionárias Públicas, Liga Eleitoral Independente. No Código Eleitoral de 1932 foi incorporada a reivindicação das sufragistas, e o voto feminino foi plenamente aceito na Constituição de 1934.

Em paralelo aconteciam as lutas das operárias. Para Lobo (1991), o movimento operário, de influência anárquica, elencou a problemática da exploração da força de trabalho feminina, principalmente na indústria têxtil, ao denunciar os baixos salários, as péssimas condições de trabalho e a opressão sexista dos patrões. Elas participaram ativamente nas lutas operárias e das greves, no entanto, o movimento operário não foi capaz de promover um novo tipo de incorporação das mulheres na participação sindical e política. “O anarquismo, muitas vezes impregnado de um moralismo conservador, frequentemente quis um lugar para a mulher apenas como ‘companheira’, a que descobre e participa das lutas políticas através das descobertas e ações do homem” (LOBO, 1991: 214).

A conquista do voto feminino associada à redução da participação da mulher na força de trabalho, devido ao desenvolvimento de indústria, intensificado com a Primeira Guerra Mundial, diminuiu o aproveitamento das trabalhadoras nas indústrias secundárias (SAFFIOTI, 1979), o que culminou com o aumento de sua presença na informalidade como estratégia de sobrevivência. Esse contexto representou uma diminuição nas mobilizações das mulheres por direitos específicos.

O padrão doméstico de mulher cresce “na categoria de atividades domésticas não remuneradas e atividades escolares discentes dentre a população de 10 anos e mais as mulheres representavam 90,3%, caindo sua participação nas atividades diretamente econômicas” (SAFFIOTI, 1979: 240). Como em outros países, o apelo à maternidade, em um

cenário de aumento da mortalidade infantil devido à desorganização social, foi o discurso utilizado para trazer a mulher de volta para casa. Esse pensamento também foi absorvido pelas organizações sindicais e políticas, que aconselhavam seus sócios a retirarem suas esposas e filhas do mercado de trabalho (SAMARA e DE MATOS, 1993).

Entretanto, as organizações femininas e feministas direcionam sua atuação para que as demais demandas fossem incorporadas pela legislação, principalmente, as vinculadas ao trabalho e a proteção à maternidade e à infância, de forte inspiração liberal (SAFFIOTI, 1979). Desta movimentação surge o Estatuto da Mulher, “um documento contraditório do ponto de vista feminista” (SAFFIOTI, 1979: 265), que aumentava a licença maternidade para três meses, com recebimento de salário integral ou dois terços, em outros casos. É instituído também o Código de Trabalho das Mulheres, que prevê período para amamentação nos primeiros seis meses após o parto e reduz para vinte o número necessário de trabalhadoras para a instalação de creches no local de trabalho. O mesmo Estatuto introduzia uma série de medidas de proteção à trabalhadora que reforçam os argumentos discriminatórios baseados na “natureza feminina” desenvolvidos pelos teóricos iluministas e liberais, o que “fornecia, pois, subsídios às justificativas empresariais dos baixos salários e do desemprego feminino” (SAFFIOTI, 1979: 266).

O fato é que esses dois movimentos, tanto o sufragismo por sua tendência liberal e a luta pelas reivindicações específicas das trabalhadoras no início do século, foram importantes, mas se mostraram incompletos e parciais pelo fato de as duas demandas caminharem em separado. Ao se estabelecer uma igualdade formal, através do direito ao voto, nos marcos liberais, ficaram demonstrados os limites do direito ao voto ao não estendê-lo ao âmbito social e econômico. Tal situação não é fruto da perversidade abstrata, mas algo inerente desse modelo de Estado que tem sua lógica baseada no tratamento desigual entre homens e mulheres.

A segunda onda feminista sob o lema “o pessoal é político”, impulsionada no Brasil e nos demais países ocidentais por um conteúdo político de oposição à ordem vigente, trouxe contribuições importantes ao propor redefinições dos antigos alinhamentos políticos e ordenamentos institucionais (ERGAS, 1993). Assim, surge a discussão acerca das primeiras propostas de políticas públicas para as mulheres, de caráter emancipatório, visando integrar a agenda política.

No contexto de luta pela democratização do Estado, tem lugar o debate sobre as novas demandas oriundas dos movimentos sociais que reivindicam melhores condições de vida para

a população. As mulheres, a partir de uma tomada de “consciência”, passam a pleitear ações específicas surgidas do questionamento acerca dos papéis atribuídos a homens e mulheres. Foram elas que incluíram nesse debate o componente gênero ao vivenciarem as desigualdades, oriundas do conceito liberal de cidadania – que legitimou a divisão sexual do trabalho – e como estas devem ser abordadas no âmbito da esfera pública e no Estado.

O fato é que a incorporação de elementos que ampliam a cidadania das mulheres, enquanto sujeito de direitos, traz consigo demandas que questionam as “bases e teorias” ligadas à definição de indivíduo e cidadão que estruturam o poder e, por conseguinte, a organização da vida social e cotidiana tanto na Antiguidade como na era Moderna.

Desta forma, a interdição das demandas e das necessidades da mulher corresponde ao fato de as mulheres estarem destinadas a cumprir seu papel na esfera privada, sobre o qual Arendt (2008) aponta ser o espaço doméstico o reino não da liberdade e não da necessidade, isto porque a liberdade situa-se exclusivamente na esfera pública; e a necessidade é primordialmente um fenômeno pré-político, característico da organização do lar privado.

A autora destaca: “Que a sobrevivência individual fosse tarefa do homem e a sobrevivência da espécie, tarefa da mulher, era evidente”, como evidente era a distinção entre a liberdade e domínio. “A *polis* diferenciava-se da família pelo fato de somente conhecer ‘iguais’ [se baseava na igualdade entre todos os cidadãos], ao passo que a família era o centro da mais severa desigualdade” (ARENDR, 2008: 41).

Assim a dominação de um sexo (masculino) sobre o outro (feminino) não é somente legitimada: ela se torna invisível como dominação *strito sensu* (VARIKAS, 2009). Essa invisibilidade permite tratar as mulheres como sujeito cujos direitos e deveres não obedecem a uma lei para todos, mas sim a regras específicas validadas unicamente para “esta categoria”. Esse regime de exclusão, que exclui as mulheres do estatuto de sujeito político, torna-se o princípio organizador de uma sociedade fundada e concebida conforme a divisão sexual do trabalho, das competências, dos espaços e dos poderes na modernidade política.

Através desse raciocínio as mulheres não são livres, nem iguais, e estão excluídas do status de indivíduo, portanto da participação política e social. Para Pateman, essa teoria leva à seguinte conclusão:

A participação na esfera pública se rege por critérios de êxito, interesses, direitos, igualdade e propriedade universais, impessoais e convencionais; quer dizer, pelos critérios liberais aplicáveis unicamente aos homens. Uma das consequências importantes dessa concepção do privado e do público é que a teoria liberal (e de fato, praticamente toda teoria política) conceitua e trata o mundo público, ou da sociedade civil, fazendo abstração de – ou como algo separado da – esfera doméstica privada (PATEMAN, 1983: 35).

Desta forma, a denúncia sobre a cidadania restrita das mulheres é um legado da segunda onda feminista, segundo Fraser, “ao exporem uma ampla gama de formas de dominação masculina, (as) feministas sustentaram uma visão expandida da política que incluísse ‘o pessoal’”. (FRASER, 2007: 293). As mulheres, como já vimos, colocaram-se em movimento em diversas partes do mundo, incluindo o Brasil, surgiram importantes movimentos contestatórios – amplos e específicos, que lhes renderam visibilidade e legitimidade.

Neste contexto surge a proposta de implementar políticas de igualdade, cujo objetivo era oferecer informação, assistência e promoção à mulher, respaldada por diversos trabalhos acadêmicos de mulheres e da ação do movimento feminista. Na Europa vários países adotaram essa iniciativa, cada qual à sua maneira, como é o caso da Espanha que criou em 1982 o Instituto da Mulher.

O estado de São Paulo, por pressão do movimento de mulheres e feminista, foi o primeiro a adotar ações específicas para as mulheres em âmbito de governo. Desta forma constituiu-se em um novo referencial para elaboração de políticas públicas no estado, através de ações específicas e ações exclusivas com objetivo de reconhecer às mulheres como novos sujeitos sociais com direito a participar dos espaços públicos, suas ações relativas à produção e a reprodução ou transformação das relações de gênero.

No presente estudo são denominadas ações específicas aquelas relativas às demandas da condição de feminina – como creches, discriminação no mercado de trabalho, acesso à saúde, combate à violência doméstica e sexual – além daquelas subjacentes das necessidades coletivas – como habitação, educação, transporte, planejamento urbano, saneamento, para atender as mulheres em suas necessidades específicas.

Já as ações exclusivas são aquelas têm duplo componente. O primeiro é relativo à origem da demanda, ou seja, são reivindicações do movimento de mulheres, correlatas à pauta feminista, cujo conteúdo ideológico se fundamenta na negação das bases da reprodução social da vida,

rompendo com a lógica tradicional o “ser mulher”. O outro componente é que são ações cujas condições de implementação estão realizadas no aparato estatal, ou seja, possuem recursos orçamentários próprios para sua prática.

A existência de ações exclusivas, apesar de seu alcance, constitui um instrumento de contraposição à lógica tradicional, na qual o Estado reproduz o sistema de discriminação e de geração de desigualdades através do sistema educacional, ordem jurídica, de suas mensagens à sociedade como empregador, de suas normas para regular o mercado, entre outras formas (GUZMÁN, 2000). Portanto, essas ações estão em sintonia com as concepções firmadas pela segunda onda feminista.

No entanto, nos anos 90, encontramos uma tendência no movimento de mulheres, que a partir de uma crítica, fundamentalmente, às políticas do Estado de bem-estar fez com que o debate acerca da alteração da condição da mulher como parte das lutas por mudanças socioeconômicas perdessem espaço para as lutas pelo reconhecimento das diferenças, estando estas últimas centradas na cultura. Baseado nesse raciocínio, setores do feminismo radical reconheceu gênero como uma categoria fundamental na análise das injustiças, desconsiderando o enfoque anterior – luta pela emancipação da mulher como parte das mudanças estruturais sócio econômicas.

Uma das hipóteses apresentadas por Fraser (2009) é que parte das mudanças culturais impulsionadas pela segunda onda feminista serviu para legitimar uma transformação estrutural na sociedade capitalista, operando contra uma lógica feminista da conquista de uma sociedade mais justa.

Novamente, o que se vê é a separação da crítica da economia política das demandas por ampliação da cidadania. É na busca de articulações alternativas para incidir nas desigualdades entre homens e mulheres que ocorre uma conexão perigosa entre o feminismo e o neoliberalismo (EISENTEIM, 2005). É através de uma nova narrativa de justiça de gênero, na qual as demandas econômicas, culturais e política são tratadas separadamente, que prospera o conceito de equidade, confrontando-se, assim, com as bases do modelo mais justo proposto pelas feministas. Tudo isto num momento de ascensão do poder do mercado e o declínio do Estado de bem-estar (MARUANI, 1998: 21), no contexto das injustiças de gênero.

Um exemplo disto é o abandono pelo Estado dos esforços macroeconômicos de combate à pobreza ao reduzir os gastos sociais, e a solução proposta para as mulheres são as políticas de microcrédito, as novas empreendedoras, que sem emprego, sem renda e sem proteção do

Estado, veem-se obrigadas a transformar-se em “novas proprietárias”, supervisionadas por ONGs, agora parceiras do Estado neoliberal.

Enfim, uma nova realidade estimulada por um discurso feminista distante dos ideais da segunda onda (feminista), pois ao privilegiar os direitos civis e políticos em detrimento dos direitos sociais e econômicos – isto ao reivindicarem como prioridade o reconhecimento à sua identidade, e não a distribuição de riqueza e bens – subordina a emancipação das mulheres à acumulação capitalista (FRASER, 2010: 28).

Assim sendo, as condições para a ampliação da cidadania feminina em tempos neoliberais tornam-se ainda mais difíceis, já que as mudanças e continuidades relativas à divisão sexual dos papéis, ainda conferem superioridade ao masculino em detrimento do feminino e, desta forma, enquanto “a conciliação entre a vida profissional e vida familiar, trabalho assalariado e trabalho doméstico for pertinente exclusivamente para as mulheres, as bases em que se sustenta essa divisão sexual não parecem estar ameaçadas em seu fundamento” (HIRATA, 2003: 20).

Pesquisa: fontes e metodologia

Portanto, em um cenário de mudanças estruturais, as questões relacionadas à condição feminina ganham relevo para algumas feministas, que têm buscado estudar e teorizar sobre os efeitos da redução do Estado na vida das mulheres. Este estudo foi gestado nesse ambiente e teve como estímulo um trabalho profissional, realizado em 2006, cujo objetivo era classificar e analisar as de políticas públicas – ação de programas – das áreas do governo do estado de São Paulo. No decorrer da pesquisa, com duração de dez meses, importou analisar o conteúdo e as condições de implementação das ações específicas e exclusivas para as mulheres. Isto aliado à defesa da autonomia das mulheres fascinou-me desde sempre, tanto na área acadêmica quanto na profissional e, ainda, na atuação do movimento feminista, na participação de seminários, encontros, reuniões e espaços nos quais tem surgido a demanda por ações exclusivas para as mulheres.

O material e dados utilizados neste estudo foram coletados em 2007 e 2008. Durante esse período, foram pesquisadas as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), os Planos Plurianuais (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias e, como complemento, os Relatórios do Secretário Estadual da Fazenda de São Paulo, estes últimos disponíveis de 2000 a 2006.

A análise foi completada por entrevistas¹ realizadas em 2009 e 2010, nas quais foram ouvidas mulheres, militantes do movimento feminista e de partidos políticos. Além delas, também foram ouvidos membros e técnicos do governo estadual, em especial na área da segurança pública e um especialista, também desta área. O intuito é apresentar o resultado deste estudo, através da bibliografia utilizada, do material coletado na pesquisa dos documentos do Ciclo Orçamentário e nas entrevistas.

Desta forma, o primeiro capítulo importou mostrar o papel desempenhado pelo Estado na elaboração e implementação das políticas, destacando que ele não é neutro, nem mesmo parcial nas relações desiguais entre os sexos.

É nessa perspectiva que apresentamos o primeiro capítulo desta dissertação intitulado “A mulher no Estado moderno: uma não questão”, são discutidos os fundamentos teóricos da exclusão da mulher na sociedade burguesa, em um período histórico de intensa mudança, a influência dos pensadores iluministas na formação do pensamento político na dicotomia entre a esfera pública e privada. É abordado ainda o papel da mulher, enquanto mercadoria de menor preço, no modo de produção capitalista, a família burguesa como espaço de dominação e subordinação das mulheres.

No segundo capítulo, cujo título é “Três décadas de mudança na vida das mulheres”, é realizada uma abordagem histórica e política acerca da segunda onda feminista no Brasil, a importância da pauta feminista na retomada dos movimentos populares. Abordamos o surgimento do movimento de mulheres dos setores populares, no período de redemocratização e luta contra a ditadura, além do surgimento das ações específicas para responder além das desigualdades, a hierarquia de status entre homens e mulheres.

O Ano Internacional da Mulher, 1975, como um importante marco institucional na luta contra as desigualdades, e na elaboração de uma plataforma política e institucional com vistas a incidir nas agendas dos governos.

No terceiro capítulo, “Os ventos da mudança chegaram a São Paulo?”, são apresentados todos os debates realizados no interior do movimento de mulheres e na sociedade a respeito das políticas específicas para mulheres e a compreensão de militantes dos principais partidos de oposição que atuavam nessa área. Discorreremos sobre a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina, do Programa de Atenção à Saúde Integral da Mulher (PAISM), da Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher e da Casa Abrigo, como políticas públicas

¹ As entrevistas foram gravadas e transcritas.

pioneiras no âmbito do governo. Ainda tratamos do surgimento de uma nova experiência, de caráter executivo, na prefeitura de São Paulo.

Nesse contexto é apresentado o conceito de ação exclusiva, ao constatar a insuficiência e o enquadramento das ações específicas na lógica tradicional do Estado moderno. O conceito baseia-se no fato de a subordinação das mulheres ser sistêmica e fundamentada nas estruturas do Estado e da sociedade, portanto requer ações que rompam com a atual divisão de social e sexual de papéis.

No quarto capítulo, intitulado “O Choque de Gestão e a vida das mulheres”, são apresentados os impactos das políticas de ajuste fiscal, de conteúdo neoliberal, implementadas pelo governo eleito em 1994, e suas consequências nas políticas sociais no âmbito do governo estadual, com dados sobre a situação da mulher nas quatro áreas: educação, saúde, segurança pública e trabalho.

Ainda nesta etapa são apresentados, de maneira sucinta, novos modelos governamentais para implementação de políticas para mulheres – Coordenadoria Especial da Mulher da prefeitura de São Paulo e a Secretaria Especial de Políticas para Mulheres do governo federal – que tiveram atuação no mesmo período pesquisado.

No quinto capítulo, “A pesquisa empírica sobre as ações específicas e exclusivas para as mulheres”, é retratado o resultado da coleta e análise dos dados do Ciclo Orçamentário, além dos dados disponibilizados pelo governo estadual através do Relatório do Secretário da Fazenda, no qual é dado conhecimento de todas as ações estatais através de cada secretaria de estado.

Finalmente, nas “Considerações Finais”, fazemos um balanço e uma análise das ações específicas e exclusivas para as mulheres desenvolvidas no âmbito do governo estadual de São Paulo, que com adoção das políticas neoliberais desarticulou e obstruiu o frágil processo de implementação dessas ações.

Isto ocorreu mesmo apesar de o governo estadual ter ratificado tratados e convenções internacionais, da existência de legislação específica, inclusive da iniciativa no início de 2005 em transformar em políticas públicas a Plataforma de Ação aprovada em Beijing. Uma única ação exclusiva foi implementada na área da segurança, mas as demais políticas foram fragilizadas e secundarizadas.

Nesse sentido o caráter inovador da política teve pouco impacto na vida real das mulheres e na estrutura organizacional e institucional do Estado; desta forma, os princípios formulados

pelo núcleo inicial do Conselho Estadual da Condição Feminina – com reduzido poder e influência política – estão aquém das iniciativas e fóruns de debates no âmbito de governo no período do estudo. Dessa forma, as políticas que resistem funcionam sem dotação orçamentária e articulação, e não fazem parte das metas e prioridades de governo.

Com este trabalho acredito estar contribuindo para a discussão sobre o papel que o Estado/governo desempenha na reprodução e perpetuação das desigualdades, considerando a dimensão educativa do Estado, uma vez que sua atuação incide em valores, comportamentos e relações.

1

A MULHER NO ESTADO MODERNO: UMA NÃO QUESTÃO

Princípio fundador dos sistemas políticos universalistas, a igualdade é, porém, uma das promessas mais inacabadas da modernidade.

Eleni Varikas

A era das revoluções foi marcada por mudanças e transformações radicais na vida material da humanidade. Esse período histórico diz respeito ao fim do feudalismo e à constituição daquilo que viria ser o *Estado moderno*. A Europa ocidental foi palco do surgimento de uma nova organização social e política, um novo modo de produção, uma nova classe social, a burguesia, que deixa de ser a classe revolucionária para se tornar classe dominante. Ou seja, o cenário que se observa é de recuo dos princípios da revolução política (francesa) e de avanço da revolução industrial (inglesa), que ensejou o aparecimento de novas estruturas políticas e sociais.

O Estado moderno resulta, portanto, do triunfo global dos ideais iluministas e liberais que impuseram um novo paradigma no qual a crescente felicidade e oportunidade humanas, o avanço da ciência e das artes, enfim, o progresso material do homem somente seria alcançado com o crescimento econômico, a competição da livre concorrência e o direito à propriedade privada (HOBSBAWM, 1991).

Os ideais democráticos – de igualdade e de liberdade – que motivaram as revoluções e as mudanças decorrentes desse processo permitiram que a teoria de filósofos como Rousseau e Locke se materializasse. É nesses marcos que surge o Estado moderno, e com ele vemos nascer uma nova ordem econômica e social – o capitalismo, caracterizado pela definição territorial e pelo arcabouço legal que visava garantir, de um lado, a propriedade privada e, de outro, os direitos civis e políticos.

A ordem política que se instaura no bojo do Estado moderno tem como referência o contrato social, formulado por Hobbes e Locke, que articula a autoridade legal do Estado, a legislação civil e a legitimidade do governo civil moderno, como resultado de um movimento que impulsionou um conjunto de mudanças graduais no pensamento religioso, científico, social e político.

No século XVIII, o Iluminismo buscava eliminar o obscurantismo, os mistérios e as instituições que impediam o “progresso do homem”. Essa concepção influenciou toda a teoria da conformação do pensamento político moderno até hoje hegemônico, perpassando as noções de igualdade, cidadania, direitos, democracia, participação política, papel do Estado e demais elementos constitutivos das instituições contemporâneas.

Um dos propósitos centrais dos teóricos iluministas objetivava superar o controle da Igreja, especialmente a católica, sobre as leis, o governo e as questões dos homens. Nesse processo a razão secular e a ciência adquiriram as credenciais para investigar e explicar os fenômenos. Em seu lugar, propunham os iluministas, seria instalado o objetivo racional e funcional, libertador e progressista (DENT, 1996).

Em sua nova roupagem, pode-se afirmar que o Estado moderno burguês rompe com muitos dos elementos da antiga sociedade. O principal fundamento daquela ordem social advinha do fato de que, em nome da vontade de Deus, um grupo social dominante, isto é, os senhores feudais, exercia o poder através da subordinação dos demais indivíduos, que compunham outras categorias de pessoas.

Assim sendo, elementos como igualdade e liberdade são centrais para a conformação do cidadão moderno, e podemos destacar Rousseau como um dos principais teóricos que formularam sobre a passagem do estado de natureza para o estado civil, o que segundo ele determina uma mudança notável no comportamento do homem. O filósofo explica que a noção de cidadão está relacionada à posição das pessoas como membros da sociedade civil. Os que estão nela associados recebem o nome de povo e chamam-se cidadãos os participantes da autoridade soberana, e súditos enquanto submetidos às leis do Estado (ROUSSEAU, 1991).

Na concepção de Rousseau existem quatro elementos principais para definir cidadania. O primeiro deles é que ser cidadão significa possuir status ou posição no Estado. Essa primeira condição diz respeito aos direitos e deveres conferidos pelas leis do Estado, para o lugar ao qual toda a força do corpo político se dirige. O segundo elemento está relacionado à cidadania

propriamente dita, cuja posição central é a participação do cidadão na formação ou ratificação da legislação soberana. “Um indivíduo não é cidadão se for o recipiente passivo da direção legislativa de outros, mesmo que esses estejam sinceramente agindo em seu benefício” (DENT, 1996: 63). Isto porque para o filósofo um cidadão é aquele que está em plena condição de igualdade com as demais pessoas, do mesmo modo cidadãos.

O terceiro elemento aponta que a aquisição do status de cidadão introduz nos indivíduos uma “mudança moral”. Na condição anterior, as pessoas atuavam pela força e energia da natureza, associadas aos títulos e direitos. Ao incorporar-se à sociedade civil o que o homem perde pelo contrato social é a liberdade natural e um direito ilimitado a tudo o que lhe diz respeito e poderia ser alcançado. Em contrapartida, ganha a liberdade civil e a propriedade a tudo que tem direito (ROUSSEAU, 1991: 54).

O quarto elemento, em consonância com os demais, sustenta que em qualquer Estado justo e bem ordenado o status de cidadão é desfrutado de modo *precisamente idêntico* por todos os membros do Estado, sem exceção. Segundo Rousseau, esse é o mais importante status que um indivíduo pode obter. “O pacto social estabelece entre os cidadãos tal igualdade, que todos se obrigam sob as mesmas condições e gozam dos mesmos direitos” (ROUSSEAU, 1991: 67). Assim, governantes e governados têm condições diferentes, no entanto a condição do primeiro (governante) só existe pela decisão de todos em sua capacidade de cidadãos (DENT, 1996).

São esses pressupostos descritos anteriormente que conformam a condição de cidadania para Rousseau, referendados como princípio na Revolução Francesa. A centralidade desse conceito está na ideia de que a cidadania pressuporia a igualdade e a liberdade, calcadas na condição de “cidadão”, título compartilhado por todos componentes da sociedade civil. No entanto, o autor sublinha que caso a igualdade seja eliminada, ela dará lugar à dominação e à subordinação, o que impede o reconhecimento humano e moral recíproco entre as pessoas.

Dessa forma a concepção de cidadania, principalmente teorizada por Rousseau, tem muita incidência no debate que realizaremos neste capítulo. São os elementos constitutivos dessa teoria que inspiraram a conformação jurídica, política e social do Estado moderno, determinando o lugar e a condição da mulher. São os elementos constitutivos dessa teoria que inspiraram a conformação jurídica, política e social do Estado moderno, determinando o lugar e a condição da mulher.

É certo que Rousseau teorizou sobre a liberdade civil e o direito à propriedade, garantindo ao *homem* sua condição de verdadeiro senhor de si próprio, graças à sua condição de cidadão. Os termos homens e cidadãos são utilizados para designar aqueles que teriam direito à liberdade civil. Mas também expressam a escolha do masculino como genérico e, principalmente, a concepção que o autor tinha sobre a relação entre os gêneros a concepção que o autor tinha sobre a relação entre os gêneros.

A teoria desenvolvida por Rousseau busca modelar um mundo no qual o homem podia ser livre e igual, uma sociedade civil na qual eles (os homens) determinariam os seus próprios destinos. No entanto, as mulheres não estavam incluídas nessa teoria. Três são os elementos que esse importante pensador iluminista francês mobiliza no conjunto de sua obra para expressar sua posição contrária à igualdade entre mulheres e homens: 1) a existência de uma natureza feminina, distinta da masculina, definidora de papéis sociais e funções diferentes em relação ao homem; 2) o fato de as mulheres não terem pleno acesso à razão enquanto indivíduos, o que as impede de atingir uma completa constituição como um sujeito moral e político equivalente à dos os homens; 3) e a fundamentação de um novo ideal burguês da feminilidade e da família, que preconiza a reclusão das mulheres no espaço doméstico, afirmando existir uma natureza feminina que impõe às mulheres a dependência e a invisibilidade social, associando exclusivamente o “ser mulher” ao “ser mãe” (LAMOUREUX, 2009).

É interessante notar que, em *O discurso sobre a origem da desigualdade*, Rousseau distingue as desigualdades em dois tipos: a natural ou física e a política moral. A primeira se baseia nas diferenças de idade, saúde, vigor físico e nas qualidades do espírito e da alma. Já a outra, também denominada de artificial pelo autor, é produto do estratagema do homem e consiste em vários privilégios de que gozam em prejuízo de outros. Rousseau busca sugerir que as desigualdades artificiais são produtos de convenção e trabalho humanos (DENT, 1996). Chama atenção o fato de o autor considerar como artificial a relação entre o senhor e o servo, sendo que na história da sociedade humana é possível mostrar que tal artificialidade está a serviço de disfarçar as realidades de dominação, força e terror. Apesar dessa definição, o autor não é capaz de identificar a condição da mulher como algo artificial.

Em *Emílio*, o filósofo afirma que as mulheres estão sujeitas à autoridade masculina pela natureza delas – por serem naturalmente fracas, apropriadas para a reprodução, mas não para a vida

pública – e assim desvela seu conceito do status de cidadania e, por conseguinte, a exclusão feminina dele.

Desta forma o autor não reconhece a subordinação das mulheres como parte das “injustas desigualdades” criadas pelo homem, que se segundo ele devem sempre causar suspeição, contraditoriamente tal conceito não se aplica à condição feminina. Ao afirmar que “em tudo o que se relaciona com o sexo, a mulher é homem. Tem os mesmos órgãos, as mesmas necessidades e as mesmas faculdades”, mas a diferença fundamental entre eles (homens e mulheres) está no aspecto moral.

Nessa mesma obra o autor examina a educação, os hábitos e a posição das mulheres. Segundo ele, “toda a educação das mulheres deve ser relativa aos homens” (ROUSSEAU, 2004: 527) e cultivar seu desejo de agradá-los (p. 517), uma vez que, “sendo a dependência um estado natural nas mulheres, as meninas sentem-se feitas para obedecer” (p. 535). Devem ser educadas para a reclusão sexual e a castidade para legitimar a paternidade, ao mesmo tempo que devem estimular o desejo masculino e impedir o instinto e desejo sexual marido. “A sedução é própria de sua natureza; elas (mulheres) são desejosas de agradar, modestas, tolerantes da injustiça, ardilosas, vãs.... Na família os homens devem governar estas frívolas criaturas” (NYE, 1988: 20). O elemento moral aparece ao defender que os homens devem cuidar dos filhos que são seus, portanto a mulher deve ser fiel a seus olhos e aos do marido.

Apesar de as teorias de Rousseau terem inspirado as grandes transformações, sua proposta de um novo pacto social reproduz as mesmas condições vividas pelas mulheres no Antigo Regime e os demais modo de produção que o antecederam. É possível encontrar correspondência de seu pensamento na Antiguidade. Platão, em *A República*, V Livro, relata: “Sabes, de entre as ocupações humanas, algumas em que o sexo masculino não supere o feminino? Ou vamos perder tempo a falar da tecelagem ou da arte da doçaria e da culinária, nas quais o sexo feminino deve prevalecer” (PLATÃO, 2007: 149).

Como Rousseau, outros teóricos clássicos influenciaram as bases teóricas do Estado moderno, entre eles destacamos Hegel e Locke que também sustentaram o postulado da subordinação da mulher ao incorporar os elementos da existência de uma “natureza feminina”.

Hegel foi o primeiro pensador político a introduzir uma diferença essencial entre a sociedade civil e o Estado. Para ele, a sociedade moderna que se contrapõe à esfera do Estado – verdadeira dimensão da política – é aquela em que cada indivíduo encontra sua efetiva identidade e

liberdade. A naturalização da subordinação feminina está na afirmação do filósofo que aponta para a existência de uma vocação natural dos dois sexos.

Para o autor, “o homem tem sua vida real e substancial no Estado, na ciência ou em qualquer outra atividade do mesmo tipo. Digamos de modo geral no combate e no trabalho que o opõem ao mundo exterior e a si mesmo”. As mulheres por sua vez são feitas para a piedade e o interior. “Se colocam mulheres à frente do governo, o Estado se encontra em perigo, pois elas não agem conforme as exigências da coletividade, mas segundo os caprichos de sua inclinação e seus pensamentos” (HEGEL, *apud* PERROT, 2001: 178).

John Locke, um dos teóricos do liberalismo, afirmava que todos os homens nascem e são iguais por natureza, que o Estado decorre do direito natural, entendido como o direito à vida, à liberdade e à propriedade, negando assim o poder absolutista e patriarcal. Dessa forma o Estado está submetido a um contrato, e não fundamentado nos princípios da fé e da religião.

Na teoria de Locke o surgimento do Estado deu-se a partir de um contrato em que todos os homens consentiram na sobreposição de um poder estatal. Sua obra contribuiu decisivamente para a origem e a organização do Estado moderno. Em *O segundo tratado sobre o governo civil*, o autor destaca: “todos os homens estão naturalmente naquele estado [de natureza] e nele permanecem, até que, pelo próprio consentimento, se tornem membros de alguma sociedade política” (LOCKE, 1978: 39).

Assim, para o autor, todos são ao mesmo tempo livres e iguais, inclusive para tornarem-se membro de alguma sociedade. Segundo Locke, Deus fez o homem no intuito de que este convivesse em sociedade, dando-o a razão e o discernimento necessários para seu relacionamento com os demais, o que se inicia pela sociedade conjugal, que tem como fim a procriação e o cuidado para com a prole até sua maturidade, sendo essa a principal razão da continuidade dos laços entre homem e mulher.

Locke defende a subordinação da esposa ao marido, ao incorporar a naturalização da inferioridade feminina. Não cabe às mulheres, excluídas da condição de indivíduo, a participação no mundo público da igualdade. Sobre essa afirmação de Locke, Pateman destaca:

Se bem que Locke afirmou que as diferenças naturais entre homens – como, por exemplo, a diferença de idade ou talento – são irrelevantes em respeito a sua igualdade política, e coincidem com o suposto patriarcal [...] segundo o qual as diferenças naturais entre homens e mulheres implicam a submissão destas por aqueles ou, mas concretamente, das esposas aos maridos. Na realidade, quando ao início do Segundo Tratado, Locke afirma que demonstrará porque o poder político é um poder específico dando por suposto que o domínio dos maridos sobre as esposas inclui nas outras formas de poder, não políticas [...] se baseia na natureza (PATEMAN, 1995: 34)

Assim, o Estado moderno funda-se numa abstrata “igualdade formal” entre seus membros. O título “novos cidadãos” é o mecanismo ideológico que confere aos homens, independentemente de sua classe social, direitos civis e políticos. Isto porque o pressuposto sobre o qual se estabelecem as noções e a organização do Estado incorpora e reflete, de forma estrutural, a desigualdade entre os sexos expressa na divisão sexual de papéis, presente em todos os âmbitos da sociedade. “Destá forma os pensadores liberais continuaram excluindo as mulheres do alcance de seus argumentos supostamente universais” (PATERMAN, 1995: 33).

Os delineamentos do combate à exclusão feminina se revelaram em duas dimensões: tanto no plano do debate teórico, quanto na esfera dos fatos sociais relativos à opressão das mulheres. No aspecto teórico, as feministas trataram de desmistificar os argumentos introduzidos pelas chamadas ciências naturais, os quais atribuíam a subordinação das mulheres a uma condição biológica, e procuraram demonstrar que as alegadas diferenças entre mulheres e homens resultavam, na verdade, de construções históricas e sociais.

Os conceitos dos teóricos como Rousseau, Locke, Hegel e outros iluministas e liberais alicerçaram a estrutura excludente do Estado moderno que tornou a mulher uma não cidadã e, ao mesmo tempo, abriram caminho para uma mudança na história das mulheres.

As ambiguidades e a exclusão das mulheres da *Declaração universal dos direitos do homem e cidadão* foram denunciadas por Olympe de Gouges, que as conclamou para continuar a revolução. A intenção era impedir que as mulheres fossem eliminadas da vida política. A autora acusou as insuficiências e inconseqüências da Revolução Francesa (SLEDZIEWSKI, 1991), que contrastava com o momento da insurreição no qual havia lugar para homens e mulheres.

A *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã* foi uma resposta – na verdade, uma denúncia pública – sobre a verdadeira dimensão da relação entre os direitos da mulher e a igualdade

proclamada, colocando em questão o alcance dos pressupostos e do ideal de cidadania apresentados pela Revolução Francesa. O esforço de Olympe de Gouges, uma mulher que apoiou e participou da revolução, se constitui em uma crítica, ainda contemporânea, ao pretenso universalismo da *Declaração universal dos direitos do homem e cidadão*.

Em seus 17 artigos, a *Declaração dos direitos da mulher e cidadã* designa qual papel a mulher deveria desempenhar na sociedade e o caráter de suas reivindicações. O “Preâmbulo” diz:

Assim, que esta declaração possa lembrar sempre a todos os membros do corpo social seus direitos e seus deveres; que, para gozar de confiança, ao ser comparado com o fim de toda e qualquer instituição política, os atos de poder de homens e de mulheres devem ser inteiramente respeitados; e, que, para serem fundamentadas, doravante, em princípios simples e incontestáveis, as reivindicações das cidadãs devem sempre respeitar a constituição, os bons costumes e o bem-estar geral (BONACCHI, 1995: 301).

Para Gerhard, a declaração de Gouges ataca o domínio e o poder também no privado nas relações entre homens e mulheres, desvelando assim a outra contradição fundamental da sociedade burguesa: o papel pacificado no monopólio do poder do Estado e a exclusão e submissão das mulheres sob a aparência do direito matrimonial (GERHARD, 1991). Isso por não reconhecer como fonte do poder estatal somente os chefes de famílias e, conseqüentemente, os cidadãos. Ao questionar a ordem e princípios universalizantes, acusada de querer ser homem, Olympe de Gouges pagou com sua própria vida ao ser condenada ao cadafalso. A autora foi militante da causa dos direitos da mulher e defendeu a mobilização das mulheres na luta contra a tirania dos homens.

Outro importante argumento, de 1792 (século XVIII), foi elaborado por Mary Wollstonecraft em *Reivindicação dos direitos da mulher*, uma réplica aos escritos de Rousseau, contestando o determinismo da existência de uma “natureza feminina” que destinava a mulher à maternidade. A igualdade da mulher era impedida por uma educação inferior imposta e pelas dicotomias entre os sexos. A autora apontava para a necessidade de autonomia individual como base primeira dos direitos políticos. No debate com Rousseau, Wollstonecraft destaca:

Neste ponto, bato com luva de desafio e nego a existente de virtudes próprias de um determinado sexo, com toda a modéstia [...]. “Eduquem as mulheres como os homens” – diz Rousseau – “e quanto mais elas se assemelharem ao nosso sexo, tanto menor será o poder que terão sobre nós”. É justamente esse ponto a que viso. Eu não espero que tenham poder sobre os homens, mas sobre si mesmas (WOLLSTONECRAFT, 1972).

Mary Wollstonecraft defendeu que as mulheres deveriam ser educadas como os homens para tornarem-se cidadãs. O pressuposto da autora se baseava no princípio de que poderiam superar sua condição inicial, a subordinação, se fossem submetidas às mesmas tarefas, exercícios e desafio intelectual e cívico. Esse ponto de vista estava mais “centrado na dimensão cultural da opressão das mulheres e da reivindicação de seus direitos, a boa distância do combate político” (SLEDZIEWSKI, 1991: 50).

Os argumentos construídos por De Gouges e Wollstonecraft têm inspiração nos ideais de Revolução Francesa de democracia e igualdade, um caminho que poderia ser utilizado em favor das mulheres. “Todos os homens deveriam ter os mesmos direitos, todos deveriam ser iguais perante a lei, que entrariam em vigor com o consentimento dos que deveriam obedecê-las” (GODINEAU, 1991). Sob o conjunto desses argumentos, elas formularam os princípios para a liberdade da mulher, nos marcos liberais.

Apesar do esforço teórico, jurídico, político e propositivo, as teses de De Gouges e Wollstonecraft não foram incorporadas nos princípios que regeram a criação da nova ordem social. O grande mérito dessas mulheres que reivindicaram o direito de serem cidadãs é terem aberto caminho e preparado o terreno nos séculos XVIII e XIX para a luta sufragista, encerrada no século XX.

Fiorino (1994), ao analisar a *Declaração dos direitos do homem e cidadão*, aponta que este importante marco que inaugura o Estado Moderno não define cidadania, mas os direitos naturais, entre os quais está incluída a capacidade política. A autora evidencia que na declaração não se encontra qualquer referência ao gênero feminino e destaca que não se pode reconhecer aquilo que não se conhece, corroborando com as duas importantes teóricas do século XVIII. A esse respeito, afirma:

O problema de uma fundação dos direitos põe-se em relação à condição necessária para o seu reconhecimento. Podemos afirmar que não se reconhece se não se conhece, ou seja: o reconhecimento de um direito está ligado tanto à definição e aos próprios fundamentos do objeto que queremos conhecer, quanto ao conhecimento dos sujeitos a que o próprio direito se atribui (FIORINO, 1994: 4).

A conformação das desigualdades, traduzidas em norma jurídica, corporifica-se no Código Civil da França, de 1804, que inspirou a legislação de vários países e foi um marco claro de recuo nos pequenos avanços obtidos pelas mulheres. Ostentando o argumento de que a Revolução Francesa trouxe maus hábitos à mulher – como pelo fato de elas poderem testemunhar no registro civil, contrair obrigações, ter as mesmas prerrogativas que o pai no exercício da autoridade paternal –, restringiram-se sua independência e seus poucos direitos.

O novo Código concedeu à mulher o status de cidadã passiva. Nele está consagrada a dependência da mulher, em especial da esposa, que está atrelada ao marido, ao pai e a toda família através de laços concretos. Através do direito ao indivíduo, concedido pelo *Paterfamilias*, fica estabelecida a autoridade marital, que inclusive legitima a incapacidade civil da mulher; o “pai-cidadão” é transformado em pilar da sociedade civil. Já às mulheres, qualificadas como reprodutoras, foi lhes dado o direito de assistir às assembleias para que aprendessem os princípios revolucionários para ensinar aos filhos o amor à liberdade e igualdade.

O Código Napoleônico reflete os ideais da burguesia, classe emergente, e se apresenta como o marco legal moderno que consagra o princípio da inferioridade da mulher, a proteção à família e a autoridade masculina. O resultado dessa concepção é que a exclusão das mulheres foi política e, simbolicamente, construída na noção de cidadania que produziu não cidadãs, cuja responsabilidade estava circunscrita à unidade familiar, tornando-as portadoras de direitos da família, sendo estes definidos segundo interesses e poderes do marido-cidadão.

O debate, durante a elaboração do Código Civil, ao abordar a situação das mulheres se expressa na argumentação do deputado André Amar, num relatório apresentado à Convenção Nacional de 9 de brumário, ano II (30 de outubro de 1793), em nome da Comissão da Segurança Geral:

As funções privadas a que as mulheres são destinadas pela própria natureza são inerentes à ordem geral da sociedade; essa ordem social é resultado da diferença que existe entre o homem e a mulher. Cada sexo é chamado para um tipo de ocupação que lhe é própria; sua ação é circunscrita dentro deste âmbito, que não pode transpor; enquanto a natureza, que pôs estes limites ao homem, governa imperiosamente e não tolera lei alguma.¹

Assim sendo, os princípios que regem o novo modelo de sociedade não foram estendidos às mulheres. O balizamento para essa exclusão está na teoria dos pensadores liberais e iluministas ao defender “a existência de uma natureza feminina”, distinta da masculina, definidora de papéis sociais. Esse conceito, produto do capitalismo, definirá a condição da mulher na sociedade ocidental contemporânea.

Com o desenvolvimento do capitalismo são duas as classes determinantes e antagônicas. A burguesia, que inicialmente ocupou o título da classe revolucionária e passou à classe dominante, proprietária dos meios de produção; a classe trabalhadora, cuja única propriedade é sua força de trabalho. Uma das funções do Estado moderno surge da necessidade de conter o antagonismo entre as classes, estando a serviço da classe dominante economicamente, que ao chegar ao poder torna-se dominante também politicamente e adquire novos meios para explorar o trabalho assalariado, “que se evidencia ser o Estado um organismo para a proteção dos que possuem contra os que não possuem” (ENGELS, 2009).

A acumulação de capital despoja o povo da propriedade, e o resultado final será a divisão de classes cada vez mais profunda. “E como essas geram conflitos mais intensos, o Estado liberal será forçado a abandonar seus ideais de liberdade e neutralidade e chegar à defesa das classes proprietárias. Para o marxismo, este é o fundamento da dominação de classes” (ANDERSEN, 1991: 88).

Desta forma o Estado moderno, engendrado pelo modo de produção capitalista, conservou os valores originários dos sistemas anteriores ao incorporar a subordinação das mulheres como um dos fundamentos de sua constituição, estruturação e perpetuação. Em decorrência, ocorre uma explicitação e uma valoração das supostas diferenças entre mulheres e homens que redundaram em desigualdades ou as aprofundaram, definindo tanto a condição masculina quanto a feminina

¹ Relatório de André Amar apresentado em nome da Comissão de Segurança Geral à Convenção Nacional de 9 brumário, Ano II, 30 out. 1793.

frente à cidadania, entendida como acesso e garantia aos direitos – civis, políticos e sociais – e determinando, assim, o lugar ocupado por cada um na organização da sociedade e do Estado. Refletindo sobre esse aspecto, Heleieth Saffioti afirma que:

Na sociedade feudal, a servidão atingia homens e mulheres; na sociedade capitalista que se constituía, além da persistência dos costumes que inferiorizavam socialmente a mulher, as leis davam a esta última tão-somente a liberdade imprescindível para que ela pudesse vender livremente sua força de trabalho. Ao contrário do que se crê, as primeiras sociedades capitalistas, durante o longo período do seu desenvolvimento e maturação, não diminuíram as diferenças entre os sexos, mas aumentaram-nas. Aos homens do povo foram conferidos, pelo menos formalmente, os direitos políticos que lhes permitiam a participação na vida política (Saffioti, 1979: 107).

A ascensão e fortalecimento do modo de produção capitalista, com suas formas dominantes de organizar a fabricação e a circulação de mercadorias, configuraram um novo espaço social, em que a produção antes realizada no âmbito da família passa agora para a empresa. Esse processo redefiniu e ordenou a vida cotidiana, alterando profundamente tanto os espaços de sociabilidade quanto os padrões familiares. No capitalismo é construída a ideia de que na casa nada acontece e de que quem nela desempenha tarefas não trabalha; isto porque somente é considerado trabalho aquele que produz valor e gera mais-valia.

Vale recordar que, nas sociedades pré-capitalistas, a economia agrária e/ou a manufatura ocupavam o mesmo local físico da reprodução social da vida, mantendo-se na casa, isto é, a esfera doméstica. Saffioti extrai conclusões importantes quando argumenta que

Assim, nas sociedades pré-capitalistas, embora jurídica, social e politicamente seja a mulher inferior ao homem, ela participa do sistema produtivo, desempenhando, portanto, um relevante papel econômico. Este papel, entretanto, na medida em que é menos relevante que o do homem, se define como subsidiário no conjunto das funções econômicas da família (SAFFIOTI, 1979: 34).

A incorporação da mulher se deu não na qualidade de sujeito político na ordem emergente, mas por sua condição de subordinação, isto porque para seu desenvolvimento o capitalismo pressiona

tanto homens e mulheres para entrarem no mercado de trabalho, de forma livre. Em relação às mulheres sua opressão não é um problema ideológico e cultural, mas parte estrutural da forma de dominação. Portanto, o ritmo acelerado para a produção de mercadorias, visando à acumulação de capital, era o que determinava a inclusão da mulher na força de trabalho.

Desta forma a subordinação social, as mulheres – incorporadas como força de trabalho ao processo de produção –, foi utilizada para o incremento da acumulação do capital, sendo que atividades delas ocorriam em péssimas condições, com extensa jornada, intensificação do processo de manufatura para elevar a produtividade e, principalmente, com salários mais baixos, abrindo caminho a uma apropriação maior da mais-valia relativa. Esse é um momento de inflexão fundamental na história humana, pois, segundo Alembert (1986),

No século XIX, grandes mudanças ocorreram na vida das mulheres. Com a consolidação do capitalismo, elas entraram em massa na produção, junto com seus filhos, como mão de obra barata. Suas condições de trabalho, eram, então, miseráveis: jornadas de até 18 horas, execução de tarefas sem qualificação e as mais inferiores da produção na fábrica. Nas grandes aglomerações operárias, a miséria reduzia numerosas jovens à prostituição. A situação era, sobretudo, grave nos grandes centros têxteis, que ocupavam o maior número de mulheres (ALEMBERT, 1986: 11).

Sua relação com o mercado também está marcada pela articulação entre a esfera da produção (pública) e da reprodução (privada). As mulheres na reprodução social da vida são as responsáveis por criar as condições de sobrevivência dos membros da família, pela procriação, pelos cuidados e demais tarefas domésticas.

Todo esse trabalho se converte em mecanismo a serviço de manter as condições da força de trabalho. Nos termos da concepção marxista, esse trabalho é depreciado socialmente porque não produz valor, ou seja, não resulta em mais-valia. É responsável tão-somente pela produção de valor de uso, portanto é considerado trabalho improdutivo, sem valor mercantil. Em decorrência disto,

O conceito de dona de casa improdutiva era um subproduto de uma nova definição de trabalho produtivo que valorizava a participação no mercado e desvalorizava o trabalho não mercantil, atividade central na vida de muitas mulheres. A mudança terminológica formalizou os supostos da economia política androcêntrica (FOLBRE e HARTMAN, 1997: 18).

As feministas defendem que o trabalho realizado na esfera privada, isto é, da reprodução, como altamente produtivo e social, isto porque não se destina ao consumo exclusivo da mulher e é apropriado pelo modo de produção capitalista como parte de seu lucro. Com isso, tais autoras têm produzido uma crítica aos modelos e políticas macroeconômicas que reproduzem o tratamento tradicional das mulheres, não considerando sua contribuição na formação e criação do chamado “capital humano”.

Saffioti defende que a sociedade não comporta uma única contradição e que há três elementos que devem ser considerados: o patriarcado, o racismo e o capitalismo. Constituem processos histórico-sociais abrangentes construídos ao longo dos séculos XVI a XVIII sem os quais não é possível analisar a realidade social dos dias de hoje. Segundo a autora, o patriarcado se fundiu ao racismo e, posteriormente, ao capitalismo, regime no qual desabrocharam as classes sociais na sua plenitude.

No entanto, outras autoras reconhecem as duas doutrinas, enxergando-as como antagônicas no conceito, mas conciliadas na exclusão da mulher. É o caso de Pateman, que analisa as relações desiguais entre mulheres e homens sob a ótica do patriarcado. Em tese, liberalismo e patriarcado são antagônicos entre si. Segundo ela,

O liberalismo é uma doutrina individualista, igualitária e convencionalista; o patriarcado sustenta que as relações hierárquicas de subordinação decorrem necessariamente das características naturais de homens e mulheres (PATEMAN, 1993: 33).

Na sua assimilação pelo capitalismo, essas desigualdades se constituem em importantes instrumentos nas relações de exploração, fazendo com que, na formação econômica capitalista, as formas de exploração das mulheres sejam qualitativamente diferentes. A divisão sexual do trabalho se manifesta na estrutura mesma do capitalismo, projetando-se para praticamente todas

as esferas de organização social, plasmando hierarquias e atribuindo valorização distinta à ação e às práticas masculinas e femininas.

Por isso, parte das pensadoras feministas descreve o caráter patriarcal do Estado, sendo não apenas capitalista e classista, mas refletindo, em suas estruturas, dinâmica e ação, relações desiguais entre as categorias de sexo.

A exemplos de muitos elementos de nossa tradição política, a distinção entre esfera pública e privada nos é dada pelos gregos, notadamente Aristóteles, para quem essa distinção reproduz duas outras dicotomias: a primeira entre necessidade e liberdade, e a segunda entre as relações políticas e as naturais (LAMOUREUX, 2009: 209)

Desta forma, a posição de mulheres e homens no mundo se organiza com maior nitidez no mundo ocidental e na perspectiva do pensamento liberal, baseada na dicotomia entre a esfera pública/produção e privada/reprodução, que estrutura a noção de espaço público e de espaço privado. O espaço privado compreende como pertencentes ao todo os aspectos da vida pessoal, doméstica, familiar; enquanto no âmbito do mundo público, estão os elementos mediados pelas relações em sociedade, nas relações de mercado, nas instituições políticas.

Tal divisão é produto do que podemos denominar as relações sociais de sexo (DEVREUX, 2005: 07), em que a condição de dominante do masculino se constrói através de um conjunto de valores que o coloca hierarquicamente como superior ao feminino. Além disso, a dominação masculina estabelece o homem como norma de referência, de modo que as mulheres são avaliadas a partir deste padrão ao qual jamais podem ascender, restando-lhe então que sejam vistas sempre como “menos”, por não atingirem o mesmo patamar que os homens.

A história da separação do lar e do trabalho seleciona e organiza a informação de modo a obter certo efeito que destaque as diferenças biológicas e funcionais entre homens e mulheres, legitimando e institucionalizando as diferenças como base para a organização social (SCOTT, 1991: 445). Portanto, a separação das esferas de maneira estanque está a serviço do discurso capitalista industrial, transformando a separação das esferas no modo mais eficiente, racional e produtivo da organização do trabalho, dos negócios e da vida social. Ao mesmo tempo uma linha útil e natural, a depender do objeto de análise.

Nas palavras de Kergoat (2003),

A divisão sexual do trabalho tem dois princípios organizadores: o princípio de separação – existem trabalhos dos homens e trabalhos das mulheres – e o princípio hierárquico segundo o qual um trabalho de homem vale mais do que um trabalho de mulher. Eles são válidos para todas as sociedades conhecidas, no tempo e no espaço. [...] Esses princípios podem ser aplicados graças a um processo específico de legitimação, a ideológica naturalista, que empurra o gênero para o sexo biológico, e reduz as práticas sociais a “papéis sociais” sexuados, os quais remetem ao destino natural da espécie (KERGOAT, 2003: 56).

Desta forma, a abordagem que o trabalho feminino era realizado, em sua totalidade, na esfera doméstica é parte de uma operação teórica e discursiva que legitima a separação entre os dois mundos – público e privado. O fato é que mesmo antes do capitalismo as mulheres trabalhavam fora da casa, dessa forma circulavam na esfera da produção para garantir seu sustento como fiandeiras, costureiras, cervejeiras, polidora de metais, vendedoras nas ruas e nos mercados, criadas na lavoura e criada no campo. “O capitalismo teria aberto as portas do mundo do trabalho para a mulher. Não foi nem é assim. O capitalismo abriu as portas sim, mas do emprego, pois as mulheres já trabalhavam, havia muito tempo, mais que os homens” (SAFFIOTI, 2000: 72).

Segundo Perrot (1979), essa operação de divisão das esferas foi responsável por um discurso que colocou *as mulheres, no privado, sendo o seu coração, a casa*, uma invenção do século XIX (PERROT, 1997), no entanto, isto não significou uma restrição entre as esferas, apesar de haver uma mudança espacial, uma diferença importante em relação ao modo feudal. Na verdade é possível afirmar que as esferas se misturam todo o tempo, mas os papéis sociais se mantêm, para o terror dos que pregavam o ideal de feminilidade na emergente sociedade burguesa.

Portanto, separação do mundo público como masculino e o privado como feminino é produto de uma convenção que não reflete fidedignamente, em última instância, as condições em que se dão as relações sociais entre os sexos. A mulher sempre esteve no espaço público, pelo menos grande parcela delas; em virtude das desigualdades de classe, a realidade de boa parte das mulheres nunca se circunscreveu exclusivamente ao mundo privado. Em situações históricas diversas, numerosas mulheres do povo atuaram na produção e, quando pertenciam aos setores dominantes, exerceram influência sobre os rumos da sociedade.

A industrialização promoveu uma grande mudança na antiga conformação da população, descortinando aquilo que se atinha ao universo agrícola, vinculado ao campo, para a nova

realidade dos agrupamentos urbanos, isto é, o surgimento das cidades. O Estado moderno, voltado para o desenvolvimento industrial, tinha necessidade de um controle demográfico e político da população adequada àquela finalidade.

o que interessa ressaltar é que a maneira como a ordem política da cidade duplicava sua fisionomia arquitetural e econômica no sentido da confirmação do poder familiar. Espaço físico e político congregavam-se e reforçavam o jugo patriarcal sobre a cidade (COSTA, 2004: 42).

Ainda como membros da classe média, as mulheres ainda cumpriram o papel de benfeitoras e filantropas, promovendo um sentido de cidadania social. Nos Estados Unidos, por exemplo, no fim do século XIX e no início do XX, várias organizações recrutaram mulheres que através do trabalho voluntário sustentaram uma gama de serviços públicos – bibliotecas, hospitais, creches, centro sociais, parques, salas de concertos e museus (LASCH, 1999: 120-121).

A filantropia teve ainda outros efeitos, ao fazer com que essas mulheres estabelecessem contatos entre si, construíssem identidade, inclusive possibilitando-as a debater suas questões específicas, os limites do político e do social, do público e do privado, do religioso e do moral, um embrião do que seria o debate de gênero e de uma consciência feminista (FRAISSE e PERROT, 1991: 510). Seja no tempo da escravidão, seja como classe trabalhadora na produção capitalista, é inegável a presença das mulheres no mundo público. Em outras palavras,

Condicionada as relações mutantes de produção e reprodução, essa “divisão público/privado” precisa ser constantemente redefinida, como as novas definições sendo reforçadas coercitivamente pelo Estado. Como já amplamente demonstrado por estudos feministas recentes, o Estado precisa de fato regulamentar e delimitar as relações “pessoais” de poder, a fim de garantir o funcionamento continuado da esfera “pública”, daí as leis de casamento, divórcio, leis contra o estupro e pornografia, planos de controle demográfico, etc. O papel do gênero feminino, amplamente definido pela reprodução biológica e diária da espécie humana, é o alicerce estrutural da esfera pública, sem o qual nem reprodução nem política poderiam funcionar eficazmente (ALVAREZ, 1988: 319).

Como vimos, o pensamento político moderno compreendeu a política como espaço de liberdade. No entanto, não estendeu essa conquista às mulheres. Isto porque a legitimação da dominação do masculino pelo feminino – justificada, em boa parte, pelas limitações religiosas – foram substituídas pelos aspectos naturais, isto é, biológicos, corroborados pela ciência visando manter a hierarquização entre os sexos: o masculino evidentemente superior ao feminino. Nessa trajetória, Eleni Varikas chama a atenção para um ponto importante:

Ao reinventar o político como campo de liberdade, os modernos reinventaram o natural como limite dessa liberdade humana que a religião já não estava em condições de conter. A naturalização da hierarquia dos sexos no mundo moderno constitui, simultaneamente, o arquétipo e o sintoma desse processo histórico, que desloca a dominação do âmbito religioso para o da natureza (VARIKAS, 2003: 171).

Através deste raciocínio é possível concluir que as mulheres não são livres, nem iguais, e estão excluídas do status de indivíduo, portanto, conseqüentemente, da participação política e social. Para Pateman (1993) essa teoria, dicotomia dos espaços de homens e mulheres, leva à seguinte conclusão: “A participação na esfera pública se rege por critérios [...] liberais aplicáveis exclusivamente aos homens. [...] a teoria liberal conceitua e trata o mundo público, ou da sociedade civil, fazendo abstração de – ou como algo separado da – esfera doméstica privada” (PATEMAN, 1993).

No entanto, historicamente, a questão central é que o poder masculino opera como referência na dominação, e o exercício deste poder se manifesta em diferentes níveis, podendo assim ser explicado através dos fenômenos e mecanismos que reproduzem as desigualdades entre mulheres e homens, isto é, entre os sexos. Mary Dietz, a esse respeito, afirma que:

sob a ideologia liberal, há todo um sistema econômico de gênero, implantado nas estruturas capitalistas predominantemente masculinas, desde a noção de homem independente e racional até a concepção de âmbitos separados para o público e para o privado (DIETZ, 1998: 14).

Para Perrot, as fronteiras entre os sexos na cidade vão se deslocando, isto apesar de conservados o espaço sexuado, com lugares proibidos às mulheres, e outros que lhes são quase exclusivamente reservados – lavanderias, grandes magazines, salões de chá... vão porém deslocando, pouco a pouco, as fronteiras entre os sexos.

As mulheres souberam apoderar-se dos espaços que lhes eram deixados ou confiados para alargar a sua influência até as portas do poder. [...] Tentaram também sair daí para terem, finalmente, lugar em toda parte. Sair fisicamente: deambular fora da casa, na rua, ou penetrar em lugares proibidos – um café, um comício –, viajar. Sair moralmente dos papéis que lhes são atribuídos, ter opinião, passar da submissão à independência: o que pode acontecer tanto no público como no privado (PERROT, 1991).

Nesse contexto, a condição da mulher trabalhadora assalariada foi interpretada de muitas maneiras, que relacionavam simetrias e contradições, como sua feminilidade – fragilidade física e emocional – e sua compatibilidade com o trabalho assalariado; um fator que poderia destruir o capitalismo e uma demonstração que o progresso do capitalismo poderia beneficiar as mulheres; sua domesticidade e sua visibilidade pública; enfim, um conjunto de questões que resultaram na percepção de um problema que ao mesmo tempo auxilia o capitalismo através da venda da força de trabalho mais barata e traz a perturbação da difícil combinação entre a atividade produtiva e a criação dos filhos.

Dessa forma a incapacidade de desempenhar as funções maternas e familiares foi tratada em termos morais, ressaltando a naturalização da inferioridade feminina, devido ao fato de o trabalho assalariado e as responsabilidades domésticas ocuparem ao mesmo tempo o cotidiano da mulher em espaços diferentes – casa e fábrica –, algo que inicialmente foi interpretado como complementares (SCOTT, 1991).

Portanto, para dar cabo dessa contradição foram criadas normas, política pró-família, e, posteriormente, legislação que limitava as condições de trabalho das mulheres, em especial as casadas, que somente poderiam trabalhar durante curtos períodos de sua vida, como ainda é hoje, abandonando o trabalho para se casarem e ter filhos, e voltando mais tarde para atuar como complemento no salário do marido no sustento da casa. Essa nova condição resultou que a força de trabalho fosse predominantemente jovem e solteira.

A guerra constituiu um período de liberdade e responsabilidade para as mulheres sem precedentes, as mulheres aumentam sua presença no mercado de trabalho, organizam-se em partidos e sindicatos, vão para a escola, adquirem direito de votos em alguns países, enfim, marcam visivelmente a esfera pública, no entanto este foi um breve período.

Isto porque no período do pós-guerra, houve um forte movimento pró-família objetivando trazer a mulher de volta para casa, pois com os homens combatendo na guerra coube a elas assumir muitos espaços no mercado de trabalho, inclusive em profissões tipicamente masculinas. Com o fim da guerra, os efeitos da crise capitalista se fizeram sentir – desemprego, inflação, depressão – e a decorrência foi o excesso de força de trabalho, em especial a masculina.

Para equacionar esse problema – conjuntural e estrutural –, a presença da mulher, especialmente as casadas, no mercado de trabalho foi identificada como responsável pela desestruturação familiar, o aumento da mortalidade infantil, a diminuição das taxas de natalidade, a degeneração dos costumes, tudo com o claro objetivo de fazê-las retornarem ao exército de reserva, apagando assim sua importante participação no mercado de trabalho (LEFAUCHEUR, 1993).

Segundo Lefaucheur (1993), foi elaborada uma estratégia com dois objetivos: radical e regressivo; e outro educativo e positivo – valorização do trabalho doméstico, com apoio da Igreja e das ligas femininas católicas e dos patrões. “As medidas radicais se distanciam de ser evidentes e, portanto, é necessário um consenso mínimo: a partir de então, todos os patrões católicos terão que negar emprego as mães de família” (LEFAUCHEUR, 1993: 510).

Os mesmos argumentos foram utilizados para que houvesse uma diferença nos salários de homens e mulheres, sendo a última duplamente discriminada. Segundo os economistas políticos do período, o salário tem dois significados: o reembolso do trabalho realizado e ao mesmo tempo a quantia necessária para sua sobrevivência e cuidado com a família. A condição de subordinação da mulher e a conseqüente dependência do pai e marido, associadas à condição de trabalhadora, impunham a elas um salário mais baixo que o dos homens. “As mulheres ganham menos que os homens não só porque produzem menos, mas também porque aquilo que produzem é normalmente avaliado no mercado por um valor inferior”, esta é a conclusão do estudo realizado por Sidney Webb, deputado socialista, sobre as diferenças salariais entre homens e mulheres.

Fazer um contrato no mundo público do mercado capitalista, tornar-se um trabalhador assalariado, pressupõe que o indivíduo detenha a posse da propriedade em sua própria pessoa; ele pode, então, contratar sua capacidade de trabalho, parte daquela propriedade, no contrato de trabalho. As mulheres, também, parece, podem se tornarem trabalhadoras (PATEMAN, 1993: 15).

Desta forma a condição das trabalhadoras assalariadas é resultado da organização espacial do trabalho, da hierarquia dos salários, cujos pressupostos seguiram a segregação sexual, isto porque o modelo do trabalhador é o masculino com total disponibilidade para o trabalho assalariado, porque delegava quase a totalidade do trabalho reprodutivo para as mulheres (SOARES, 2003). A desigualdade entre os gêneros se manifesta na dificuldade da mulher em compatibilizar o trabalho assalariado com a vida pessoal. O resultado é que a estrutura das relações de trabalho não permite compatibilizar o trabalho produtivo e reprodutivo em melhores condições para a mulher.

A condição perturbadora da mulher no século XIX e XX foi impulsionadora da “primeira onda do feminismo”. Esse movimento teve como pauta única a garantia dos direitos civis, inspirado pela contestação à formatação da cidadania, defendia a igualdade entre homens e mulheres nos marcos do Estado burguês e assumiu reivindicações amplas e gerais, como o direito de pagar impostos, de as mulheres serem punidas pela severidade da lei, enfim, de terem acesso a todos os direitos conferidos ao homem-cidadão, um avanço se considerarmos o contexto histórico. Assim, argumenta Nye,

As mulheres deviam ter todos os direitos que os homens têm, inclusive direito de propriedade e de fala, e em acréscimo, ter todas as responsabilidades recíprocas. Se cometerem um crime, devem ser punidas com a plena severidade da lei [...]. As mulheres devem pagar impostos, e desempenhar todos os deveres públicos (NYE, 1995: 23).

Naquele momento, a luta pelo direito do voto era concebida como o caminho mais rápido, mais correto e mais prático para que as mulheres alcançassem sua cidadania. O voto foi idealizado como um elemento de mudança, pois uma vez adquirida a condição e direito de eleitora elas poderiam votar em favor da legislação que corrigisse as injustiças de que eram vítimas.

Com o advento do sufrágio universal, desvinculado da propriedade e da renda, ampliaram-se os direitos civis e políticos na nova ordem social, no século XIX e até meados do XX. Não obstante, as mulheres continuaram impossibilitadas de exercer vários direitos de cidadania, reforçando sua condição subordinada.

A base dos direitos civis tem como espinha vertebral, como já vimos, a dicotomia entre o público e o privado na qual as relações sociais de sexo em sua categorização afirmam e reafirmam a hierarquia do masculino como valor universal. Portanto, a conquista desse direito não significou uma mudança qualitativa na vida das mulheres, pois embora pudessem votar ainda não eram elas que propunham e consagravam as leis. Outra questão adicional, de muita relevância, é que suas demandas não se estabelecem como prioridades nos centros de poder e decisão.

A luta das mulheres pelos direitos políticos e a plena cidadania também se articulou com as reivindicações pelos direitos sociais, os de bem-estar, que favorecessem as mulheres (BOCK, 1993). Para Bock (1993), o forte laço entre a pobreza e a maternidade despertou a mobilização das mulheres que impulsionaram a luta sufragista e passaram, assim, a reclamar por reformas que melhorassem as condições de vida das mulheres com muitos filhos e sem emprego. A intenção era que o Estado passasse a atender as demandas femininas, tratadas como alvo de caridade, transformando-as em direitos. O interessante é que elas vislumbravam estendê-los a todas as mulheres.

A luta pelo reconhecimento da maternidade como função social, e não um fato fisiológico e privado, tornou-se uma das primeiras reivindicações de direitos sociais. A conquista dos direitos sociais tem origem nas contradições inerentes do modo de produção capitalista na disputa pela apropriação do excedente de produção. Os grupos – sindicatos, grupos religiosos ou laicos, progressistas, partidos políticos de esquerda, conservadores ou liberais – que organizaram esta luta que deu origem à legislação social trataram as mulheres e a pobreza feminina como apêndice.

As primeiras legislações em matéria de bem-estar das mulheres, como a Lei da Maternidade e Infância na Itália em 1910, foram decorrências da luta sufragista. No entanto, o modelo mais acabado é a plataforma do Estado de bem-estar social, desenvolvido depois da crise de 1929, e sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. É marcado pelo forte sistema de seguridade social, pela elevação do poder de consumo da classe trabalhadora, direito à licença maternidade, direito à creche, enfim, todos aqueles ligados ao estatuto do trabalho assalariado.

Assim, o princípio do Estado de bem-estar estava destinado a atender aos homens e à pobreza masculina, tendo em vista que a mulher pobre era considerada parte da precária situação do marido. A decorrência desse conceito é que os direitos sociais foram concedidos primeiramente aos homens e, depois, às mulheres e crianças, no período da Primeira Guerra Mundial. Estas últimas continuaram atendidas, por sua condição de incapacidade, por ganharem menores salários, pelas ações de caridade, beneficência e esmola.

Para Andersen (1991), a industrialização torna o acesso aos direitos sociais tanto necessário quanto *potencialmente* possível, por serem originados pelo e no trabalho assalariado. Necessário porque o capitalismo destruiu a organização comunitária existente no modo de produção pré-industrial, centrado na autoprodução e autoconsumo, no qual a família, Igreja e outras formas de solidariedade compunham a rede de proteção. E possível porque não sendo o mercado um substituto adequado, por abastecer e atender apenas os que nele atuam, o acesso a este direito fica sob responsabilidade do Estado que atende quem está vinculado ou não as relações de trabalho.

Apesar de apresentar avanços no caminho da cidadania os direitos sociais implementados pelo sistema do Estado do bem-estar social nas economias desenvolvidas da sociedade ocidental, persistiram as assimetrias de gênero. Estas podem ser encontradas na remuneração do trabalho entre homens e mulheres; em quem tem trabalho remunerado e quem não tem; os que têm vínculo empregatício e os que não têm; enfim, uma série de desigualdades que afetam duplamente as mulheres – enquanto gênero e enquanto trabalhadora. Assim, verificamos que a condição feminina sempre se associa à precariedade.

As políticas sociais e familiares são exemplos da intervenção do Estado na esfera do privado, isso porque sua ação cobre um espectro mais amplo do chamado campo tradicional de atuação (HEINEN, 2009). Diferentemente do que muitos pensam, o Estado, através de suas ações, discursos e orientações, produz um impacto mais específico nas relações sociais de sexo, como no caso, entre outras, das medidas adotadas no domínio de regulação da produção humana e com os deveres do cuidado, como por exemplo o direito de escolha da mulher em querer ou não ter filhos e o estatuto da maternidade, como por exemplo a Lei de Proteção à Maternidade, 1942, que estimulava as mulheres que combinassem a maternidade e o trabalho fora de casa com um aumento de licença pós-parto e a garantia de manutenção do posto de trabalho.

O modelo dos direitos sociais é sexuado, e o acesso a ele delimita as mulheres como esposas e mães. Considerando as desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho, isso faz

com que as mulheres estejam em permanente condição de dependência para terem acesso à proteção social (LAUFER, 2005: 127).

Outro elemento contemporâneo no campo do direito social é a seguridade social para as mulheres, principalmente para as que ao longo de sua vida realizaram o trabalho doméstico não remunerado. Essa questão sequer está na pauta do Estado, e também não é um consenso entre as pensadoras feministas. Há aquelas que defendem esse direito compreendendo o caráter altamente social do trabalho realizado na esfera privada, apropriado pelo capitalismo, e que desta forma caberia uma reparação do Estado por não ter criado as condições para que essa tarefa fosse realizada no âmbito público.

Mas há também aquelas que são contrárias a qualquer reparação por considerar que isso naturalizaria como responsabilidade da mulher o trabalho da esfera privada e, com isto, o Estado ficaria desobrigado de criar políticas para mudar essa situação. O debate é bom e polêmico, e longe de ser resolvido.

As ações e políticas promovidas pelo Estado, na lógica liberal, têm coerência com seus princípios gerais e, em especial, a condição do homem-cidadão, que responsável pela esfera pública e chefe da esfera privada, não compreende como são importantes determinados aspectos da vida social conformados no “ser mulher”.

A cidadania das mulheres pressupõe o acesso a um conjunto de benefícios que permitam transformar tarefas eminentemente femininas em responsabilidade da sociedade. Nesse sentido, a experiência tem demonstrado a necessidade de ações do Estado – ações exclusivas – que desonerem a vida das mulheres, mas essa premência não esteve e não está na pauta.

O argumento desenvolvido para sustentar o retardamento da ação governamental se inscreve no fato de que para fazê-lo é necessário um grau de desenvolvimento econômico e, portanto de excedente, para os recursos serem desviados dos investimentos para políticas sociais. Para Andersen (1991), o Estado somente assume a responsabilidade frente às políticas sociais quando as capacidades da família em servir aos seus membros ou o mercado se mostram ineficientes; no entanto, quando isso acontece, sua ação atende a grupos sociais mais necessitados ou os que não participam do contrato social.

Ao lado do argumento econômico, ergue-se o argumento ideológico e político, como já vimos, no qual a transferência do trabalho da mulher para fora da casa não a desincumbiu das tarefas relacionadas com a reprodução social da vida. Dentro dessa lógica, os direitos sociais são

encargos do marido que, segundo a legislação, “deve proteção à sua mulher, e a mulher deve obediência ao marido” (ARNAUD-DUC, 1991). Portanto, o provimento dos direitos sociais inicialmente não foi considerado como responsabilidade do Estado. Assim, a educação reproduz os valores vigentes, as creches para as operárias não existem, os salários são menores que os dos homens, a saúde é entendida como atenção à reprodução, e a violência contra a mulher é tratada como um fenômeno da esfera privada e doméstica.

Existe ainda um elemento importante no debate dos direitos, é a ideia de que sua aplicação pode incidir na “desnaturalização” dos papéis sociais na divisão sexual do trabalho, principalmente no que diz respeito ao trabalho doméstico e o cuidado com as crianças. No Estado de bem-estar, as tarefas domésticas sofreram mudanças pelo investimento em tecnologia para seu aperfeiçoamento – conservas alimentares, produtos semipreparados e congelados, detergentes, introdução de artigos de papel para uso doméstico e sanitário, novos tecidos – e também pela realização desses trabalhos fora da casa, como serviços comerciais ou coletivos – restaurantes, lavanderias, produção de roupas e outras da mesma espécie (BOCK, 1993).

O acesso a esse direito social está relacionado a condições que podem ser criadas pela ação governamental na criação de equipamentos públicos que possam realizar tarefas hoje restritas ao espaço doméstico, não como ação de proteção, mas, fundamentalmente, como uma ação emancipatória que amplie os limites da cidadania da mulher. Mesmo com políticas familiares, as desigualdades geradas entre homens e mulheres raramente são compensadas, pela ausência da divisão do trabalho doméstico e familiar (LAUFER, 2003: 127).

Isto porque o pressuposto sobre o qual se estabelecem as noções e a organização do Estado, incorpora e reflete, de forma estrutural, a desigualdade entre os sexos expressa na divisão sexual de papéis presente em todos os âmbitos da sociedade. Portanto, tomando como referência os argumentos aqui construídos, sobre a trajetória do Estado moderno, pode-se afirmar que a condição de cidadania da mulher é *uma não questão*, isto porque a única ação promovida de maneira universal é de atenção e proteção à maternidade, isto porque o Estado protege a mulher como esposa e reprodutora da força de trabalho.

Assim, o trabalho cotidiano da mulher na reprodução da vida terá alguma importância quando relacionado à maternidade, isto porque nessas configurações do capitalismo a cada tempo é necessário mandar de volta para casa a trabalhadora assalariada. Nesse sentido, são pensadas as políticas públicas em torno da maternidade. Mitchell (1967), ao tratar desse tema, aponta para o

fato de que a ideologia familiar exalta o papel da mãe, principalmente quando enriquecido pelo cuidado e pelo afeto, assim a amamentação torna-se um complemento no ato de criação. Enfatizando que esse ato dá à mulher um elevado senso de realização e lhe permite participar de um relacionamento tão próximo da perfeição, afirma: “A maternidade permite a mulher expressar seu eu total, com os sentimentos ternos, as atitudes protetoras e o amor envolvente” (MITCHELL, 1967: 28).

No Brasil, Soihet (1989) relata que os seguidores do positivismo destacavam que o amor materno era resultado de um instinto (especial), associado ao altruísmo (SOIHET, 1989: 111), como parte de um conjunto de qualidades que faz com que a maternidade e o amor que a acompanha estejam inscritos desde toda a eternidade na natureza feminina (BADINTER, 185: 15).

Mas essa realidade está restrita à família burguesa, pois as mulheres pobres e artesãs, por sua condição, entregavam seus filhos às amas. Segundo Soihet (1989), apesar de todos esses enaltecimentos à maternidade, a mulher pobre está afastada desta realidade e sozinha.

Desta forma, não lhes são oferecidas condições mínimas para que harmonizem o exercício da maternidade com as atividades que garantam sua sobrevivência. Por esse motivo, a dificuldade material e a impossibilidade econômica de muitas mulheres, estas se veem obrigadas a contrariar os pressupostos do amor materno, têm seus filhos mortos, ou evitam seu nascimento (SOIHET, 1989: 327).

No Brasil, os higienistas² que representavam o Estado no século XIX promoveram os valores constitutivos da família burguesa e novos valores de higiene, morais, físicos, política, patrióticos e culturais. Entre eles, destaca-se o novo papel da mulher, liberta do patriarcalismo, mas prisioneira do mundo doméstico. Nesse contexto, a amamentação passa a ser exaltada.

Segundo Costa (2004), o não aleitamento infringia as leis da natureza, por romper com dois cânones naturais: porque todas as fêmeas da classe dos mamíferos o faziam e, em segundo lugar, contrariava sua outra vocação “natural”, a de ser mãe conforme o figurino higiênico. Os higienistas afirmavam ainda que, sem amamentação, não havia amor. A mãe que não amamentava era uma mãe “desnaturada”, comparável às feras (COSTA, 2004: 258).

Entretanto, Badinter demonstrou que o amor materno é um traço cultural do ocidente, construído a partir do século XVIII. Segundo ela, data dessa época o aparecimento de uma floração de obras

² Segundo Jurandir Freire Costa, o termo “higienista” ou, simplesmente, “médico” é utilizado como referência aos profissionais da medicina que funcionaram como teóricos ou executores da política de higienização das cidades, da população e da família.

que concitam os pais a novos sentimentos e particularmente a mãe ao amor materno (BADINTER, 1985: 54).

É no último terço do século XVIII que se opera uma mudança significativa nos valores e nas mentalidades. “A imagem da mulher, de seu papel e de sua importância modifica-se radicalmente, ainda que, na prática, os comportamentos tardassem a se alterar. Ela destaca ainda que o amor materno aparece como um conceito novo, sendo exaltado como um valor ao mesmo tempo natural e social. Uma associação entre duas palavras – “amor” e “materno” – que juntas expressam o sentimento e o lugar da mulher enquanto mãe.

Este mito foi decomposto por Badinter (1985) que afirma que ao se percorrer a história das atitudes maternas, nasce a convicção de que o instinto materno não existe. Não encontramos nenhuma conduta universal e necessária da mãe, mas sim a extrema variabilidade de seus sentimentos, segundo sua cultura, ambições ou frustrações (BADINTER, 1985: 367).

Da mesma forma, outro mito é a família organizada sob o modo de produção capitalista e o postulado da supremacia masculina, consubstanciada na autoridade do pai e marido, consagrada na legislação sobre a família, nos mais diversos contextos, durante todo o século XIX e quase totalidade do século XX (THERBORN, 2006).³

O conjunto de normas e leis reflete a condição de dependência da mulher na sociedade. Subordinada ao pai ou ao marido, a mulher não representa nem a si mesma, pois está submetida permanentemente ao poder paterno e marital no âmbito familiar. A consolidação das regras de casamento e família vai reafirmar a identidade masculina, concretizada segundo a historiadora norte-americana Joan Scott “na família, na esposa e no filho, que levavam o nome do marido e pai e que serviam de instrumento de transmissão de sua propriedade” (Scott, 2002).

Desta forma, o Estado reproduz o sistema de discriminação e de geração de desigualdades através do sistema educacional, ordem jurídica, de suas mensagens à sociedade como empregador, de suas normas para regular o mercado, entre outras formas (GUZMÁN, 2000). Desde o princípio as necessidades das mulheres e a sua condição “natural e biológica” foram reconhecidas como

³ Em seu livro *Sexo e Poder: a família no mundo (1900-2000)*, Göran Therborn (2006) apresenta um extenso panorama histórico sobre os arranjos familiares, formas de casamento e padrões de sexualidade durante os séculos XIX e XX. É preciso esclarecer que o autor, entretanto, polemiza com a atribuição de um significado genérico ao “patriarcado” como poder ou dominação masculinos e utiliza o termo mantendo sua vinculação específica ao poder paterno, familiar. Centra sua análise nas relações familiares, no casamento, no poder sobre os filhos e os mecanismos de controle sobre a sexualidade e a fecundidade.

limite para sua cidadania, e seus deveres foram utilizados como razão de sua exclusão (SARACENI, 1995).

O princípio fundador dos sistemas políticos universalistas, a igualdade, é, porém uma das promessas mais inacabadas da modernidade (VARIKAS, 2009). Assim, o Estado moderno desde sua fundação, baseada nos princípios de igualdade, não representou uma mudança nas condições de vida e na incorporação social das mulheres. Essa concepção influenciou toda a teoria no período da conformação do pensamento político até hoje hegemônico.

TRÊS DÉCADAS DE MUDANÇA PARA A VIDA DAS MULHERES

Mas nenhum processo histórico age por si mesmo. Supõe complexas interações em que as mulheres desempenharam seu papel, ora individualmente, na obscuridade de gestos desconhecidos, de vidas anônimas; ora coletivamente, através irrupções espontâneas – revoltas de subsistência, greves... – ou de ações mais organizadas.

Michelle Perrot

Como vimos, o Estado moderno, capitalista, foi construído a partir de um contrato social que excluiu as mulheres, fundado em uma divisão sexual de papéis entre homens e mulheres, base do pensamento iluminista e liberal do século XIX, que resultou na noção de cidadania que manteve a superioridade masculina.

Essa concepção estabelece lugar distinto para homens e mulheres na esfera privada e no mundo público. À mulher, por uma “natureza feminina” e argumentos biológicos, corresponde-lhe a esfera doméstica e privada, enquanto o homem habita e comanda as duas esferas – privada e pública (PATEMAN, 1991).

Coube à mulher, pertencente à esfera privada, a condição de cidadã passiva, expressa nas seguintes dimensões: na família, como emanção do casamento e como célula primeira da sociedade dependente do homem – marido, pai, irmão; na reprodução, como responsável pela perpetuação da espécie e pela responsabilidade junto as tarefas do âmbito privado – as domésticas e do cuidar. Portanto, o acesso à igualdade, aos direitos e a liberdade está condicionado por sua condição, determina sua situação na vida pública, isto porque as duas esferas estão inter-relacionadas.

Assim, as desigualdades entre os sexos, traduzidas em legislação pela *Declaração dos direitos universais do homem e cidadão* e pelo Código Napoleônico, a condição legal da mulher, foram contestadas e impulsionaram campanhas e lutas pelo reconhecimento da mulher e pela igualdade política. Assim, tem origem a primeira onda feminista, cujo objetivo é a mudança das condições legais e políticas da mulher. As reivindicações surgem do descompasso entre a afirmação dos princípios universais de igualdade e as realidades da divisão desigual dos poderes entre homens e mulheres (FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, 2009).

O movimento sufragista se constituiu como primeira tentativa organizada das mulheres, cujo objetivo era alcançar a ampliação de seus direitos. O argumento principal em favor do voto feminino se fundamentava na possibilidade do estabelecimento de uma nova conexão entre as mulheres e a vida social, distinta da condição tradicional, baseada na instituição familiar e em sua subordinação nela. Desta forma, como cidadãs e votantes, as mulheres poderiam participar diretamente na sociedade como indivíduos, não indiretamente como esposas e mães (DUBOIS, 183).

No curso da luta sufragista as militantes apelaram para as virtudes femininas – moral e virtude – como elementos para garantir a conquista do direito ao voto. “Contra a força física e agressão – atributos da masculinidade [...] o amor e altruísmo – atributos naturais da feminilidade que, paradigmaticamente, se desdobram na vida doméstica, quando a esposa e mãe se erguem como guardiãs da moralidade” (ELSHTAIN, 1983: 43).

A conquista do direito ao voto e algumas reformas na legislação subjacentes, em diversos países, representaram um avanço na aceitação da mulher como indivíduo: com igualdade política formal e legal em relação aos homens. No entanto, elas não conseguiram romper com o caráter fundante do Estado moderno, que são as desigualdades decorrentes da separação entre público e privado e a divisão sexual e social do trabalho.

É nesse contexto que surge a segunda onda feminista marcada pela insígnia “o privado é político”, um movimento de amplitude internacional que não estabelece a igualdade como na única exigência, ao reconhecer a impossibilidade social dessa ser conquistada dentro de um sistema patriarcal. Desta forma, novas demandas de direitos são reivindicadas, como a questão da autonomização da sexualidade feminina; a maternidade não como único horizonte das mulheres, o direito da contracepção.(FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, 2009).

A segunda onda do feminismo pode ser interpretada hoje como uma luta contra as discriminações de que as mulheres são alvo em matéria de direitos civis, políticos e sociais e pela extensão dos direitos de cidadania para a liberdade reprodutiva [...] (MARQUES-PEREIRA, 2009: 36).

A afirmação do feminismo permitiu trazer para a esfera pública questões consideradas do mundo privado, como a violência doméstica, a escolha entre ter ou não filhos e a divisão do trabalho doméstico, para serem incorporadas à pauta política. É nesse contexto que surgem os primeiros debates sobre a noção das ações específicas do Estado cujo objetivo é o de alterar as condições estruturais de subordinação das mulheres, tendo como referência as formulações e experiências desenvolvidas pelo movimento feminista e implementadas como políticas públicas pelo Estado em diversos países da Europa (ERGAS, 1991).

Esse movimento desencadeou mobilizações de mulheres em diferentes países do ocidente, que impulsionaram mudanças na legislação, em sistemas políticos e institucionais. No Brasil e em demais países da América Latina, a segunda onda se desenvolveu num ambiente de movimentações políticas e sociais ocorridas no período de combate à ditadura e transição ao regime democrático. As mulheres são consideradas novos personagens que entram na história (SADER, 1988) e, por conseguinte, constituem-se como sujeito no surgimento de um novo ordenamento político-institucional, principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Um amplo movimento de caráter popular forjou-se nesse processo. Um movimento social enraizado nas contradições da sociedade, nascidas tanto do desenvolvimento do capitalismo como da persistência da dominação masculina que se expressa na divisão social e sexual do trabalho (TRAT, 2009). Castells o qualificou como “ações coletivas realizadas em vista de um objetivo, cujo resultado, em caso de sucesso como em caso de fracasso, transforma os valores e as instituições da sociedade” (CASTELLS, 1999).

As mulheres estão na base dessa mobilização, através de uma trajetória do privado para o público, e foram capazes de pautarem suas demandas específicas num momento de profundas mudanças políticas. Contribuíram para a consolidação desse movimento de massas, enraizado socialmente, que trouxe um novo jeito de fazer política ao introduzir temas e formas de mobilização na cena.

São Paulo foi, no cenário nacional, protagonista dessa importante organização do movimento de mulheres. Essa presença significativa poderia ser explicada por uma confluência de fatores, como as consequências do desenvolvimento capitalista, uma forte classe trabalhadora, maior incorporação da força de trabalho feminina, como afirmou Moraes (1985: 3).

Nesse estado, o surgimento do movimento de mulheres está vinculado à reivindicação de direitos mais amplos, de forte conteúdo político, principalmente nos bairros periféricos, por políticas públicas (para homens e mulheres) consideradas universais. A luta pela redemocratização e a resistência ao modelo de desenvolvimento econômico aplicado pelos militares, que gerou graves crises econômicas, desemprego, arrocho salarial, inflação crescente, empobrecimento, resultaram em mobilização de vários setores, da qual as mulheres participaram ativamente através de diversos movimentos – Clubes de Mães, Associações de Bairros, Luta contra a Carestia e Movimento por Vagas em Creche.

No bojo dessas mudanças as mulheres passam a reivindicar do Estado a expansão dos serviços públicos – moradia, urbanização, transporte, água, saneamento, postos de saúde, escolas – para melhoria das condições de vida relacionadas às necessidades cotidianas da periferia. Isto porque, sendo as mulheres responsáveis pelas tarefas do lar expandido, o investimento público na melhoria da qualidade os serviços desempenha um papel importante na promoção do bem-estar das mulheres e da comunidade. Portanto, não surpreende o fato de as mobilizações em torno da garantia aos serviços públicos terem sido um dos principais elementos da ação coletiva das mulheres. Por isto, não surpreende o fato de as mobilizações em torno da garantia aos serviços públicos terem sido um dos principais elementos do surgimento do sujeito coletivo: mulheres. Nesse processo o debate pelos direitos passou da condição de “para si” para o coletivo “em si”, através da inserção política dessas mulheres. Para Iasi, a ação coletiva coloca as relações vividas em outro patamar. “É a chamada consciência em si, ou consciência da reivindicação. [...] sua organização mais típica é o movimento sindical, [...] mas podemos incluir nesta forma, as lutas populares, os movimentos culturais, o movimento de mulheres e outras manifestações de lutas coletivas [...]” (IASI, 1999: 35).

Lobo (1991: 242) destacou que as mulheres estavam nas ocupações de terrenos, nos movimentos de saúde e transporte, nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). A análise desses movimentos remete a três questões principais: os movimentos como respostas às carências e necessidades geradas nos processos de urbanização em que o Estado aparece como agente fundamental; os movimentos como forma de ação gerada pelo fechamento dos espaços políticos tradicionais durante a ditadura militar; e os movimentos como novas formas, novos espaços para prática política e de organização das relações sociais.

Assim, os Clubes de Mães têm sua origem no interior da Igreja católica voltada aos pobres e contra o regime militar. As mulheres da periferia participavam das reuniões semanais, nas quais eram ensinados e confeccionados trabalhos manuais – costura, bordado, pintura, tricô e

crochê, ao mesmo tempo que falavam de suas vidas, dos problemas conjugais e compartilhavam seus problemas – um processo de construção de identidade de grupo.

Um período desses encontros era dedicado à leitura e debate de trechos do Evangelho inspirado na Teologia da Libertação, que apontava que os problemas eram coletivos, não eram naturais, e deveriam ser enfrentados como problemas sociais. A dinâmica do Clube de Mães estimulou a organização de muitos movimentos – gerais e específicos.

Sader retrata essa nova situação. Através das práticas estimuladas no Clube de Mães, houve um redimensionamento da esfera da vida privada e do cotidiano. Procurando resumir o que fizeram observou uma delas que “[...] Eu estava precisando sair de casa para ver o mundo lá fora. [...] Então, de repente, tem que descobrir quem é você e quem é o mundo. Eu acho que partiu disso aí” (SADER, 1988: 206).

A organização da população através das Associações de Moradores de Bairros foi muito importante na luta pela melhoria, principalmente nas regiões periféricas. Nelas a população se reunia para tratar dos problemas que afetavam a vida de todos. As mulheres, em sua maioria, formavam a grande base dessas organizações por viver de maneira mais próxima à deficiência dos serviços públicos, mas dificilmente ocupavam postos de direção das associações.

Como desdobramento das ações do Clube de Mães surge o Movimento Contra a Carestia, 1974 (SADER, 1988) para enfrentar a elevação do preço dos alimentos de primeira necessidade. O tema foi escolhido nos inúmeros debates, e identificado como aquele que, se enfrentado, poderia melhorar a vida da população. As mulheres reivindicavam do Estado o controle do custo de vida, o aumento de salários, mais escolas e creches para seus filhos.

Essa luta unificou e politizou as atividades das organizações de base da Igreja católica, em especial o Clube de Mães, e também fez com que as mulheres transpusessem as paróquias e ocupassem as ruas e praças. O movimento foi um estímulo para o surgimento de novas organizações populares. Mobilizou milhares de pessoas no estado de São Paulo e se estendeu pelo Brasil. A este respeito, Carmen Barroso relata:

A partir das mulheres organizadas em Clubes de Mães, e de suas discussões sobre o problema do custo de vida, surgiu a proposta de se fazer ampla pesquisa sobre as condições de vida dos moradores da periferia de São Paulo. Em novembro de 1975, realizou-se uma assembleia dos bairros para discutir o resultado da pesquisa... Em uma assembleia com mais de quatro mil pessoas, realizou-se a entrega da carta (Carta das Mães da Periferia), assinada por 19 mil mulheres, ao Bispo Auxiliar da região Sul... Em agosto de 1980, representantes do movimento MCV de vários estados realizaram um encontro nacional em Brasília e entregaram ao Presidente Figueiredo um “Manifesto do Povo ao Presidente da República”, em que, mais uma vez, se reivindicava o congelamento dos preços, o aumento salarial e o abono imediato. (BARROSO, 1982: 167)

A luta por creche também é parte desse contexto. Embora existisse desde meados de 1970, o Movimento de Luta por Creches toma forma somente no final dessa década. A singularidade dessa movimentação foi promover o debate sobre a responsabilidade com o cuidado dos filhos e também a formulação do conceito de creche como uma política educacional, desmistificando caráter assistencial e de caridade para os pobres, como até então era tratado. Para Carmen Barroso, a organização da luta de creches caracteriza a participação ativa das mulheres. Ela diz:

Assim, o Movimento representa uma nova fase da história das creches, caracterizada pela participação ativa da população, pela existência de controle local e reivindicação de que os poderes públicos assumam integralmente os custos das creches, entendidas como um direito do cidadão (cidadã) que pagam impostos, e não como uma caridade concedida (BARROSO, 1982: 168).

O Movimento de Luta por Creche foi impulsionado por uma necessidade concreta das mulheres que trabalhavam fora de casa. A denúncia do descumprimento da legislação trabalhista que previa instalações apropriadas para crianças em empresas cujo número de mulheres fosse igual ou ultrapassasse 30, com mais de 16 anos, está no bojo desse movimento. Apesar disso, essa obrigação legal não era cumprida e havia negligência por parte do Estado ao não desenvolver, ou fazê-lo de forma precária, ações de fiscalização e punição para que o direito fosse efetivado. Ao mesmo tempo, esse Estado está a serviço da crescente incorporação da mulher no mercado de trabalho, forçando, assim, uma reconstituição da vida cotidiana, principalmente no âmbito das tarefas domésticas do cuidar. A creche enquanto ação

específica corrobora para romper com um discurso articulado pelo mesmo capitalismo, que define como responsabilidade feminina o cuidado com as crianças.

Deve-se ressaltar que a creche é uma ação específica a serviço da emancipação da mulher, num primeiro momento rompe com significado de caridade, às pobres, que não têm onde deixar os filhos; depois, torna-se responsável por promover uma divisão de trabalho no seio da família, desmistificando o instinto materno, ao liberar a mulher material e ideologicamente para o mercado de trabalho remunerado e vida pública (LEFAUCHEUR, 1993), desta forma torna-se um direito da criança.

A luta pela conquista de direitos na esfera privada é acompanhada de exigências renovadas na esfera pública, por medidas em favor de uma verdadeira igualdade (FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL, 2009). Esse envolvimento com luta por reivindicações gerais da comunidade fez com a mulher ocupasse um novo espaço e, ao mesmo tempo, introduziu um debate acerca de suas demandas relativas à condição do “ser mulher”, como o combate à violência sexista, saúde integral em todas as fases de sua vida, creches, direitos sexuais e direitos reprodutivos, e novas questões nascidas do questionamento da desigualdade entre mulheres e homens . A esse respeito, Vera Soares ressalta:

O ambiente das lutas democráticas, na qual as mulheres tiveram um papel importante, trouxe em seu bojo um novo debate no qual germinaram ideias e propostas concretas para atender as reivindicações específicas das mulheres pelo Estado, em seus mais diversos níveis – municipal, estadual e federal – isso através de uma ação consciente e organizada, para que fossem enxergadas pelas autoridades e a sociedade como sujeitos com direitos amplos, mas também específicos. (Soares, 1994: 22).

É nessa singularidade que reside a diferença fundamental entre este e as movimentações que originaram a primeira onda feminista no Brasil, cujo eixo era a conquista do direito ao voto como ampliação dos direitos de cidadã nos marcos liberais. É fundamental que consideremos o contexto histórico de cada movimento, no entanto, o movimento popular de mulheres questionava os fundamentos do modelo de desenvolvimento econômico e político.

Nesse ambiente, a proposta e a prática feministas cruzam o caminho das mulheres dos setores populares em diferentes espaços de atuação política, seja na luta social ao reivindicar do Estado o atendimento de suas demandas, seja na sua crescente participação no cumprimento

de tarefas públicas articulando as necessidades específicas com outras problemáticas emergentes, como cidadania e igualdade (LOBO, 1991).

O movimento feminista e suas diversas organizações foram responsáveis por elaborar amplas e profundas teorizações sobre a condição das mulheres nos diversos âmbitos e as relações entre mulheres e homens, em especial o enquadramento feminino na relação familiar (LOBO, 1991). Nesse sentido, as ações específicas se destinam a questionar as desigualdades entre os gêneros, e a subordinação das demandas femininas, subjacentes à lógica dos direitos universais.

As mulheres desvelam a pretensa “neutralidade” do Estado, como propositor e articulador de interesses públicos, ao demandar alterações nas relações de poder e de acesso aos direitos em suas dimensões sociais e políticas. É na relação Estado-sociedade-mulher que se constata o verdadeiro caráter do mesmo.

A ação política das mulheres abriu caminho para que fossem repensados aspectos da própria organização do Estado, abrindo caminho para o debate sobre a necessidade do Estado, através de ações exclusivas para mulheres que, diferentemente das de caráter específico, tinham o objetivo de reposicionar os sujeitos sociais nas relações de produção e de consumo, redimensionar as relações entre homens e mulheres, e buscar um outro significado à cidadania das mulheres.

Tudo isto para favorecer o reconhecimento das mulheres como sujeitos políticos com direito a participar nos espaços públicos e a na interlocução com o Estado. O conceito sujeito político “mulheres” aqui utilizado é concebido como “aquelas que escolheram como lugar de atuação o domínio público” (COLLING, 1997).

Nesse contexto, o debate por ações específicas para as mulheres ganha força nos 1º e 2º Congressos da Mulher Paulista. O 1º realizou-se em março de 1979, e a luta por creche foi uma das resoluções aprovadas. Segundo Moraes (1985), a partir dessa data as forças políticas atuantes do país passaram a considerar a participação feminina e, em consequência, incorporar elementos da pauta feminista em seus programas e plataformas. No mesmo ano, acontece o 1º Encontro Nacional de Mulheres, organizado pelo Centro da Mulher Brasileira, no Rio de Janeiro, de 8 de 11 de março, que incorpora as resoluções do Congresso Paulista referentes ao controle de natalidade, à igualdade de direitos trabalhistas, entre outros.

Em 1980, acontece o 2º Congresso organizado por 52 entidades, das quais 9 declaradamente feministas, com participação de 4 mil mulheres de diferentes origens – mulheres de classes e situações sociais muito distintas (estudantes, operárias, donas de casa, empregadas domésticas, moradores de bairros residenciais ou da periferia). (MORAES, 1985: 5). Ao final

as mulheres declararam: “De repente, pela primeira vez, sentimo-nos orgulhosas de nossa condição de mulher – já não mais mulheres isoladas e impotentes ante a situação que nos é imposta, mas mulheres decididas a mudar a própria sorte” (LOBO, 1991: 230).

Como resultado, o 2º Congresso declarou a premência de se atuar contra todo tipo de violência da qual a mulher é vítima, tornou-se esse seu tema central. Ainda neste ano, 1980, no Encontro Feminista de Valinhos, a problemática da violência reaparece (MORAES, 1985, 6). Dois casos da época são emblemáticos ao desmistificar que violência deixa de ser um problema exclusivo da esfera privada e que não está circunscrita aos guetos de pobreza e periféricos. No primeiro uma militante feminista foi espancada por seu marido, o professor da Universidade de São Paulo (USP) José Arthur Gianotti, intelectual e reconhecido como progressista. O outro foi o assassinato público de Eliane de Gramont cometido pelo cantor Lindomar Castilho, condenado a 12 anos de prisão.

Esse é o exemplo de uma demanda específica surgida da esfera privada, que exigia a implementação de uma ação específica por parte do Estado, transformada em políticas públicas por pressão do movimento de mulheres, nos anos de 1980. Izumino, aponta para o fato de “a partir dos anos 80, a violência contra a mulher começa a receber respostas sociais” (IZUMINO, 2002: 107). Essas respostas vinham do movimento das mulheres. Aproveitando os espaços de mobilização pela redemocratização, as mulheres organizaram encontros, manifestações, reflexões que elaboraram propostas de políticas e serviços públicos de combate à violência.

Os debates em torno do tema estimulam a criação do SOS-Mulher, entidade que organizou e implantou um serviço de autodefesa da mulher, através de um esforço das feministas e de vários grupos. Essa iniciativa foi responsável pela elaboração de várias propostas que compuseram a pauta feminista, que transformaram as reivindicações das mulheres em propostas concretas de ação no Estado.

A retirada da violência contra a mulher da esfera doméstica e privada tornando-a pública abriu caminho para o debate acerca de ações exclusivas para mulheres de combate a violência sexista. “Os atos de violência praticados contra as mulheres exigem dos governos políticas públicas que garantam o atendimento às mulheres vítimas de violência e campanhas de prevenção” (UNIÃO DE MULHERES DE SÃO PAULO, 1992).

A inauguração da Década da Mulher (1975) possibilitou a repercussão, ainda maior, de uma temática de gênero já visível em diversos países do chamado Primeiro Mundo, cujo eixo era a denúncia da discriminação da mulher e a luta pela igualdade (BARSTED, 1994). Desta forma, 1975 foi declarado Ano Internacional da Mulher pela Organização das Nações Unidas (ONU),

como decorrência da 1ª Conferência Mundial da Mulher. Isso abriu espaço em plena ditadura militar para que as mulheres organizassem encontros, seminários, passeatas em comemoração à data e favoreceu a articulação das mulheres, abrindo espaço para formação e atuação dos grupos políticos atuarem legalmente, entre os quais: Movimento Feminino pela Anistia, Nós Mulheres, Brasil Mulher, SOS Corpo, entre outras organizações.

Colling (1997) ressalta que:

1975 é um divisor de águas na luta das mulheres. As resistências no meio da esquerda e da Igreja se amenizam com o Ano Internacional da Mulher, promovido pela ONU. A “rainha do lar” começa a ceder espaço para a militante engajada na luta pela redemocratização do país. Os jornais feministas aparecem – *Brasil Mulher, Nós Mulheres e Mulherio* tiveram grande aceitação. O debate feminista ia se impondo, questionando o relacionamento homem e mulher, as discriminações e violências sofridas pelas mulheres. “Quem ama não mata” foi ouvido em todo o país e virou seriado de televisão, denunciando a impunidade do homem que matava em nome da honra [...] Nesta década, as mulheres já organizadas combinaram a luta contra a ditadura e por melhores condições de vida, com a discussão dos problemas específicos das mulheres – sexualidade, contracepção, aborto, dupla jornada de trabalho e discriminação econômica, social e política (COLLING, 1997: 43).

Como vemos, a repercussão do Ano Internacional da Mulher no Brasil, impulsionou a organização das mulheres articulando ao mesmo tempo a luta política – contra a ditadura e os efeitos diretos de sua política – e as novas temáticas oriundas da desigualdade entre homens e mulheres, que configuraram um novo campo de reivindicação e atuação (PITANGUY, 1991). Também se constituiu um momento inaugural na mudança de status da questão da mulher e na criação de uma rede internacional de mulheres que passaram a debater o papel do Estado no combate à discriminação feminina (ERGAS, 1993: 594) e desencadeou um processo de debates sobre a necessidade de ações governamentais para incidir na desigualdade entre homens e mulheres.

Em outubro de 1975, realizou-se na Câmara Municipal de São Paulo, o Encontro para o Diagnóstico da Mulher Paulista, patrocinado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e pela Cúria Metropolitana, com representação dos dois partidos políticos, da Igreja católica, entidades sindicais, pesquisadora e feministas independentes Moraes (1985: 1).

Dessa iniciativa nasce o Centro de Desenvolvimento da Mulher Brasileira, e na sequência o Movimento Feminino pela Anistia, que colaborou para o avanço do movimento de mulheres. A Frente de Mulheres Feministas, formada em 1979, realizou uma série de atividades e debates sobre a situação da mulher: participação política, prostituição, violência sexual, aborto, trabalho doméstico.

Na Conferência das Nações Unidas, realizada em 1980, segunda metade da Década da Mulher, foi aprovado o Programa de Copenhague, e nele ganha relevo o programa “Estratégias nacionais para acelerar a plena participação das mulheres no desenvolvimento econômico e social”, que incumbia os governos signatários a afirmar seu compromisso de conceder alta prioridade à medida que acelerassem o cumprimento desse objetivo. Foi recomendado que as mulheres fossem integradas aos Planos Nacionais de Desenvolvimento, principalmente nas áreas do emprego, saúde e educação.

O Programa de Copenhague é um passo importante em relação às ações específicas ao propor: a) um conjunto de ações governamentais para combater as desigualdades entre homens e mulheres como um elemento de desenvolvimento político, econômico e social; b) o Plano da Década da Mulher, no qual estava prevista a criação de um organismo no governo com caráter multidisciplinar e multissetorial, com orçamento suficiente e de pessoal adequado, inclusive nos níveis da administração estadual e municipal. A esse respeito, Carmen Barroso destaca que:

A fim de assegurar a efetiva implementação de programas de ação que garantam a igualdade entre homens e mulheres, o Programa de Copenhague estabelece a necessidade de criação de uma instituição central no mais alto nível do Governo; e de uma ampla cadeia de extensões, na forma de comissões, cargos ou posições, inclusive nos níveis da Administração local, assim como grupos de trabalho nos diferentes ramos da Administração (BARROSO, 1982: 115).

Nas propostas do Plano de Década se destaca a criação desse mecanismo cujo objetivo era organizar no âmbito do governo, em todos os seus níveis, a implementação de um conjunto de ações específicas que incluíam investigar a situação da mulher, propor legislação, definir uma política de prioridades e respectivos programas de implementação, manter a fiscalização e o monitoramento dos planos adotados. As medidas estavam, prioritariamente, destinadas às áreas de emprego e formação profissional, da política básica de creches, do acesso à educação e da reorientação dos conteúdos discriminatórios dos materiais pedagógicos.

Um aspecto importante para nosso trabalho é que, apesar de apontar a necessidade de orçamento suficiente para implementar as ações, o Plano não fixa um montante como referência nem apresenta um mecanismo que auxilie os governos a calcular o recurso necessário para cumprir as resoluções propostas. Isso o transforma em uma diretriz genérica, que abre espaço para que as ações não sejam cumpridas, como no caso brasileiro.

Ao lado dessas ações do poder executivo, outras iniciativas deveriam ser adotadas e orientadas por uma investigação da situação da mulher na sociedade. O diagnóstico deveria incidir na elaboração de legislação, nas diferentes áreas de atuação do Estado para enfrentar as desigualdades, corrigir discriminações e promover a igualdade. Outra missão importante era a elaboração de um Plano Nacional para Redução das desigualdades, cuja recomendação da Conferência que às organizações de mulheres acompanhasse sua implementação.

Para Barsted (1983), as ações da ONU colaboraram para dar mais visibilidade e sistematizar as demandas do movimento de mulheres – entre os quais a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979, e o documento elaborado na III Conferência da Mulher em Nairobi, de 1985 – e “comprometeram os países signatários com a implementação de políticas públicas voltadas à eliminação das desigualdades entre os sexos” (Barsted, 1983: 42).

Apesar da intenção de eliminar as desigualdades, a estratégia das conferências internacionais se constituía em diretrizes para que o Estado promovesse ações específicas direcionadas a eliminar as desigualdades; no entanto, segundo Vicioso (1991), os programas propostos não trabalhavam com o conteúdo ideológico da situação da Mulher, ao não propiciar a desconstrução de elementos constitutivos do atual sistema de pensamento político, histórico e cultural subjacente à estrutura social e incorporado na organização do Estado.

Apesar de as diretrizes da ONU reforçarem as mulheres como responsáveis pelo bem-estar do núcleo familiar, a análise dos documentos referentes ao III Plano Nacional de Desenvolvimento, que abrange o período de 1980/85, elaborado pelo governo da ditadura militar, mostra que não existe qualquer menção ao compromisso assumido junto à ONU, em especial com o Plano da Década da Mulher e o Programa de Copenhague, para reduzir as desigualdades através de ações específicas. No referido plano nacional, a mulher é mencionada somente nas Diretrizes dos Ministérios da Saúde e da Previdência Social, na condição de atendida pela assistência social.

O ano de 1985 marca o encerramento da Década da Mulher. Apesar de o país ser signatário da Convenção da ONU, nenhuma avaliação ou balanço das políticas aplicadas nesse período foram realizados. Esse fato contribui para compreender que um esforço institucional como o

Plano da Década da Mulher, de visibilidade nacional e internacional, não foi suficiente para alterar a ação do Estado brasileiro. A assinatura de um acordo ou tratado pode se tornar inócua, isto porque um governo conservador não se dispõe a promover ações que contradizem a lógica intrínseca do sistema capitalista – da divisão sexual e social do trabalho.

A concepção política do governo da ditadura militar, signatário do tratado, expressava valores contrários aos das mulheres, que aspiravam por emancipação e ampliação de sua cidadania. Isso ficará muito claro na resposta do questionário da ONU¹ sobre as políticas que estavam sendo implementadas pelos governos dos países em cumprimento às metas da Década da Mulher. Os generais e tecnocratas da ditadura militar que dirigiam o Brasil esclarecem a falta de prioridade a respeito da questão da mulher, reforçando que essa seria uma não questão. Nesta questão:

as estratégias globais e os mecanismos de ação não têm sido considerados necessários, uma vez que a posição da mulher na sociedade brasileira vem evoluindo naturalmente, dentro do processo global de desenvolvimento. Com o processar do desenvolvimento econômico e o conseqüente desenvolvimento intelectual vão-se atenuando e diminuindo as diferenças de tratamento entre o homem e mulher na consideração das funções sociais. Esta é a evolução natural que derrubará os preconceitos existentes ainda em quase todo o mundo [...]”
(*apud* BARROSO, 1982: 114).

Essa resposta demonstra que não é preciso nenhuma ação específica, nem exclusiva. A tentativa de mitigar o caráter dessas ações, que incidem sob as desigualdades, está intrinsecamente vinculada à lógica liberal, que orienta as prioridades e metas do governo militar. Segundo essa concepção, o desenvolvimento econômico é o responsável por criar as condições de avanços, com efeitos equânimes na vida de homens e mulheres, tornando o Estado impermeável a essa reivindicação. Baseado numa posição universalista, que caracteriza a diferença entre homens e mulheres como insignificante, segundo “a qual todos os seres humanos são indivíduos do mesmo quilate, independentemente das diferenças

¹,A Organização das Nações Unidas (ONU) enviou aos governos de todos os países, para que fosse elaborado um relatório avaliando o progresso das ações propostas pelo Plano da Década da Mulher em relação às metas mínimas a partir da análise de quatro aspectos: a) indicadores do progresso alcançado de 1975 e 1978; b) legislação e medidas mais eficientes introduzidas no período; c) obstáculos encontrados; d) prioridades e objetivos para o período de 1979 a 1985. As respostas dos países que serviriam de base pela elaboração do Programa de Copenhague, que seria composto por seis partes: I – Políticas Nacionais; II – Legislação; III – Participação Política; IV – Educação; V – Emprego e outros papéis econômicos; VI – Saúde e Nutrição (BARROSO, 1982).

secundárias relativas às características físicas, à ‘raça’, ao sexo, ao idioma, etc.”(COLLIN, 2009: 62)..

O fato é que, ao responder o questionário da ONU, o governo brasileiro não considerou a realidade das mulheres. Na área da educação os números demonstram que, em 1978, eram 14.814.223 analfabetas (BARROSO,1982: 61). Essa condição das mulheres interfere em sua condição de eleitora, pois dentre os não votantes elas somavam 56%. O analfabetismo feminino relaciona-se também ao comportamento reprodutivo, ou seja, ao grande número de filhos. No mesmo período também pode-se observar a sensível diminuição entre a média de anos de estudos da população feminina e masculina: a média de anos de estudo para homens e mulheres de 3,69 e 3,61 em 1978 (Censo Demográfico 1970, PNAD, 1978, *apud* BARROSO,1982: 62).

No âmbito do mercado de trabalho observou-se o aumento de 22,7% da participação feminina nos centros urbanos, segundo dados do Censo Demográfico de 1970. No entanto, observa-se a saída da mulher das atividades industriais e sua incorporação intensa às atividades do setor terciário, criando guetos profissionais, o que acarreta, sobretudo, diferenças de salários e status entre os trabalhadores masculinos e femininos dando lugar para o mercado de trabalho dual. Da mesma forma, esses trabalhos de mulher são os de menor prestígio, porque refletem a posição do sexo feminino na sociedade mais ampla (BRUSCHINI, 1978). Sem falar que a maior parte do trabalho informal é realizada pelas mulheres, que naquele momento não tinham nenhum direito à seguridade social.

Na área da violência os dados também denotam um aumento. Em 1979, a polícia paulista registrou 532 casos de estupros na região da Grande São Paulo. No Brasil houve no período entre 1976 e 1977 um crescimento de 18% nas prisões por estupro. No entanto, o número de condenados por esse crime (594) é bem inferior se consideradas as prisões efetuadas (1704) (BARROSO, 1982).

A questão que se apresenta frente aos dados apresentados e a postura do governo brasileiro no final da década de 1970 é a seguinte: o governo da ditadura militar seria permeável à reivindicação de alterar as condições de desigualdade entre homens e mulheres ? Qual o peso que um tratado internacional tem na implementação de políticas que representem uma efetiva emancipação das mulheres?

As respostas para as questões acima devem partir de um pressuposto fundamental: a concepção fundante do Estado moderno, da exclusão da mulher da esfera pública. O ponto de partida desse debate neste trabalho tem como referência o marxismo e o feminismo, e o conceito desenvolvido por Mackinnon (1995), no qual o Estado é masculino no sentido

feminista. Desta forma as leis abordam as mulheres como os homens as veem e as tratam. A autora destaca:

O Estado liberal constitui através da coação e autoridade a ordem social a favor dos homens como gênero, legitimando normas, formas, a relação com a sociedade e suas políticas básicas (MACKINNON, 1995).

O esforço teórico de Alvarez (1988) acompanha o raciocínio de Mackinnon e defende a necessidade de uma constatação teórica importante: de que as mulheres, como grupo, nunca participaram do pacto de dominação articulado no interior do Estado. Isto porque a subordinação do feminino pelo masculino é parte da grade estrutural e ideológica, sobre a qual se baseia o poder do Estado. Sobre essa questão, Alvarez sublinha:

Essa grade (estrutural e ideológica, sobre a qual se baseia o poder do Estado) tem um conteúdo de classe, de raça/etnia, e de caráter genérico, e não é fixa, mas constantemente em movimento, refletindo assim as lutas de classe, raciais e de gênero que ocorrem dentro e fora do Estado (ALVAREZ, 1988: 318).

Essa afirmação é fundamental para compreender que um governo conservador, mesmo na condição de signatário de um tratado internacional, como no caso dos militares, não estava disposto e nem permitiria a adoção de ações específicas e exclusiva, por sua orientação política, cujo pressuposto é de que o espaço doméstico está reservado à mulher, responsável pela família e pelo conjunto das tarefas oriundas da reprodução social da vida. Portanto, as ações específicas e exclusivas propostas eram contrárias à sua concepção e, desta forma, não foram implementadas conforme demonstrado nos documentos oficiais apresentados, para incidir nas desigualdades entre mulheres e homens.

Neste contexto, os tratados internacionais são marcos institucionais importantes, mas sua implementação depende de vários fatores, entre os quais a concepção política que direciona as prioridades e metas do Estado. As principais mudanças que ocorreram na vida das mulheres, principalmente nas décadas de 70 e 80, foram produtos da mobilização social. Houve uma movimentação da sociedade, as mulheres romperam com seu silêncio, na busca de um novo espaço social.

Isto porque a própria Carta das Nações Unidas, de 1945, não incorpora a mulher, mesmo após tantas mudanças ocorridas nos dois últimos séculos. Ao declarar que a iniciativa é alcançar o

respeito pelos direitos do “homem” e pelas liberdades fundamentais para todos, “sem distinção de sexo”, revela sua estreita relação com o conceito fundante da *Declaração dos direitos do homem e do cidadão*, de 1789. Um conceito de promoção da igualdade que reafirma a “fé ao direito fundamental do homem”, como cidadão universal.

E outras tantas declarações e tratados se seguiram desde então. Ocorre que a pura existência desses instrumentos políticos e legais não conseguem representar uma mudança substantiva na vida das mulheres, por estarem em acordo com a orientação geral do Estado moderno. No entanto, a cada tempo um novo desafio se apresenta, produto de cada momento e da demanda histórica.

Ainda sobre os marcos institucionais, é necessário destacar o balanço das conferências que aponta para uma irregularidade na implementação das políticas para que as mulheres possam exercer plenamente seus direitos e alcançar seu desenvolvimento integral como pessoas.

Ao analisar os programas apoiados por organismos internacionais e agências de financiamento, Vicioso (1991) destaca que existe um limite teórico das ações específicas por não questionar a lógica tradicional do Estado. Desta forma, não propiciam a desconstrução de elementos constitutivos do atual sistema de pensamento político, histórico e cultural subjacente à estrutura social e incorporado na organização do Estado. Ao estudar os programas apoiados por organismos internacionais e agências de financiamento, Vicioso destaca que:

Quando muito oferecem às mulheres capacitação para tarefas determinadas, baseadas no seu papel tradicional (de responsável pela reprodução, pelo cuidado da casa e dos filhos). [...] não questionam a divisão sexual do trabalho na família [...] (VICIOSO,1991: 71).

Como vimos, a trajetória histórica da formação do Estado moderno não aponta para a incorporação da mulher como sujeito político de direito, exceto quando estes são correlatos à condição da mulher por ele proposto.

Isto porque a incorporação das demandas femininas vai além da disposição em priorizar esta temática e da atuação que garanta a participação das mulheres nos diferentes espaços de poder. Ocorre que existe na organização estrutural e institucional do Estado, sobretudo, um esforço para neutralizar a pressão dos setores organizados impedindo assim a alteração do quadro de profunda desigualdade.

Em dado momento histórico em decorrência das lutas sociais, como no caso das mulheres, pode-se abrir uma perspectiva de incorporação de parte das reivindicações da pauta feminista, desde que não neguem as bases da reprodução social da vida e da divisão sexual e social do trabalho nos marcos do capitalismo e do patriarcado.

OS VENTOS DA MUDANÇA CHEGARAM A SÃO PAULO

A igualdade não é mais um princípio formal, mas um meio concreto para garantir para cada pessoa a possibilidade de fazer tudo que está potencialmente ao seu alcance: “o que é devido a cada um” se torna um desafio político, desafio de um combate para autodefinição das necessidades e das vontades.

Eleni Varikas

Na década de 80, o movimento de mulheres no Brasil era uma força política e social consolidada. Explicitou-se um discurso feminista que colocava em jogo as relações de gênero¹. As ideias feministas difundiram-se no cenário social do país, produto não só da atuação de suas porta-vozes diretas, mas também do clima receptivo das demandas de uma sociedade que se desenvolvia e modernizava, como a brasileira. Os grupos organizados (de mulheres e feministas) alastraram-se pelo país ao questionarem o papel do Estado e a perpetuação das desigualdades entre homens e mulheres.

Como já vimos, em São Paulo, o movimento de mulheres tinha uma representação significativa, se comparado com outros estados brasileiros. A maioria das reivindicações que as mulheres, através dos movimentos organizados, apresentavam ao Estado eram demandas relacionadas com as áreas: educação, saúde, moradia, assistência. No entanto, a principal delas dizia respeito ao tipo de participação efetiva que teriam nos espaços de decisão da ação governamental. A autora Sonia Alvarez destaca que:

¹ Para Saffioti, “O gênero como relação social, até o presente caracterizado como uma relação entre sujeitos socialmente construídos em determinados contextos históricos, não denotam nenhum ser substantivo, mas também designa o masculino e o feminino, constitui um fenômeno em permanente transformação. [...] Na qualidade de constitutivo das relações sociais, o gênero é um primeiro modo de dar significado às relações de poder. Por conseguinte é ubíquo, permeando as instâncias do simbólico, das normas de interpretação do significado dos diferentes símbolos, da política institucional e da identidade feminina e masculina ao nível da subjetividade. [...] Desta sorte, embora o gênero não se consubstancie em um ser específico, por ser relacional, atravessa e constrói a identidade do homem e da mulher.” Cf. SAFFIOTI, Heleieth I.B. & ALMEIDA, Suely Souza de. *Violência de Gênero*. Poder e impotência. Rio de Janeiro: Revinter, 1995, p.8.

Embora muitos analistas da política contemporânea brasileira tenham observado a presença maciça das mulheres organizadas nos “novos movimentos sociais”, poucos têm considerado suas implicações para uma real democratização (que necessariamente implicaria o fim dos sexismo institucionalizado) ou avaliado seu potencial de diminuir a desigualdade baseada em gênero no Brasil (ALVAREZ, 1988: 318).

Essa mudança teve impacto na pauta dos partidos políticos que, na maioria das vezes, orientada pelo conservadorismo da agenda política brasileira, concebiam a mulher da maneira tradicional e o sectarismo impedia que as necessidades específicas das mulheres fossem incorporadas ao debate. Essa nova realidade forjada a partir das ações do movimento social de mulheres e do debate feminista foi capaz de trazer à tona a “compreensão real da subjetividade da opressão, das conexões entre as relações pessoais e a organização política pública, o processo de consciência” (WAINWRIGHT, 1981: 18-19).

Desta forma os partidos políticos foram constrangidos a ampliar seu foco de visão, e passaram a dirigir-se às mulheres, seja incorporando-as em sua dinâmica e projetos, ou como público-alvo na disputa eleitoral. Assim, nas eleições de 1982, os partidos políticos apresentaram propostas dirigidas às mulheres; candidaturas de mulheres se apresentaram como representantes ou porta-vozes de suas demandas.

Por suas características, um movimento feminista muito politizado, de oposição, cujas mulheres estavam engajadas nos grupos de esquerda, nas lutas democráticas, assim sendo, por sua maior relação com os movimentos sociais e maior abertura às temáticas por elas sugeridas, o Partido dos Trabalhadores (PT) e Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) serão o destino de parte dessas militantes.

Os dois partidos de oposição serão permeados pela atuação de militantes do movimento de mulheres. A relação entre a atuação no movimento e nos partidos políticos não se faz sem contradições, seja pela ação militante feminista nos dois espaços, seja para aquelas que optavam por apenas um deles.

A questão política parecia dominar o feminismo em 1982, quando das primeiras eleições gerais do país (exceto para presidente da República). Com o processo de redemocratização mais avançado surgia uma nova divisão entre as feministas: de um lado ficaram as que lutavam pela institucionalização do movimento e por uma aproximação com a esfera estatal e, de outro, as autonomistas, que viam nessa aproximação um sinal de cooptação (PINTO, 2003: 68).

Desta forma, em São Paulo, um grupo de feministas, algumas de projeção nacional em áreas como academia, cultura e política, aderiram, desde o princípio, à candidatura do PMDB, André Franco Montoro (PINTO, 2003). Antes mesmo da formalização da candidatura, ocorreu o “Seminário de Mulheres pró-candidatura Montoro”, em março de 1982, que discutiu a situação da mulher e os diversos assuntos relacionados à sua condição: formação profissional, direitos trabalhistas, saúde, educação, família, direitos civis, aborto.

Nesta década, as mulheres feministas militantes do MDB se veem como agentes no processo de transições políticas da sociedade e, a partir daí, criam espaços próprios para a reflexão e ação em prol dos direitos das mulheres e paralelamente reivindicam espaços institucionais governamentais específicos para abordagem das questões das mulheres (LAIA, 2003).

Para Laia (2003) é neste contexto que surge a proposta de criação de um organismo no aparelho do Estado para elaborar e promover ações específicas para as mulheres. “[...] um órgão institucional composto por mulheres com a missão de elaborar políticas públicas destinadas a eliminar a discriminação sofrida pelo segmento feminino da população: o Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo” (LAIA, 2003).

O Partido dos Trabalhadores reuniu militantes feministas com diversas trajetórias, mas principalmente as que tinham laços com o movimento de mulheres dos setores populares (PINTO, 2003), que trouxeram para a plataforma da candidatura de Luiz Inácio da Silva, o Lula, temas como planejamento familiar e aborto, modificação da estrutura sindical no tocante as mulheres, luta por creches (MORAES, 1985).

Ainda sobre o Partido dos Trabalhadores, também existia uma proposta de criar um espaço governamental. No entanto, Santa Cruz (2009) destaca que a diferença em relação ao proposto do MDB residia na defesa de um organismo governamental de outro tipo, “uma secretaria, um lugar onde as mulheres tivessem orçamento próprio e capacidade de formular políticas específicas” (SANTA CRUZ, 2009). A polêmica tem origem na discussão de que a mulher não deveria ter um espaço próprio, pois a questão era transversalizada por dentro de todas as secretarias. Essa discussão perpassava o movimento e os partidos políticos.

A eleição de 1982 foi realizada sob a forte influência da ascensão do movimento das oposições, e da mobilização social e das mulheres. As que lutaram contra a ditadura se dividiram no apoio das candidaturas da oposição ao partido do regime militar – PMDB e PT – e, também, na concepção de como deveriam ser tratadas as ações específicas para as mulheres

num futuro governo democrático. Esse debate e a divisão do movimento de mulheres foram definidores do tipo de relação – mulheres-Estado – no governo eleito.

A proposta de criação do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF) abriu um intenso debate entre as principais lideranças feministas da época, com documentação das edições do jornal feminista *Mulherio*, que através de entrevistas com as lideranças envolvidas nessa discussão apresentou as diferentes posições sobre o tema.

Para Comegno, militante do movimento de mulheres e a época filiada ao PMDB, existe uma versão diferente acerca da polêmica sobre o tipo de institucionalidade que deveria ser implantada no governo do estado de São Paulo. “Essa polêmica foi muito pequena. Na época o governo Montoro tinha a intenção de resolver o problema de participação (popular) e a experiência do Conselho se referenciava no modelo em curso na Europa, mas especificamente da Espanha e da França” (COMEGNO, 2009).

Em 1983, o governador do PMDB toma posse e, no mesmo ano, cria o CECF (BARROSO, 1982), que consistiu na criação de um órgão consultivo, composto pelo governo e sociedade civil, para lidar com as questões relacionadas às mulheres.

no momento em que a ditadura recua, começa a se ter um governo com tendências democráticas, as brigas pelas liberdades (democráticas) e o primeiro governo de São Paulo feito sob a Nova República – que é o governo Montoro – estabelece naquele momento algumas reivindicações das mulheres, mas que não eram unânimes (SANTA CRUZ, 2009).

A criação do CECF é marcada por uma forte ambiguidade, um órgão de governo composto por representantes de governo e da sociedade civil, indicados por setores do movimento e nomeados pelo governador. “As militantes petistas, naquele momento, tiveram uma postura mais identificada com a resistência, no sentido de não aceitar a proposta de representação do movimento dentro do governo” (GODINHO, 2009).

Para Godinho, o Conselho era um organismo dentro do governo estadual de interface com o movimento de mulheres. “A proposta do Conselho é uma perspectiva muito ambígua, porque é uma estrutura interna ao governo, mas que se propõe ser a representação do movimento” (GODINHO, 2009).

Desta forma, o escopo do debate foi o caráter do órgão criado para a implementação de políticas públicas para as mulheres. “Neste quadro, o Conselho de São Paulo tinha uma oposição fortíssima, pois, sendo partidário e governista por sua própria forma de criação,

necessitava, para existir e pressionar (o governo), de apoio de fora” (PINTO, 2003: 71).

Segundo Santa Cruz, militante do movimento feminista nos anos 80, neste período o movimento de mulheres se articula e avança reivindicando do Estado suas demandas, num momento em que a situação no Brasil se modifica. Nesse contexto, o debate que dominou foi do tipo da institucionalidade e a autonomia do movimento, Lobo (2003) expressou o que viria a ser a opinião das mulheres do PT, sobre a independência (do movimento) em relação ao Estado.

A questão da mulher não pode mais ser uma questão de esposas de políticos e de chás beneficentes. Nós abandonamos o status de objeto para ser tema. A luta por nossa liberação não tem como base uma liberação acordada, porque nós somos sujeitos desta luta, nós devemos então decidir nossa vida. Os movimentos populares de mulheres querem tomar suas próprias decisões. E nós esperamos que haja lugar neste novo governo para esta participação (LOBO *apud* PINTO, 2003: 71).

Desta forma, a questão apresentada por Lobo (2003) sobre a autonomia do movimento em relação ao Estado é a pedra angular da questão da legitimidade dos Conselhos, pois a forma pelas quais as representantes são escolhidas definiu a relação entre o movimento e o Estado, que neste caso específico apontou para a institucionalização de parte do movimento de mulheres. “A alternativa do recrutamento de correligionárias de partido tem sido a regra e acarreta problemas de perda de autonomia e independência. Tanto o nascimento como a virtual morte do Conselho Nacional de Direitos da Mulher foram em muito condicionados por esse cenário” (PINTO, 2003: 71)

Isto porque as mulheres eleitas para compor o primeiro Conselho² eram as feministas, em maioria as acadêmicas e lideranças sem vínculos concretos com o movimento de mulheres. A maioria ocupava cargos no interior do governo, em diversas secretarias, o que determinava o tipo de relação que o Conselho mantinha com o Estado. Não havia independência, a grande

² O primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina foi presidido por Eva Blay, professora e livre docente da Universidade de São Paulo. As conselheiras representantes da Sociedade Civil eram: Alda Maria Marco Antonio, Benedita Savi, Elisabeth Bello de Araújo, Elisabeth Vargas, Elza Berquó, Fúlvia Rosemberg, Helleieth Saffioti, Iara Prado, Lucia Amaral, Maria de Lourdes Rodrigues, Maria Malta Campos, Marize Egger Moellward, Ruth Cardoso, Zulaiê Cobra Ribeiro e Zuleika Alambert. As representantes do governo eram Fundo Social de Solidariedade – Lúcia Dutra Brito; Secretaria de Cultura – Lygia Fagundes Telles; Secretaria de Educação – Maria Amélia Azevedo Goldberg; Secretaria de Justiça – Norma Kyriakos; Secretaria de Promoção Social – Maria Inês Bierrenbach; Secretaria da Saúde – Maria Ferreira Rea e Terezinha Cleusa Santos Prado. Havia, ainda, comissões de trabalho: a de violência era coordenada por Maria Aparecida Medrado; a de trabalho, por Alda Marco Antonio; a de saúde, por Margarete Arilha e a de educação, por Zuleika Alambert.

maioria estava filiada ou era simpatizante do partido do governador e, assim, comprometidas com as proposta de governo. “O Conselho era representativo, em minha opinião, do ponto de vista das individualidades, pois esta era a concepção. Não era representativo do ponto de vista dos grupos sociais e do movimento de mulheres” (GODINHO, 2009).

Para Santa Cruz (2009) a existência do Conselho Estadual da Condição Feminina dá início ao que ela classifica como período do movimento institucionalizado, passando pelo Estado. Desta forma, o movimento não tem somente um caráter reivindicatório, uma vez que existem mulheres do movimento dentro do aparelho estatal elaborando e executando políticas públicas para as mulheres.

Cabe destacar que o papel do Conselho era implementar ações específicas para as mulheres – como “um órgão para assessorá-lo (André Franco Montoro) na elaboração de políticas públicas e promover políticas públicas e incentivar, coordenar e assessor programas”; [...] “receber as reivindicações dos movimentos de mulheres, analisá-las e encaminhá-las corretamente” (LAIA, 2003: 23). Desta forma, além de não ter um caráter executivo, ainda buscava cumprir o papel de mediar à relação Estado-sociedade, inclusive na disputa de propostas.

A opção foi implementar um Conselho, composto por mulheres que acreditassem que dentro da lógica do Estado moderno poderiam fazer algo relevante para a vida das mulheres, sem a pressão do movimento social organizado. O relato histórico do surgimento do CECF aponta que:

A proposta de criação de um órgão institucional específico para a mulher paulista nasceu de um encontro de mulheres realizado em São Paulo em 1982. O objetivo era apresentar um diagnóstico sobre a situação da mulher no Estado e propor a elaboração de uma política global de enfrentamento das causas que sempre excluíram a mulher do direito de exercer sua cidadania. Em razão de programas isolados e desarticulados existentes à época, surgiu a proposta de criação de um órgão institucional, composto por mulheres com a atribuição de elaborar políticas públicas para o segmento feminino, assim surgiu o Conselho Estadual da Condição Feminina de São Paulo (CECF, 2009).

O caráter do Conselho Estadual da Condição determinou as condições – avanços e limites – sob as quais foram adotadas e implementadas as plataformas de ações específicas para mulheres reivindicadas pelo movimento (de mulheres) no estado de São Paulo, nos anos de 70

e 80. A questão que se apresenta é que, sem força social, uma vez que não representavam o movimento de mulheres, mas pequenos setores da intelectualidade e da opinião pública, este grupo (de mulheres vinculadas ao PMDB) entrou no aparato estatal, mas não teve força para ocupar espaço nas instâncias de decisão (PINTO, 2003).

Sem recursos financeiros, sem poder algum, o Conselho era o retrato da improvisação e da informalidade. Um exemplo era que seu trabalho dependia de um grande número de voluntárias, que ocupando cargos nas estruturas, dedicavam parte de seu tempo à função de conselheiras. Alvarez, que estudou esse momento político, aponta para as deficiências da proposta da “nova institucionalidade”, afirmando que:

Ao Conselho Estadual da Condição feminina são concedidos amplos poderes “consultivos”, mas nenhum poder Executivo ou de implementação, nem tampouco conta ele com um orçamento próprio, sendo totalmente dependente do Gabinete Civil para assistência técnica e financeira. [...] o Conselho terá o poder de propor medidas e atividades que visem à defesa dos direitos da mulher, à eliminação das discriminações que a atingem, e a sua plena inserção na vida socioeconômica, política e cultural [...] (ALVAREZ, 1988: 318).

As gestões do Conselho Estadual da Condição Feminina que se seguiram – 1986 a 1987 – foram marcadas pelo aperfeiçoamento da estrutura do órgão, encontros e atividades na área do trabalho, com apoio de sindicatos (LAIA, 2003). Alda Marco Antonio foi escolhida presidente e “[...] organizou vários eventos importantes na área (do trabalho), inclusive o 1ª Encontro de Trabalhadores Rurais e o primeiro curso para lideranças desse setor na cidade de Agudos, bem como o “Encontro de Trabalhadoras” para discutir mudança na CLT [...]” (LAIA, 2003: 32). Na sequência assume Zuleika Alambert, cujo mandato prioriza duas tarefas: “Integração plena da mulher paulista no processo de convocação e elaboração da Constituição Federal de 1988 [...] Institucionalização do Conselho” (LAIA, 2003: 33). O mandato seguinte – 1988 – 1989 – teve duas presidentes e sua marca foi a criação do Fórum Nacional de Presidentes de Conselhos Estaduais e Municipais, contra a ofensiva do governo Fernando Collor. “O Conselho Estadual desempenha um papel importante ao ajudar e sediar o Fórum Nacional, passando a ser referência nacional para as mulheres, assumindo assim o papel do Conselho Nacional” (LAIA, 2003: 33).

O mandato de 1990 a 1994 foi marcado pela participação em eventos internacionais e outras ações, como “Caravana Verde, Criação do Fórum Nacional de Organismos Governamentais e

Assinatura de protocolos com prefeitos para aplicação da Legislação da Igualdade”³ (LAIA, 2003: 43).

Nesse período, de 1995 a 1998, o Conselho Estadual da Condição Feminina apresentou como conquistas: a criação da disciplina de violência de gênero, na Academia de Polícia; levantamento de cargos ocupados por mulheres no âmbito da administração; diálogo com a empresa de cosméticos Avon para desenvolver curso sobre saúde da mulher; descentralização do Hospital Pérola Bygton; Campanha Mulher no Poder. É importante destacar que o Conselho Estadual da Condição Feminina estabeleceu como meta da gestão o fortalecimento dos mecanismos para promover a igualdade entre homens e mulheres, em consonância à Conferência Mundial da Mulher, Beijing, China, 1995.

No governo Mário Covas, o Conselho Estadual da Condição Feminina estava completamente secundarizado, já tinha perdido totalmente o poder político, era outra dinâmica (do início das atividades do Conselho), até mesmo o grupo que se empenhou saiu e foi para o governo federal (governo Sarney) e desta forma as mulheres mais importantes deixaram o Conselho (GODINHO, 2009).

No mandato seguinte, as realizações foram ainda mais débeis, as conquistas consistem na adaptação das penitenciárias feminina; no projeto de atendimento à saúde dos quilombolas, indígenas e presidiárias; no convênio com OAB para atendimento junto às Delegacias de Defesa da Mulher; nas propostas de ações afirmativas para o estado de São Paulo; na criação do perfil da mulher no estado de São Paulo, na criação do site do Conselho da Condição Feminina.

Para Godinho, apesar do ter pouco poder, o Conselho era muito ativo no início de suas atividades. Elaborou proposta para diversas áreas de governo, desenvolveu e apoiou uma série de publicações, algumas dessas importantes e históricas, como indicavam as diretrizes do Programa Geral para as Mulheres Paulistas. Elaborado por um grupo de trabalho, composto por feministas e militantes partidárias do MDB, o programa continha diferentes propostas para o programa de governo do então candidato André Franco Montoro⁴.

³ Segundo Laia (2003), em 1991, foi declarado pelo governo Luiz Antonio Fleury o “Ano da Aplicação da Igualdade”, ano da mobilização para a elaboração da Convenção Paulista pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação, destacando que São Paulo foi o primeiro estado a fazer a adaptação da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW – Organização das Nações Unidas, ratificada em 1984 pelo governo brasileiro.

⁴ O grupo de trabalho era formado por Zuleika Alambert, Eva Blay, Yara Prado, Beth Bello, Silvia Pimentel, Ruth Escobar, Ida Maria, Floriza Verucci e Maria Malta Campos, que elaboraram o Programa Geral para as Mulheres Paulistas, que continha a criação do Conselho da Mulher. Também foi elaborado um anteprojeto que

Uma das primeiras iniciativas, em março de 1984, foi criação de uma parceria entre o CECF e a Procuradoria Geral do Estado. Nasceu o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento à Mulher, o Coje, cujo objetivo era prestar assistência jurídica às mulheres. “Historicamente a mulher vem sendo reprimida. Nos últimos tempos denunciemos situações de violência e reivindicamos políticas públicas. A partir disto, começou a funcionar o Coje com atendimento jurídico [...]” (TELLES, 1992: 13).

Em atendimento à reivindicação do movimento de mulheres e de saúde foi criado o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), em 1983, incorporado formalmente à estrutura do Inamps (BARSTED, 1994), três anos depois. Alguns estados incluíram o PAISM em suas constituições estaduais, entre os quais está São Paulo que passou a fazer isso a partir de 5 de outubro de 1989.

O PAISM era reivindicação do movimento e foi elaborado a partir dos debates realizados nos Congressos da Mulher Paulista, nos Encontros Feministas – nacionais e latino-americanos – e no âmbito de diversos Movimentos de Saúde, que reivindicavam que na área da saúde as mulheres fossem tratadas como cidadãs.

Deste processo participaram entidades, como a União Brasileira de Mulheres, Coletivo Feminista de Sexualidade e Saúde, Serviço de Orientação da Família (SOF) – organizações que “buscavam formas alternativas de atendimento à mulher. [...] a experiência das feministas ligadas à área da saúde foi fundamental para que elas interviessem com muita presença na elaboração do PAISM” (PINTO, 2003: 84) – e o movimento de saúde. No futuro, grande parte dessas organizações formou a Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos.

O PAISM foi sem dúvida uma das mais bem-sucedidas intervenções de um movimento social organizado na esfera das políticas públicas. [...] Ao longo prazo, porém, o PAISM teve muito pouco êxito em sua implantação, deixando, na década de 1990, de ser uma política pública abrangente e se restringindo a experiência pontuais, em que pese continuar até hoje uma referência no que diz respeito à saúde da mulher (PINTO, 2003: 85).

Na área de segurança pública, em 1985, foi criada no estado de São Paulo a 1ª Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher (DDM)⁵, incorporando a proposta do movimento de feminista

instituiu o “Programa Estadual de Defesa dos Direitos da Mulher”.

5 O Decreto Nº. 23.769/85 criou a primeira delegacia da mulher na Secretaria de Segurança Pública de São Paulo.

de combate à violência sexual e doméstica contra as mulheres, a qual designava ao Estado um novo papel ao retirar a violência do âmbito intrafamiliar e dar visibilidade a essa questão na sociedade, passando a considerá-la como um problema a ser combatido por uma ação específica do Estado. A Delegacia de Defesa da Mulher foi a incorporação de uma demanda das mulheres por ação específica. Segundo Santa Cruz (2009), o modelo das DDMs foi inspirado no modelo implementado pelo movimento feminista. “Essa iniciativa foi organizada frente às várias tentativas do Conselho em tentar sensibilizar um sistema policial e jurídico altamente burocrático, hierarquizado e conservador” (UNIÃO DE MULHERES DE SÃO PAULO, 1992).

A criação das DDMs foi inspirada na experiência do SOS Violência, organização de São Paulo, criada na década de 1970, mantida pelo movimento de mulheres através de uma frente que reunia a Associação de Mulheres e mulheres do movimento lésbico, que discutia a violência sexista. Esta experiência foi embrião de toda institucionalidade na área de combate a violência, que previa serviços de atendimento e proteção, disque denúncia, casas de defesa – que antecederam as casas abrigos (SANTA CRUZ, 2009).

A criação da primeira DDM foi produto de muita pressão e relações pessoais. Para Comegno (2009), as mulheres pressionaram o governador Franco Montoro e o secretário Bresser Pereira e outras mulheres influentes que ocupavam cargo no governo (Gilda Portugal Gouveia e Iara Prado). “As relações pessoais e de amizade ajudaram a viabilizar a proposta. O processo de discussão com o secretário de Segurança Pública, Michel Temer, foi longo, foi uma luta. Um elemento que favoreceu foi o clima de combate à ditadura militar e pela democratização as políticas” (COGMENO, 2009).

A Delegacia dos Direitos da Mulher foi constituída como uma unidade especializada para investigar e apurar os casos de lesão corporal, ameaças de agressão, constrangimento legal, atento violento ao pudor, adultério. Desde sua criação, os tipos de crimes mais registrados foram a lesão corporal e as ameaças de agressão.

A realidade é que as DDMs não passaram de uma unidade policial comum, diferenciando-se pelo nome, pela falta de infraestrutura e de treinamento dos profissionais da Polícia Civil. A esse respeito, Cecília MacDowell diz:

Também merece destaque o fato de que, ao contrário dos distritos policiais, as delegacias da mulher não dispõem de cadeia e, portanto, não realizam serviço de carceragem. Na capital, apenas uma delegacia da mulher tem prédio próprio e funciona 24 horas, inclusive nos fins de semana e feriados. As demais delegacias da mulher operam no prédio de um distrito policial e funcionam somente em dias úteis, das 8 horas da manhã até as 6 horas da tarde. Saliente-se ainda que, desde 1985, nenhuma legislação referente a delegacias da mulher tem feito menção à formação ou capacitação das policiais titulares dessas delegacias (MACDOWELL, 2009).

Para Lima, a DDM era uma demanda do movimento feminista que visava à integração entre estado-município uma proposta que nunca foi colocada em prática. “A verdadeira lógica das delegacias especializadas é que são mais um distrito policial, com uma única diferença é que inicialmente se coloca delegadas mulheres, mas isto não significa um trabalho diferente” (LIMA, 2010).

Na área da segurança pública, para Lima, existem dois grandes marcos no estado de São Paulo: as DDMs – e seu movimento – e o programa Bem-Me-Quer. Esta última iniciativa, concebida no âmbito da Secretaria de Segurança Pública, da Procuradoria do Estado e da Secretaria Estadual da Saúde, visou atender às mulheres vítimas de violência no Centro de Referência da Mulher do Hospital Pérola Byington.

Em 1986, foi criado, no âmbito da Secretaria da Segurança Pública, o Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica (Comvida), somente institucionalizado, através do decreto 31.288, de 8 de março de 1990. O objetivo do Centro de Referência é dar atendimento às mulheres que não disponham de local de abrigo, encaminhadas pela Delegacia de Polícia.

Em 1986, com objetivo de abrigar as mulheres e seus filhos em situação de violência com risco de vida, foi criada uma parceria com a Secretaria de Segurança Pública, da Justiça e da Promoção Social, o Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica (UNIÃO DE MULHERES DE SÃO PAULO, 1992).

A capacidade do abrigo era para 30 mulheres e seus filhos. Entre suas finalidade, além do acolhimento estão o atendimento à saúde e a assistência social e jurídica à mulher vítima de

violência doméstica, promovendo sua colocação profissional. E também o atendimento aos seus filhos, caso houver, na rede escolar e de saúde, em creches e demais serviços públicos que se fizerem necessários. Apesar da relevância de seu serviço, a condição e o caráter do Comvida são desconhecidos, enquanto programa estadual, pela grande maioria dos entrevistados deste estudo.

Na área de trabalho, mas precisamente na Fundação Seade, encontramos uma iniciativa que é o caderno Mulher&Trabalho, um projeto que inicialmente contou com recursos do Fundo de Gênero do Canadá para sua implementação. Com o fim do financiamento internacional, os cadernos continuaram, mas o portal com dados sobre a situação da mulher, intitulado “Mulher em Dados”, foi retirado da página na internet.

Nos anos de 90 ocorreram mudanças no interior do Estado, que associadas à conjuntura econômica, política e social, fizeram com que o CECF perdesse força, e muitas das feministas que antes estavam no âmbito estadual, passaram a pensar o que viria a ser uma estrutura nacional (CNDM). Essa mudança repercutiu na pauta do Conselho nesse período em que a sociedade esteve pautada pelas causas ambientais e por assinaturas de protocolos com prefeitos. Certo destaque recebeu a criação da Convenção Paulista sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, implementada em 1991, pelo governador Luiz Antonio Fleury.

No debate sobre a retomada da organização feminista, ao analisar a ocupação de alguns espaços (no Estado) e as políticas públicas implementadas, Telles (1992) aponta os limites das ações específicas, no campo da legislação e dos serviços concebidos para ampliar os direitos das mulheres, denunciando assim o alcance das ações do CECF, ao afirmar que:

Na constituição, quase todas as nossas reivindicações foram incorporadas ao texto, porém, algumas conquistas ainda são “letra morta” na espera de regulamentação e implantação. As delegacias das mulheres demonstram como, depois de ampla mobilização e discussão, nossa proposta é incorporada pelo Estado, mas acaba distorcida quando se amplia o número de delegacias e diminui muito a qualidade do atendimento (TELLES, 1992: 13).

O contraponto à concepção – política, organizacional e institucional – do Conselho Estadual da Condição Feminina vem da histórica mobilização popular na Zona Leste pela melhoria da qualidade de vida e saúde, nos anos 70 e 80. Foi um marco importante liderado por mulheres que assumiram um papel de destaque na condução dessa luta, que resultou numa forte

presença feminina no Conselho Estadual de Saúde, importante espaço deliberativo acerca da política a ser implementada na área.

Na ocasião, donas de casa, mães e médicos sanitарistas – estes últimos estimulados pela vontade de contribuir para a organização popular – formaram as comissões de saúde, em diversos bairros da Zona Leste, com objetivo de reivindicar mais postos de saúde e melhora no atendimento (SADER, 1991). Novamente, as mulheres à frente de uma luta coletiva da população.

Nesse processo de luta, os integrantes das comissões descobriram um dispositivo legal que possibilitaria a atuação dos conselhos comunitários na fiscalização dos centros de saúde. O inusitado desse processo foi o embate para reconhecer um Conselho que se diferenciava do modelo tradicional proposto. “Segundo o estipulado, esses Conselhos seriam integrados pelos ‘notáveis’ do bairro: como delegado de polícia, o presidente do Lions Club ou do Rotary, diretos de escolas e políticos” (SADER, 1988: 275).

Superado esse que poderia ser um limite, durante 10 dias, um grupo da comunidade percorreu ruas, feiras, missas para coletar votos. “Ao final 8.146 haviam votado, elegendo 12 donas de casa para constituírem o conselho, por um prazo de 2 anos”. (SADER, 1991: 276).

A diferença notável entre o caráter, a legitimidade e a independência do Conselho Estadual da Condição Feminina e a atuação das mulheres eleitas para compor o Conselho de Saúde da Zona Leste era a fiscalização do atendimento, das carências e, principalmente, o encaminhamento das críticas e sugestões dos usuários da unidade de saúde.

Apesar disto, a experiência de São Paulo inspirou a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985. Para Pinto, o Conselho Nacional novamente dividiu o grupo de mulheres, desta vez do PMDB, sobre a participação no governo de Tancredo Neves, “que teve que enfrentar a questão de ser governo e ocupar espaços para sua causa no aparato estatal” (PINTO, 2003: 71).

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi criado no âmbito do Ministério da Justiça, com orçamento próprio, tendo sua presidente status de ministro. Era composto por 17 conselheiras nomeadas pelo ministro. Para Pinto, a experiência teve vida curta como um órgão de articulação das demandas do movimento feminista, de 1985 a 1989.

A vitória de Fernando Collor de Mello fez com que o CNDM perdesse seu orçamento, e as conselheiras já não eram mais as feministas históricas. É interessante notar que em 1994, quando Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente pelo PSDB, apesar de o partido abrigar várias lideranças feministas, o CNDM não teve qualquer papel de destaque e manteve-se na condição deixada por Collor de Mello. Segundo Alvarez, algumas feministas passam a

ter uma postura crítica em relação ao Estado, por este parecer estar falando, mas somente falando sua linguagem. Sobre este tema a autora destaca que as políticas são somente aparências:

Líderes nacionais, desde Frey, Fujimori e FHC [...], têm declarado sua intenção de “promover as mulheres” e “incorporá-las ao desenvolvimento”. Presenciamos, nos anos 90, uma verdadeira avalanche de políticas aparentemente bonitinhas, pró-gênero, [...] mas o Estado muito fala de gênero e pouco faz para empoderar as mulheres (ALVAREZ, 2000: 13-14).

O interessante na experiência do CNDM é que com uma “presidenta”, com status de ministra, as conselheiras eram nomeadas pelo ministro da Justiça. Da mesma forma que o Conselho Estadual da Condição Feminina, o Conselho Nacional não tinha autonomia, não tinha independência, não tinha legitimidade frente ao conjunto do movimento de mulheres, e os recursos estavam subordinados a outro ministério, no caso o da Justiça.

A experiência dos Conselhos – estadual e nacional – foi confrontada pela proposta de institucionalidade formulada pelas mulheres do PT. Críticas do modelo institucional de Conselho da mulher, as militantes petistas em seu 2º Encontro Nacional aprovaram a proposta da criação no âmbito de governo de organismo executivo para formular e executar ações específicas para as mulheres, através de políticas públicas (RESOLUÇÕES DO PT, 1988). A expectativa das militantes era pela incorporação desse modelo nas plataformas eleitorais e, por consequência, nos futuros governos (GODINHO, 2009).

A nova institucionalidade, formatada como assessoria/coordenadoria, propunha um papel mais proeminente das mulheres na participação, articulação, implementação e decisão das políticas públicas que visavam alterar as desigualdades entre mulheres e homens. Para Godinho (2000), o objetivo era para garantir essa coerência de políticas que combinem aspectos da mudança na política geral do Estado, com a concepção feminista de política pública, que defende a criação de um mecanismo responsável pela elaboração e articulação de tais políticas.

A experiência foi implantada nos governos municipais de São Paulo, Santo André e Campinas (GODINHO, 2009); no Acre, foi criada uma Secretaria de Estado da Mulher. Todas essas experiências aconteceram em cidades e estados administrados pelo Partido dos Trabalhadores.

O Partido dos Trabalhadores vai formular totalmente uma proposta de órgão executivo em 1988, isto porque o partido surgiu como oposição, e não tinha experiência administrativa de governo. Em 1982, foram eleitos prefeitos em duas prefeituras: Diadema (SP) e Quitéria (MA) (GODINHO, 2009).

A primeira experiência mais importante foi implementada na prefeitura de São Paulo, governo de Luiza Erundina. Através de legislação municipal, foi criada a Coordenadoria Especial da Mulher, em 1989, vinculada à Secretaria de Governo/Gabinete da Prefeita. A coordenadoria implementada não tinha autonomia e contava com poucos recursos financeiros, que não contemplavam a proposta das mulheres do PT.

Após quatro meses de trabalho é fundada a Casa Eliane de Grammont, com a ideia de atender a mulher [...]. Depois inauguramos uma casa-abrigo para mulheres com risco de vida. [...] Trabalhamos também na implantação de lavanderias comunitárias, na elaboração da lei que pune a exigência do teste de gravidez na seleção para emprego, e na pesquisas sobre violência nos serviços de saúde (DINIZ, 1992: 12).

É importante notar dois aspectos. O primeiro é que houve, no período, uma reforma para adequar a estrutura administrativa visando a implementação de medidas do programa de governo da prefeita, com a criação da Secretaria de Direitos Humanos, as subprefeituras em lugar das antigas administrações. Foi instituído o processo de Orçamento Participativo, mas não foi criada uma secretaria específica para as mulheres. Sobre isso, Santa Cruz (2009) ressalta que: “não era um espaço de secretaria, como defendia o PT, que elaborava, formulava e executava políticas para as mulheres no âmbito do município” (SANTA CRUZ, 2009)

O segundo aspecto diz respeito à tentativa de retirar a Coordenadoria Especial de Mulheres do âmbito da Secretaria de Governo e levá-la para a Secretaria de Direitos Humanos. Para Soares (2010), esta se constituiu na primeira experiência de colocar as políticas públicas para as mulheres no mesmo patamar de outras políticas setoriais – idosos, jovens e deficientes.

O fato é que a mesma lógica que orienta os demais governos conservadores no tratamento das ações específicas para as mulheres está presente na concepção do governo de esquerda de Luiza Erundina. Mesmo desativadas por oito anos, durante os governos de Paulo Maluf e Celso Pitta, algumas das políticas implementadas pela Coordenadoria Especial de Mulheres foram mantidas precariamente, como no caso do Centro de Referência e as casas-abrigo

Eliane de Grammont e Helenira Rezende, ambas voltadas para o atendimento de mulheres vítimas de violência. (UNIÃO DE MULHERES DE SÃO PAULO, 1992).

Ambas estão distantes de um quadro ideal, por sequer tangenciarem a dinâmica estrutural e organizacional do Estado. O que estava sendo proposto e implementado fazia parte da lógica liberal, de reduzir e não eliminar as desigualdades, isto porque esse Estado é capitalista e patriarcal, e a mudança radical das condições da mulher é parte constitutiva de sua destruição. Ao pensar ações específicas para as mulheres na estrutura do Estado alguns aspectos devem ser considerados. Um deles está relacionado, como já vimos, ao fato de que uma das conquistas dos movimentos sociais ao longo de dois séculos foi buscar a garantia de que o Estado cumpra um papel fundamental na organização do bem-estar dos indivíduos, dos cidadãos, e a sociedade em geral. Isto porque ele pode, a depender a correlação de forças e da orientação política, distribuir riquezas e bens na sociedade. O outro é que o Estado, ao atender às demandas dos movimentos sociais pela incorporação da dimensão de gênero, não está considerado *a priori*.

Isto porque, a lógica que orienta tradicionalmente o Estado no cumprimento de seu papel fundamental na organização política e econômica da sociedade, a perspectiva de classe e de gênero, como também de raça, não é incorporada. Desta forma, o Estado liberal atua para reduzir, e não para eliminar as desigualdades decorrentes do modo de produção capitalista, como intuito de promover a garantia da convivência social.

É fato que é possível alterar efetivamente as condições econômicas e sociais na disputa pela alteração da lógica política do tipo de intervenção do Estado. As lutas democráticas nos anos de 70 e 80 demonstram isso, uma vez que a correlação de forças permitiu que muitas demandas dos movimentos sociais fossem incorporadas pelo Estado. No entanto, como as questões intrínsecas à condição feminina não estavam problematizadas nem articulada nas práticas e nos discursos políticos, as mulheres permaneciam invisíveis. Isto apesar da sua presença nas lutas.

Portanto, para tratar das novas demandas, do sujeito político mulher, foi adotada a expressão *demanda específica* para destacar as demandas das mulheres no contexto da “universalidade neutra” das desigualdades sociais que antagoniza com a especificidade feminina (LOBO, 1991). “Fica evidente que a utilização do termo específico, cada vez que se quer referir as questões que concernem às mulheres” (LOBO, 1991: 256). Para Fraser (2009), houve uma mudança que incorporou uma nova dimensão às lutas sociais: “Neste momento, as mulheres ampliaram o conceito de injustiça para abranger não apenas as desigualdades econômicas, mas também as de hierarquia de status e de poder político” (FRASER, 2009: 18).

Maternidade, a sexualidade e o trabalho doméstico/familiar são situações chave do poder assimétrico entre as pessoas de sexo masculino e feminino. Todas as marcas da autoridade masculina têm a possibilidade de se produzir no sistema político e, às vezes, se reforçam graças a permeabilidade e comunicação entre as esferas privada e pública (CÂMARA e CAPPELLIN, 1998: 341).

Desta forma, foram denominadas ações específicas aquelas relativas às demandas da condição de feminina. São exemplos: creches, discriminação no mercado de trabalho, acesso à saúde, combate à violência doméstica e sexual, além daquelas subjacentes às necessidades coletivas, como habitação, educação, transporte, planejamento urbano, saneamento, que, para atender às mulheres, requerem outros enfoques, como no caso do planejamento urbano, que deve prever a instalação de um fraldário ao elaborar um projeto de construção de praça.

Uma forma corrente de pensar através das especificidades consiste no exclusivo enquadramento das mulheres na relação familiar. Tudo se passa como se as experiências das mulheres no trabalho assalariado e nas práticas públicas fossem “sobredeterminada” inevitavelmente pela maternidade, ela sua relação original e biológica com a vida e a natureza. A subjetividade das mulheres é reduzida a uma função da maternidade e elas não existem enquanto cidadãs ou trabalhadoras (LOBO, 1991: 260).

Assim sendo, a maioria das ações específicas, transformadas em políticas públicas pelo Estado, estão relacionadas a temas tradicionais, como os de cuidado com a maternidade, prevenção do câncer, a violência contra a mulher vinculada à prática contra crianças e adolescentes, e outros temas relacionados a sua condição de cidadã passiva. Essa condição, como já abordamos, está vinculada à sua posição diante do contrato social, no qual permanecem as condições de subordinação das mulheres e, desta forma, seus direitos repousam em sua condição de reprodutora e de responsável pela esfera doméstica, dando consequência à lógica fundante do Estado moderno.

A tendência do Estado é a de incorporar e implementar políticas pontuais, com medidas de baixo alcance e atender um pequeno grupo, sem considerar a necessidade de medidas que atendam o universo das mulheres, uma vez que ações específicas não têm por objetivo interferir nas condições estruturais da desigualdade de gênero. Apesar de terem importância, elas equalizam as desigualdades e transformam-se em medidas secundárias que, quando muito, consolidam elementos da cidadania passiva das mulheres.

Entretanto, existem outros tipos de ações, para além das específicas, que por seu conteúdo mais ideológico podem alterar efetivamente as condições econômicas e sociais das mulheres, ao representar um impacto mais profundo no quadro das desigualdades. Essas ações passarão a ser chamadas de *exclusivas*.

Assim sendo, podem ser classificadas como tal aquelas ações com duplo componente. O primeiro é relativo à origem da demanda, ou seja, são reivindicações do movimento de mulheres, correlatas à pauta feminista, cujo conteúdo ideológico se fundamenta na negação das bases da reprodução social da vida, rompendo com a lógica tradicional o “ser mulher”. O outro componente é o de estarem realizadas as condições de sua implementação no aparato estatal, ou seja, serão classificadas como ações exclusivas aquelas que têm recursos orçamentários próprios para sua prática.

A negação das bases da atual divisão sexual e social de papéis está relacionada ao debate acerca da autonomia pessoal e econômica das mulheres. Um dos aspectos da exclusão das mulheres e da sua precária autonomia está relacionado ao controle da sexualidade feminina. Assim, o Estado legisla acerca dos direitos sexuais e direitos reprodutivos.

A primeira questão sensível colocada pelo movimento feminista foi o planejamento familiar em contraposição às políticas de controle de natalidade das populações pobres realizadas durante o regime militar, com forte presença do Benfam⁶. O planejamento familiar é um exemplo de uma ação exclusiva elaborada pelas feministas, incorporada nas diretrizes do PAISM e implementada de maneira incipiente pelo Estado.

Outro tema controverso, inclusive no movimento de mulheres, é o aborto. No Brasil, a prática do aborto é proibida, em que pese ser uma prática bastante recorrente. Sua legalização causa forte oposição, principalmente da Igreja católica. Apesar do caráter laico do Estado brasileiro, as posições religiosas reforçam a atitude contrária ao direito da mulher de decidir se quer ou não ter filhos. A própria legislação permite alguns casos, no entanto são poucos os equipamentos públicos – em diversos âmbitos – que implementam medidas para fazer valer a lei. Um exemplo de ação exclusiva é o Serviço de Atendimento ao Aborto previsto em Lei, em 1990, no Hospital Municipal do Jabaquara, em São Paulo.

A violência contra as mulheres – física, sexual e psicológica – é a expressão das desigualdades entre homens e mulheres. A formulação de uma ação exclusiva está a serviço de prevenir,

6 O Benfam é um organismo norte-americano. Uma instituição civil, filantrópica e de utilidade pública que realizou uma política discriminatória de distribuição gratuita de anticoncepcionais entre a população pobre, durante os anos de 1970 e 1980 (PINTO, 2003:83). No entanto em meados dos anos 1980 mudou sua orientação, passando a contribuir para a implantação do PAISM, com apoio do Fundo das Nações Unidas (Fundação Victor Civita, 1988: 32)

combater e superar a violência contra a mulher, em suas diferentes manifestações.

Na 1ª Conferência de Mulheres na cidade de São Paulo as mulheres identificaram a responsabilidade da esfera estadual – no caso da prefeitura – e propuseram realizar “campanhas socioeducativas nas regiões políticos-administrativas do município [...]; promover assistência integral às mulheres [...]; designar rubricas orçamentárias para a política e os serviços de enfrentamento a violência contra a mulher” (SÃO PAULO, 2004).

Nesse caso, são ações exclusivas: a existência ou fortalecimento das casas-abrigo; ampliação dos serviços de atendimento; incentivo à criação/ampliação do Programa de Aborto Legal; criar serviço de defensoria; aplicação de legislação punitiva para reduzir os índices de impunidade.

O fim do controle da sexualidade feminina é parte importante na composição da autonomia. Com o advento da sociedade urbana e industrial, emerge gradativamente uma nova moral e novos códigos de conduta, marcada pela dominação masculina nas relações sexuais. Na virada do século XX, o feminismo formulou uma crítica à prostituição, à violência sexual, no entanto, não desenvolveu uma crítica ao casamento e à heterossexualidade compulsória.

É no âmbito da sexualidade que o feminismo, na segunda onda, denuncia a supremacia masculina e aponta para a importância em separar a maternidade da sexualidade. Defende o direito das mulheres de expressar seu desejo e prazer sexual, e afirma sua autonomia e seu direito de decidir e escolher.

Neste contexto, da separação entre maternidade e sexualidade, a legalização do aborto se coloca como um direito fundamental para a emancipação da mulher. “A defesa desse direito sempre foi levada juntamente com a do acesso aos métodos anticoncepcionais, igualmente considerados fundamentais para o exercício da sexualidade com autonomia” (FARIA, 1998: 23).

Outro aspecto é o da orientação sexual. O Estado moderno teve o apoio de setores conservadores para considerar as relações heterossexuais como únicas e normais. O feminismo e os demais movimentos denunciaram a imposição da heterossexualidade obrigatória, ao afirmar que nascemos seres sexuais, cujo desejo pode ser orientado indistintamente.

Nesse contexto, são dois os exemplos de ação exclusiva. O primeiro é uma publicação, intitulada *Gênero e Educação*, desenvolvida pela Coordenadoria Especial da Mulher em conjunto com Secretaria Municipal de Educação, em 2003. Trata-se de um caderno de apoio para educadora e educador, no qual as relações sociais são apresentadas numa perspectiva igualitária, com uma tiragem de 50 mil exemplares. O texto sobre Gênero e Educação, parte

dos subsídios teóricos, afirma que:

Ainda, na nossa sociedade, são consideradas características femininas: fragilidade, sensibilidade, meiguice, passividade, cooperatividade, meticulosidade, maior preocupação com os problemas familiares e menor preocupação com a promoção profissional. Coragem, racionalidade, força, competitividade, preocupação com a carreira profissional, menor participação nos problemas familiares são consideradas características masculinas. Um menino que não possua as características esperadas poderá ser chamado de “maricas”, “mulherzinha”, “mariazinha”, dentre outros tantos adjetivos [...] os quais são utilizados como forma de pressão do grupo social para que tenha comportamento esperado. Igualmente a menina, na maioria das vezes, também é repreendida quando não corresponde ao padrão estabelecido para o seu gênero (SÃO PAULO, 2003: 17-18).

No campo da autonomia econômica, na gênese do Estado moderno a condição de indivíduo livre se construiu na contraposição entre o *cidadão* e o *súdito*. A afirmação de sua autodeterminação foi legitimada pela independência econômica, conquista pela venda de sua força de trabalho, que tornou o homem cidadão (CÂMARA e CAPPELLIN, 1998). A exclusão feminina se configurou como mulher, à trabalhadora foi negado o salário completo; enquanto esposa de homem de posse, ela perdeu o direito de dispor da própria propriedade. Mesmo depois do voto as mulheres continuam sendo consideradas dependentes da renda masculina (SARACENO, 1988).

Na sociedade contemporânea, apesar de todos os avanços e mudanças de alguns padrões culturais – maior participação da mulher no mercado de trabalho, redução da fecundidade, remodelação da esfera privada pelas interferências públicas e a difusão de novos valores culturais relativos à condição feminina –, a exclusão das mulheres tem maior nitidez, pois a cidadania fica restrita ao grupo homogêneo composto por homens, adultos, chefe de família, brancos e heterossexuais.

Existem dispositivos legais e constitucionais que apontam para eliminar algumas das barreiras que impedem a autonomia das mulheres – salários desiguais, guetos profissionais, regime previdenciário. A demanda das mulheres resultou em regras e mecanismos institucionais. Há uma possibilidade de ampliação da noção de cidadania – CLT, Leis Trabalhistas Complementares, Convenções e Tratados Internacionais. No entanto, estes não estão presentes no cotidiano das trabalhadoras.

Uma ação exclusiva, nos parâmetro da lógica liberal, que pode ser apontada é o direito à documentação da mulher trabalhadora rural, uma condição fundamental para que ela passe a existir civil, política e socialmente. Outra ação exclusiva seria a licença parental para cuidado do recém-nascido, tendo em vista que o homem tem direito há oito dias e as mulheres, dependendo da situação, podem ficar afastadas por seis meses. Outro exemplo no serviço público é o plano de cargos e carreira que inclua a variável gênero, na composição das direções de instâncias de governo e empresas estatais.

Desta forma, as ações exclusivas são aquelas que estão a serviço de promover a autonomia das mulheres, emancipá-las e ampliar sua cidadania, com destinação de recursos orçamentários. Têm o papel de construir na construção de uma noção de cidadania permeada, formada, informada (CÂMARA e CAPPELLIN, 1998) pela simbologia de gênero, na qual devem ser desconstruídos os elementos da construção social formatada pelo Estado moderno no que diz respeito à divisão social entre os sexos, às características atribuídas a homens e mulheres em âmbito doméstico e público.

Nas duas experiências aqui apresentadas – no estado e na prefeitura de São Paulo –, resguardadas as diferenças de modelo, foram adotadas ações específicas e ações exclusivas. Ambas estão distantes de um quadro ideal, mas de alguma forma tenderam a tangenciar a dinâmica estrutural e organizacional do Estado. O número maior de ações específicas pode ser explicado pelo seu caráter e seu conteúdo ideológico, que reproduz a lógica da exclusão das mulheres, intrínseca à concepção do Estado moderno.

O alcance e a concretização dessas políticas são produto das lutas das mulheres no período de redemocratização, que organizaram um forte movimento enraizado socialmente. A mobilização das mulheres compeliu o Estado a transformar algumas de suas demandas em políticas públicas, cujo conteúdo pode classificá-las em específica ou exclusivas, a depender da sua capacidade de ampliar a autonomia das mulheres.

Um elemento importante é que as opções políticas e ideológicas dos que dirigem o Estado, como demonstrado, determinam o tamanho e o ritmo de prioridades das políticas públicas. A implementação das ações específicas e exclusivas durante o primeiro governo do PMDB de André Franco Montoro, devido às mobilizações políticas e sociais, foi em maior número e de caráter mais simbólico, do que a dos dois governos que o sucederam, Orestes Quécia e Luiz Antonio Fleury, que precariamente deram continuidade a algumas das políticas públicas iniciadas em 1983.

O “CHOQUE DE GESTÃO” E A VIDA DAS MULHERES

A legitimidade política da precarização social repousa no trunfo da ideologia que faz do crescimento monetário a finalidade última do desenvolvimento das sociedades. Sua legitimidade social e cultural se apoia nas relações sociais de dominação, em particular nas relações sociais de sexo.

Béatrice Appay e Annie Thébaud-Mony

O resultado eleitoral de 1994 mudou o quadro político no estado de São Paulo. A eleição de Mário Covas rompeu um frágil ciclo de tentativas de implementação de ações específicas e exclusivas, através de políticas públicas para as mulheres, iniciadas nos anos 80. Um novo modelo, neoliberal, tem início em 1995. “Certamente o surgimento do neoliberalismo mudou drasticamente o terreno no qual a segunda onda do feminismo operava. O efeito [...] foi ‘ressignificar os ideais feministas’” (FRASER, 2009: 23).

Essa mudança no estado de São Paulo é acompanhada em âmbito nacional pela eleição de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República. Neste momento, são criadas no Brasil as condições para o aprofundamento da chamada adequação do país à nova divisão internacional do trabalho¹, processo iniciado por Fernando Collor em 1990. Nesse cenário são reduzidas as ações específicas para as mulheres, como resultado do corte das políticas sociais, ao mesmo tempo que aumentam as dificuldade para a implementação de ações exclusivas frente à derivação ideológica conservadora do neoliberalismo.

Isto porque a política neoliberal buscou adequar o país aos novos padrões da acumulação capitalista, através de uma estratégia de ajuste econômico neoliberal ordenado da seguinte forma: estabilização da economia (combate à inflação); realização de reformas estruturais

¹ Marcio Pochmann afirma em *O trabalho em três tempos* (2002) que a nova divisão internacional do trabalho estabelece que as nações portadoras do futuro e geradoras de postos de trabalho de concepção, com maior qualidade e remuneração, são aquelas que ampliam os investimentos em tecnologia e em bens de serviços de maior valor agregado. Os demais países tendem a se conformar com as disputas pelo menor custo de produção na feira mundial do trabalho precário e execução, protagonizando a volta ao passado, com elevadas jornadas de trabalho, reduzida remuneração e forte instabilidade contratual. Essa situação é real em vários países, inclusive no Brasil.

(privatizações, desregulamentação de mercados, liberalização financeira e comercial); retomada dos investimentos estrangeiros para a retomada do crescimento. Tudo isto associado ao enfraquecimento do Estado e à redução dos gastos nas áreas sociais (eliminando programas e reduzindo benefícios e canalizando recursos para os grupos vulneráveis).

A redução dos gastos sociais é justificada pela perda de poder do Estado frente ao fortalecimento do mercado, ao crescimento da autonomia das empresas transnacionais e do capital financeiro e monetário. A outra face desse modelo diz respeito à necessidade de repensar a relação Estado-mercado. Para Therbon (2006: 52), em tempo de hegemonia neoliberal tornou-se artigo de fé dizer que temos um Estado muito grande e que é preciso encolhê-lo, diminuí-lo. São Paulo, nesse contexto, se apresenta como um grande laboratório para essa política, assim como no plano nacional. Na gestão de Mario Covas, essa política conduziu as ações tributárias, financeiras e fiscais do governo paulista e com impactos importantes sobre as demais políticas públicas desenvolvidas durante o período do presente estudo.

Essa política buscou o equilíbrio fiscal através do aumento das receitas próprias e o controle das despesas não financeiras, visando à geração de superávits primários e tendo a redução do endividamento do setor público. Tudo isto implicou a redução do tamanho e do papel do Estado, com limites rígidos nas despesas com pessoal e investimentos diretos, ao mesmo tempo que o poder público deveria ampliar as chamadas receitas próprias – aumento de impostos e taxas – e as receitas com a alienação de ativos – venda de patrimônio público.

À população foi apresentado que se tratava de um forte processo de austeridade, de controle das finanças públicas dilapidada pelas gestões anteriores, as quais teriam ampliado seus gastos sem considerar o orçamento do Tesouro estadual. A Lei Orçamentária Estadual (LOA) destaca o esforço do ajuste. Abaixo extrato da mensagem do governador:

Logo no início de seu atual mandato, o governador Mário Covas implementou um amplo e vigoroso programa de ajuste, sem precedentes no Estado, para evitar o caos administrativo e a desorganização dos serviços públicos, provocados por acúmulo de déficits, custos inflados, dívidas caras e de curto prazo e atraso sistemático nos pagamentos de fornecedores.²

A maior expressão desse processo reside no "Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal de Longo Prazo do Estado de São Paulo", celebrado entre a União e o Estado em 1997. Ainda na

² Lei Estadual nº 10.151, de 29 de dezembro de 1998, Lei Orçamentária e Anual (LOA), Orçamento Fiscal da Seguridade Social e de Investimento das Empresas, p.9.

gestão Fernando Henrique Cardoso, presidente, e Mario Covas, governador, essa operação pode ser entendida como o símbolo do ajuste fiscal e financeiro imposto aos estados e municípios brasileiros nos anos 90.

O principal instrumento dessa política denominada de reforma do setor público paulista é o Programa Estadual de Desestatização, instituído através da Lei Estadual 9361, de 5 de junho de 1996. Já nos objetivos do programa podem-se constatar sua inspiração e seu conteúdo:

Reordenar a atuação do Estado, propiciando à iniciativa privada: a) a execução de atividades econômicas exploradas pelo setor público; e a prestação de serviços públicos e a execução de obras em infra-estrutura, possibilitando a retomada de investimentos nessas áreas; [...] contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do Estado.³

Através deste acordo, o estado de São Paulo se comprometia a buscar metas intermediárias que gerassem superávits primários, ajuste fiscal, alienação de ativos (privatizações), aumento real das receitas tributárias (impostos), ampliação da contribuição previdenciária dos funcionários públicos, redução das despesas com pessoal e com investimentos. Tudo isso teria como objetivo alcançar a meta final (ou principal) de manter a dívida pública em patamares decrescentes em relação à receita líquida real, garantindo os pagamentos futuros dos serviços e do principal dessa dívida.⁴ Marques e Lopes destacam as estratégias do governo estadual:

As quatro estratégias concretas da implantação da política social neoliberal são os cortes dos gastos sociais, a privatização, a centralização dos gastos sociais públicos em programas seletivos contra pobreza e a descentralização (MARQUES e LOPES, 2005).

No documento Balanço do Estado, produzido pelo governo estadual referente ao ano 2000⁵, o Programa Estadual de Desestatização (PED) é destacado como um importante instrumento na busca do equilíbrio fiscal, além de promover uma profunda reorganização patrimonial do Estado e alavancar mudanças estruturais para a economia paulista. Segundo o documento estadual, desde a criação do PED, em 1996, transferiram ao setor privado seis empresas do

³ Lei nº 9.361, de 5 de junho de 1996. Cria o Programa Estadual de Desestatização sobre a Reestruturação Societária e Patrimonial do Setor Energético e dá outras providências.

⁵ Balanço do Estado de São Paulo, coordenação de Fernando Dall'Acqua, secretário da Fazenda; assessoria de Política Tributária de Pedro Paulo Cardoso de Mello. Tópico: Política Tributária, 2000. pág. XXIV.

setor elétrico, uma de gás canalizado, cinco hotéis, cinco balneários e dezoito unidades da Ceagesp. No âmbito das concessões públicas, na área rodoviária foram outorgados doze lotes de trechos da malha rodoviária estadual, um contrato na área de transportes metropolitanos, um contrato relativo ao setor elétrico e outro na área de saneamento e, por fim, as áreas 2 (Noroeste) e 3 (Sul) do Estado de São Paulo do serviço de distribuição de gás canalizado. Sobre esse assunto, consta no Balanço do Estado de São Paulo:

Em 2000 a receita obtida com as operações de concessão de serviços foi de R\$ 612 milhões. Acrescidos aos valores alcançados no âmbito do PED aqueles relativos às empresas transferidas ao Governo Federal no âmbito do Acordo de Renegociação da Dívida – Fepasa, Ceagesp, Cesp e Banespa, o resultado total atinge R\$ 23.362 milhões. Considerando-se ainda a transferência do passivo financeiro existente nas estatais, o resultado global passa a R\$ 32.932 milhões.⁶

A aplicabilidade das políticas neoliberais trouxe consequências desastrosas à economia. No entanto, foi nas políticas públicas e sociais que o retrocesso ficou mais evidente, principalmente nas questões do emprego, saúde, moradia e educação.

As políticas sociais foram substituídas por ações compensatórias focalizadas, voltadas para os segmentos mais vulneráveis da população. Foi uma decorrência da reforma do Estado brasileiro e das mudanças político-constitucionais, que impuseram severas reduções no orçamento público, o que na prática se traduziu em corte de políticas sociais – nas áreas de saúde, na educação, na seguridade social, no trabalho. Abaixo a evolução os gastos⁷ do governo paulista com as áreas sociais, período de 2000-2006:

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
DTL *	43.285.632.304	47.156.098.071	52.420.669.490	57.559.092.459	65.724.833.218	75.988.800.675	84.313.060.974
06 – SEG PÚBLICA	2.581.213.889	4.143.794.482	4.911.091.881	5.126.953.536	5.286.276.639	6.220.424.167	7.116.372.157
10 - SAÚDE	3.210.870.422	4.101.060.446	4.682.322.466	5.739.247.447	7.822.608.441	8.466.233.150	9.462.983.858
11 - TRABALHO	189.506.856	201.357.390	182.869.668	169.781.708	146.909.545	200.499.948	155.061.263
12 - EDUCAÇÃO	7.404.148.602	10.300.931.211	11.629.483.673	12.566.505.359	13.659.610.079	15.233.435.579	16.840.631.738
TOTAL	13.385.739.769	18.747.143.529	21.405.767.687	23.602.488.049	26.915.404.704	30.120.592.844	33.575.049.015
%	30,92%	39,76%	40,83%	41,01%	40,95%	39,64%	39,82%

Essa redução, de um lado, afetou a implementação de ações específicas e exclusivas relacionadas à vida das mulheres, e de outro, fez com que as mulheres – tradicionais

⁶ Idem. Pág. XXV

⁷ Despesas totais líquidas por funções e subfunções, dados extraídos do blog da Transparência São Paulo. Disponível em <<http://transparenciasaopaulo.blogspot.com>>.

responsáveis pela reprodução social – arcassem com os efeitos do neoliberalismo, tradicionais responsáveis pela reprodução social. Assim, “barateiam os custos sociais do Estado ao deixar para a mulher a responsabilidade de solucionar o problema da fome, do trabalho e da educação. As mulheres, através de suas organizações, assumem muitas dessas demandas públicas [...]” (VICIOSO, 1991: 77).

Segundo Santa Cruz, com a implantação do neoliberalismo tem início a terceira fase do movimento de mulheres, quando o centro de atuação deixa de ser o Estado e passa para a organização da sociedade civil.

No primeiro momento todos os movimentos eram reivindicativos; no segundo momento algumas pautas passam sua agenda para o estado, através dos governos populares. Na terceira fase alguns dos movimentos de mulheres passam a prestar serviços, com uma nova metodologia e forma de prestar serviços através das casas de mulher, atuando na formação de gênero (SANTA CRUZ, 2009).

Nessa etapa muda a relação de uma parte do movimento feminista e do movimento de mulheres com o Estado. Algumas mulheres que antes se organizaram para pressionar as autoridades para atender às suas reivindicações, transformaram-se em prestadoras de serviço ao Estado, através do crescente processo de terceirização em parte viabilizado pela atuação das Organizações Não Governamentais (ONGs). Estas organizações passaram a assumir funções até então de responsabilidade do Estado, através de convênio de prestação de serviços, principalmente nas áreas de políticas sociais.

O trabalho realizado pela maioria das ONGs, mobilizado por discursos contra ou para além do Estado, está a serviço da mediação entre instituições financiadoras internacionais e carências locais e específicas, produto da redução e sucateamento dos serviços públicos. O crescimento dos setores atrelados ao Estado tem como traço marcante a subordinação de sua pauta de atuação.

Nesse contexto, as ações exclusivas perdem espaço para as ações específicas dentro de um setor do movimento de mulheres, que passa a subordinar sua pauta principal às demandas dos governos e dos organismos multilaterais. “Em vez de programas para as mulheres, falamos de programa de gênero. O choque, a confrontação ideológica mitiga, fazendo uso de uma categoria analítica que não aparece comprometida existencial ou politicamente” (SÁNCHEZ, 1996: 56).

Assim, as políticas desenvolvidas pelo modelo neoliberal também têm incidência no campo ideológico, por meio do avanço de uma concepção conservadora que, como já vimos em outros

períodos, para levar as mulheres de volta para casa, passam a dar grande ênfase seu papel central na família e à maternidade. “Os neoliberais sustentam que ele (bem-estar social) pertence ao âmbito privado e que suas fontes naturais são a família, a comunidade e os serviços privados” (LAUREL, 1997: 163).

Desta forma, as mulheres são alçadas as tarefas do cuidar do núcleo familiar e tornam por sua condição vetores da política de combate a pobreza – políticas compensatórias –, voltadas à redução dos indicadores sociais negativos, principalmente, acerca da mortalidade infantil. Neste momento, cabe a ela, prioritariamente, na família, suprir a ausência das políticas sociais em uma conjuntura de aumento de pobreza e de perdas de direitos sociais e de emprego.

Com o avanço das políticas neoliberais, surgem novas exigências. As políticas de orientação conservadora retomam, com grande ênfase, os temas do papel da mulher na família e da maternidade, focalizando a mulher, a partir do núcleo familiar, como mães e cuidadoras desse núcleo, abarcando seu papel na luta pela diminuição da pobreza apenas como pessoas privilegiadas para potencializar a execução de políticas restritas (1ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE MULHERES DA CIDADE DE SÃO PAULO, 2004: 12).

A política implementada pelo neoliberalismo se contrapõe à pauta defendida pelo movimento de mulheres, baseada na igualdade entre os gêneros, na distribuição de riqueza, na igualdade de oportunidade e numa nova relação de poder. Essa realidade não é condizente com o conteúdo dos debates realizados durante os anos 70 e 80 na sociedade sobre o caráter das ações específicas e exclusivas que pretendiam deslocá-las da esfera doméstica e da categoria de reprodutoras. “As aspirações que tiveram um claro impulso emancipatório no contexto do capitalismo organizado pelo Estado assumiram um significado muito mais ambíguo na era neoliberal” (FRASER, 2009: 23).

No entanto, é possível constatar na retórica de alguns governantes, como no caso de São Paulo, a incorporação de aspectos culturais propostos pela segunda onda feminista, como uma indignação frente aos elementos integrantes da injustiça – violência doméstica, salários desiguais, tráfico de seres humanos, ausente divisão das tarefas domésticas. Mas essa mudança no campo do comportamento não resultou nas eliminações dessas práticas (FRASER, 2009), nem no caso do Estado na ampliação de ações que atendessem as mulheres, o que se viu foi exatamente o contrário.

Para algumas feministas e setores do movimento de mulheres, o aumento de responsabilidades

e atribuições da família apoia-se, mais uma vez, na exploração do trabalho das mulheres naquelas áreas que seriam “naturais” para o sexo feminino. Isso não interessa apenas às mulheres – a transferência de atribuições ao domínio doméstico comporta uma redefinição da noção de cidadania, que põe por terra muitas conquistas dos movimentos sociais.

O Estado vai progressivamente abandonando suas atribuições e transferindo-as à esfera doméstica-privada. Isto quer dizer que o tão propalado “enxugamento” do Estado só pode acontecer porque está existindo um “alargamento” das funções da família. Os cortes nas políticas sociais, principalmente na área da saúde e na previdência, forçam as famílias, em especial as mulheres, a absorverem esses custos e o decorrente trabalho para si, o que tem um impacto bastante negativo entre as camadas mais pobres da população (FRANCH, BATISTA e CAMURÇA, 2003).

Assim, proliferam-se ações governamentais nas quais as mulheres tornaram-se, pela sua posição na esfera doméstica, os principais suportes, como por exemplo o Programa Saúde da Família que pressupõe que alguém estará em casa; no cuidado com as crianças quando faltam creches e pré-escolas; ou na redução de vagas escolares, já que cresce o papel do cuidado familiar – das mães, tias, avós, irmãs.

Outro elemento é o aumento do número de mulheres realizando trabalho voluntário ou de baixo custo na ausência dos serviços públicos, principalmente na área da educação – Amigos da Escola – e na área da saúde – Agentes Comunitárias de Saúde.

Nesse sentido, o impacto das políticas neoliberais reforça os conceitos arraigados em nossa sociedade, firmados nas relações sociais de poder – homem na esfera pública e mulher na esfera doméstica e privada, responsável pela reprodução social da vida. Este argumento é desenvolvido por diversos autores que reconhecem esse retrocesso ao destinar a responsabilidade com os cuidados para aliviar a pobreza (WILDINS, 1997). Sobre esta questão, George Wildins destaca que:

o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva (WILDINS *apud* LAUREL, 1997: 163).

Neste período observa-se, também, no que se referem ao trabalho assalariado, duas tendências: a feminização da pobreza e a informalização do trabalho, que atinge a progressão da atividade feminina. A crise do emprego atinge de forma diferente homens e mulheres, cabendo às últimas

pagar a conta do ajuste. Segundo Maruani (2003), o crescimento do neoliberalismo está a serviço de sufocar a legitimidade dos princípios de igualdade já admitidos e conquistados pelas mulheres:

Em compensação, assistiu-se ao desenvolvimento de políticas de emprego “neutras”, em influência sobre as desigualdades de sexo em matéria de desemprego e precariedade, e disto quando não são de fato discriminantes: uma pitada de medidas específicas sobre o desemprego de certas categorias, mas nenhuma palavra, nenhuma medida para represar o desemprego maciço das mulheres (MARUANI, 2003: 21).

Nesse debate sobre o caráter das políticas sobre emprego e desemprego, ativas e compensatórias, Marcio Pochmann (1999) destaca a importância de políticas ativas, de alcance estrutural, na construção do sujeito político de direito. Caso isto não ocorra, Maruani (2003) afirma que a ideia de igualdade será remetida às calendas gregas.

O resultado do empobrecimento, a super-representação das famílias chefiadas por mulheres entre os miseráveis⁸, pode ser observado nos dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE), que registravam 24,9% das famílias brasileiras chefiadas por mulheres. Já a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) aponta o decréscimo dos rendimentos das chefes de família⁹. A flexibilização e a terceirização contribuíram para diminuir ainda mais o salário das mulheres que, na maioria das vezes, corresponde a 70% do que recebem os homens na mesma função.

Os dados elaborados pelos órgãos do governo estadual apontam para a piora na condição de vida das paulistas nesse período. Para Godinho (2009), essa situação não gerou políticas gerais ou uma dinâmica de governo, o que pode ser explicado pela política de ajuste adotada e, também, por ser “um período de muito recuo do movimento de mulheres e de pressão social para se ter e se desenvolver políticas específicas para as mulheres” (GODINHO, 2009: 5).

É interessante destacar que foram firmados compromissos no âmbito do governo estadual, em

⁸ BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão Externa da Feminização da Pobreza no Brasil. *Relatório final do seminário por um Brasil sem desigualdades*. Brasília: Coordenação das Publicações, 2004, pág. 282

⁹ As alterações na forma de inserção das chefes de família monoparentais tiveram impactos no rendimento médio familiar per capita, que apresentou declínio de 25,2%, no período analisado, passando de R\$ 468, em 1988/89 para R\$ 350, em 2000/01. Além de apresentar a maior redução entre os arranjos familiares analisados, esse rendimento é o mais baixo verificado, confirmando o que estudos anteriores já apontaram: a existência de maior presença de famílias com condições de vida precárias nas famílias monoparentais chefiadas por mulheres. Isso é verificado pela desigualdade entre o rendimento médio dos chefes homens ocupados nesse tipo de família em relação às chefes ocupadas. Em 2000/01, essas recebiam R\$ 664, o que equivalia a 48,9% do rendimento deles. *Boletim Mulher & Trabalho*. nº 10. Publicação trimestral editada pela Fundação Seade. Arranjo Familiar e inserção feminina no mercado de trabalho da RMSP na década de 90, 2002. pág. 25.

decorrência da IV Conferência Mundial da Mulher, Beijing, China (1995) para promover políticas públicas de gênero (LAIA, 2003). Além de representarem uma intenção, pois como detalhado a seguir, ocorre aqui uma mudança de conteúdo das ações, antes específicas e exclusivas, mas que agora visam à equidade de gênero, acompanhando uma tendência de “Beijing +5”¹⁰, que propunha mecanismos e recursos para implementar a plataforma para promoção de justiça de gênero, não mais para reduzir ou eliminar as desigualdades. Desta forma, orientado por essa nova lógica, o Conselho Estadual da Condição Feminina estabelece:

Para dar conta de implementar a Plataforma de Ação, [o CECF] propôs os Protocolos de Cooperação de gênero entre o Conselho e as Secretarias de Educação, Segurança Pública, Justiça e de Defesa da Cidadania, Saúde, Administração Penitenciária e Emprego e Relações de Trabalho. [...] Estes protocolos foram assinados pelos Secretários de Estado [...], com a presença do Senhor Governador Mário Covas (LAIA, 2003: 46).

Alvarez destaca que, quase todos os países, e suas unidades federativas em decorrência, adotam planos nacionais e estaduais de equidade de gênero, mas são em sua maioria extremamente vagos e genéricos, sem compromisso orçamentário explícito. No caso de São Paulo, esses protocolos não tiveram incidência, isto porque medida similar foi adotada pelo então governador Antonio Fleury, ao declarar 1991 o Ano da Aplicação da Legislação da Igualdade, como etapa importante para a mobilização e a elaboração da “Convenção Paulista pela Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher” (LAIA, 2003: 42), o que não se converteu em programas e ações emancipatórias para as mulheres.

O diferencial de rendimentos entre mulheres e homens, na região metropolitana de São Paulo, por exemplo, deixa claro que a estrutura do trabalho e emprego continua fortemente marcada pela divisão sexual do trabalho, como um dos mecanismos de superexploração da parcela feminina entre os trabalhadores. O rendimento médio por hora das mulheres ocupadas diminuiu 2,1%, enquanto o dos homens aumentou ligeiramente, 0,7%. Com isso, o valor recebido pelas mulheres (R\$ 4,87) passou a corresponder a 75,6% do recebido pelos homens (R\$ 6,44).¹¹

No âmbito da saúde e da autonomia em relação ao corpo e sobre a sexualidade, permanece um

¹⁰ A Conferência Beijing +5 realizou-se em Nova Iorque, em 2000, com objetivo de avaliar, a partir do diagnóstico da situação da mulher em cada país, a implementação da Plataforma de Ação aprovada em Beijing em 1995. A Conferência foi antecedida por seminários e debates nacionais e regionais que debateram a condição da mulher (ALVAREZ, 2000).

¹¹ Dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade), disponíveis em: <<http://www.seade.gov.br>>. Acesso em 20 ago. 2006.

acesso restrito das mulheres aos métodos anticoncepcionais e à informação. O aborto continua sendo, para muitas mulheres, o recurso final para evitar uma gravidez indesejada. Em 2002, no estado de São Paulo, foram realizadas cerca de 47 mil curetagens pós-aborto pelo Serviço Único de Saúde (SUS), sendo que 47% foram de jovens até 24 anos.¹²

A maternidade entre as adolescentes e jovens menores de 20 anos de idade tornou-se um fenômeno que atinge grande proporção de adolescentes pobres, cursando a educação básica, segundo o IBGE. Desinformadas, elas demoram mais tempo para buscar um pré-natal e, além disso, correm riscos específicos na gravidez e no parto.

O câncer de colo de útero e o de mama, que podem ser tratados precocemente, são a segunda causa de morte de mulheres no estado. *Em 2001, o Instituto Nacional do Câncer estimou que 2.800 mulheres morreram por câncer de mama, e 800 por câncer de colo de útero.*¹³ Em 2003, das 11.882.949 mulheres com 25 anos ou mais que viviam em São Paulo, 13,47% (1.601.454) nunca fizeram exame preventivo para câncer de colo de útero¹⁴. O estado de São Paulo tem 913 mamógrafos nos serviços público e privado de saúde¹⁵.

São poucos os avanços a registrar nas políticas de combate e prevenção à violência contra a mulher. Os serviços de atendimento são poucos e não há o funcionamento de uma rede integrada de atenção. “Nenhuma unidade atende no período noturno ou no final de semana. É mais que conhecido que os casos de violência doméstica são mais frequentes exatamente nos finais de semana e à noite” (GODINHO, 2010: 59). No período de 1995-2006¹⁶ foram mínimos os investimentos para a instalação de uma rede de serviços, tanto centros de referência e atendimento à mulher, como casas-abrigo, nem mesmo para integrar os serviços municipais existentes.

¹² FUNDAÇÃO Seade. Mulheres em Dados e Anuário Estatístico do Estado de São Paulo. In: *1ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres. Diretrizes para Políticas Públicas e Ações Prioritárias*. São Paulo, 29 mai. 2004. p. 7

¹³ Site do Instituto Nacional do Câncer (Inca), disponível em <http://www.inca.gov.br>. Acesso em 23 ago. 2006.

¹⁴ Nos Indicadores sociodemográficos e de saúde no Brasil, na Tabela 26 - Mulheres de 25 anos ou mais de idade, por situação de realização de exame preventivo para câncer de colo de útero e a época do último exame preventivo para câncer de colo de útero realizado, segundo as Unidades da Federação - Brasil - 2003. Sendo que 9 081 471 Fez há menos de 3 anos; 739 374 de 3 a 5 anos; 459 789 6 anos ou mais; 861 não declararam.

¹⁵ IBGE, Assistência Médica Sanitária 2005; Malha municipal digital do Brasil: situação em 2005.

¹⁶ No relatório do Conselho Estadual da Condição Feminina denominado: Sua história, suas lutas e seu futuro 1983 a 2003, as conquistas na área do combate a violência são: Criação da disciplina de Violência de Gênero, na Academia da Polícia Civil; Reestruturação da Casa Abrigo de São Paulo COMVIDA; Programa Bem-me-quer; Criação em dois hospitais do Serviço de Violência Sexual contra a mulher; Convênio entre a Secretaria de Segurança Pública e a Ordem dos Advogados do Brasil - Comissão da Mulher Advogada junto às Delegacias da Mulher.

Além da falta de investimento, uma mudança das atribuições da Delegacia de Defesa da Mulher, em 1996,¹⁷ traz a marca da concepção conservadora do papel social da mulher e a descaracterização da violência sexista rompendo com a proposta inicial, ao expandir seu atendimento para crianças e adolescente.

Além dos crimes contra a mulher, essas delegacias passaram também a investigar e apurar os delitos contra a criança e o adolescente, previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente. A essas delegacias coube, ainda, apurar mais crimes contra a mulher, como, por exemplo, homicídio ocorrido no âmbito doméstico e de autoria conhecida. Por outro lado, sua competência estendeu-se aos crimes de aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento, aborto provocado por terceiro e infanticídio, entre outros crimes adicionais. Nesses casos, a mulher passou de vítima a criminosa, as delegacias da mulher não mais lhe servindo necessariamente de “defesa”.¹⁸

A DDM agora não é uma delegacia específica somente para as mulheres, com a mudança da legislação agregou o atendimento a violência contra criança e adolescente. Uma das explicações é que em nenhum momento a mulher é considerada cidadã adulta. Como é passiva – por não ter propriedade, ser apreciada como dependente do marido da família – ela é tratada como “menor” perante a lei, mais um indicativo da naturalização da subordinação feminina. Para o Estado não há muita diferença entre mulher e criança; ambos necessitam de proteção, rompendo assim, com o princípio de sua origem.

Para Lima, no âmbito do gerenciamento das policiais, num quadro de desorganização e setorialização da instituição, existem dois programas que levam a marca de defesa à ampliação dos direitos da mulher: a Delegacia de Defesa da Mulher e o Programa Bem-Me-Quer. “Apesar de todos os anos de PSDB, as DDMs foram incorporadas à agenda do Estado, no entanto, numa lógica de serem mais um distrito policial” (LIMA, 2010).

Além disso, várias medidas propostas pela Lei Maria da Penha ainda estão por ser

¹⁷ Para Debert (2002), decreto nº 40.693 de 1996 ampliou a área de atuação das Delegacias de Direito da Mulher paulistas, incluindo no leque de suas atribuições a investigação e a apuração dos delitos contra a criança e o adolescente ocorridos no âmbito doméstico e de autoria conhecida. Nessa ampliação de atribuições está envolvida uma reconceitualização das DDMs segundo a qual o acento deixa de ser nos direitos da mulher para se voltar à violência doméstica.

¹⁸ Disponível em: <http://www.redesocialdejusticaedireitoshumanos.org.br>. Santos, Cecília MacDowell. Delegacias da Mulher em São Paulo: Percursos e Percalços no site da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. Acesso em 26 de ago. 2009.

implementadas. A formação da defensoria pública, realizada apenas em 2006, tem pela frente o desafio de responder à demanda das mulheres de apoio jurídico gratuito para o acompanhamento nos processos de violência sexual, doméstica, e mesmo nos casos de separação, partilha dos bens e pensão para os filhos.

São Paulo foi um dos últimos estados a instituir esse dispositivo da Lei Maria da Penha, e conta apenas com um Juizado Especial de Violência Doméstica e Familiar e Doméstica contra a Mulher, segundo Lima (2010), os desembargadores consideram que isto se deu pela pressão do movimento de mulheres. “O Tribunal de Justiça argumenta que não dispõe de orçamento para ampliar o número de juizados. [No entanto] a Defensoria Pública apresenta na Justiça, por dia, em média de quatro pedidos de medidas de proteção para mulheres vítimas de violência doméstica” (GODINHO, 2010: 59).

Além dos dados, a 1ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres, como parte do processo nacional, debateu a condição social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade das mulheres paulista. O ponto de partida foi a avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para as mulheres nas três instâncias de governo (municipal, estadual e federal) frente aos compromissos internacionais – acordos, tratados e convenções; proposição de princípios e diretrizes da política nacional para as mulheres numa perspectiva de gênero. A Conferência apontou as prioridades para os próximos anos, com o objetivo propor diretrizes para fundamental do Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM).

A 1ª Conferência foi organizada com cinco eixos temáticos: 1) Enfrentamento da pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra; 2) Superação da violência contra a mulher: prevenção, assistência e enfrentamento; 3) Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infraestrutura, equipamentos sociais e recursos naturais; 4) Efetivação dos direitos humanos das mulheres: civis, políticos, sexuais e reprodutivos; 5) Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para a igualdade.

Em São Paulo, a realização da Conferência enfrentou dificuldades. Por ser uma ação institucional, caberia ao governo estadual liderar o processo de sua convocação. No entanto, houve uma enorme resistência em participar do processo, de incorporar a sociedade civil, os movimentos feministas e de mulheres – além dos problemas de infraestrutura para acomodar cerca de mil delegadas. Outro problema, considerado grave, foi a interlocução com o governo. Não havia segurança até onde o Estado estava realmente representado, uma vez que indicou o Conselho Estadual da Condição Feminina como responsável pela organização do processo. Nesse processo, algumas cidades que tinham políticas públicas para as mulheres cumpriram um

papel importante ao garantir nas etapas municipais o debate sobre as políticas específicas, como São Paulo, Campinas, Santo André, Diadema, Araraquara, Osasco, Guarulhos e outras cidades médias.

Para Godinho, o governo estadual praticamente não deu importância à conferência, entrou pressionado pelas entidades do movimento de mulheres e, em parte, pressionado pela dinâmica da prefeitura da capital, que fortalecia o processo de preparação da conferência. “O Conselho Estadual da Condição Feminina se envolveu no trabalho operacional da ida das delegadas à Brasília, mas não teve um envolvimento na elaboração política específica” (GODINHO, 2009). A conferência estadual, apesar de um vigoroso debate político não contou com nenhum representante do poder público para apresentar a posição oficial do governo sobre cada tema debatido e propostas aprovadas.

O documento final trouxe 117 propostas divididas em seis áreas temáticas. A maioria das propostas está relacionada com o tema da saúde da mulher, contrariando a tendência. A educação apareceu como a segunda área e a superação da violência ficou em terceiro lugar, seguida pela autonomia econômica.

EIXOS	NÚMERO DE AÇÕES
Enfrentamento à pobreza, geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra	23
Saúde da mulher, direitos reprodutivos e sexuais	30
Superar a violência contra a mulher: combate, prevenção e assistência	24
Educar para a igualdade de gênero	25
O potencial da cultura na alteração das desigualdades de gênero	7
Políticas de comunicação social	8

O caráter das ações para a área de saúde chama atenção pelo alto número de propostas e prioridades relativas à saúde reprodutiva, reforçando assim a lógica tradicional do Estado liberal, como no caso “implantar, implementar e fortalecer equipes multi e interprofissionais do Programa Saúde de Família, Unidades Básicas de Saúde e Ambulatórios de Especialidades, de acordo com as necessidades da população assistida, particularmente às mulheres na sua diversidade”¹⁹. Nesse caso, o termo *particularmente* demonstra o caráter da reivindicação, em contraposição à terminologia e ao conteúdo da ação exclusiva para as mulheres. Ou ainda, a implantação de Centro de Atenção Psicossocial com prioridade para atendimento às mulheres com transtornos mentais pós-parto, exemplo que especifica em que período da vida as mulheres terão acesso a esse serviço.

Ainda na área de saúde, dois outros fatos são relevantes: a aprovação da proposta da descriminalização do aborto, nesse caso uma ação exclusiva, através da revisão da legislação punitiva; e a criação e a ampliação do orçamento público, por meio de recursos financeiros, para garantir a implementação das ações voltadas à saúde integral da mulher, nas três esferas de governo.

Além desses exemplos, é interessante analisar o número das propostas dos eixos: O potencial da cultura na alteração das desigualdades de gênero e políticas de comunicação social que, somadas, chegam ao número de 15, metade das propostas referentes à saúde. Entretanto, em ambos é possível estimular o debate acerca do conteúdo ideológico da condição da mulher, como por exemplo: a persistência dos padrões masculino e feminino como produto da construção social, a divisão sexual do trabalho, o papel da mídia na transmissão de conteúdo.

Com exceção à reivindicação de maior recurso para o PAISM, um elemento importante do presente estudo é a ausência de debate sobre a destinação de recursos orçamentários e sobre a construção de um cronograma com metas, prazos e órgão responsável para a implementação das propostas debatidas e aprovadas na conferência. O fato é que o relatório final foi aprovado sem qualquer indicação de custo e prazo.

O governo estadual de São Paulo adotou uma dinâmica diferente do governo federal, pois para garantir a implementação das ações do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres foi criada, através de decreto federal,²⁰ uma Comissão Nacional de Articulação e Monitoramento cujo objetivo é acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas,

¹⁹ SÃO PAULO, Governo Estadual. *Relatório da 2ª Conferência Estadual de Políticas para as Mulheres*, 2007, p. 32.

²⁰ O Decreto Federal 5390/2005 criou o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, coordenado pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com a participação de 11 ministérios e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

prioridades e ações definidas pelo plano e também promover a articulação entre os diferentes órgãos de governo responsáveis pela execução das ações. O agravante, no caso de São Paulo, além da 1ª Conferência não ter contato com representantes das diferentes secretarias, foi o fato de não se ter constituído um grupo de trabalho – com representantes das diversas áreas do governo e da sociedade civil – movimento de mulheres – para elaborar os parâmetros institucionais, políticos e orçamentários para a implementação do plano estadual.

Essa falta de envolvimento faz parte de uma concepção política que não valoriza a participação da população. Para Cogmeno, o processo de conferências nacionais tem debatido as políticas públicas, fazendo com que exista uma mudança no quadro de relação Estado-sociedade, por se constituir um espaço de diálogo e pressão dos movimentos organizado e financiado pelo poder público, uma contradição. Ela ainda aponta os limites dessa ação:

As conferências, como instrumento, têm se mostrado eficientes, pois obrigam os estados e municípios a terem alguma coisa. Então elas são instrumentos de pressão sobre o estado [...]. E os governos estaduais e municipais estão querendo se desvencilhar disso, porque isso é o momento em que a sociedade organizada faz crítica e cobrança [...]um momento novo. É uma nova perspectiva para as políticas públicas, no entanto, os obrigam (estados e municípios) a participarem pontualmente, depois de nove meses esquecem. Só fica um pouco para o Conselho (Condição Feminina) aquela obrigação, mandam para as secretarias, entram bem na periferia e não no coração, mas é um caminho [...] (COMEGNO, 2009).

Considerando o apontado por Comegno e avaliando as 117 propostas, em especial as que dizem respeito às quatro áreas do presente estudo, é possível afirmar que a maioria delas não foi implementada, e sequer estão em processo de estudo. Duas são as hipóteses: a desarticulação das políticas no conjunto do governo e ausência de prioridades e metas; e a reapresentação de 85% das propostas na conferência realizada três anos depois.

Em 2007, foi realizada a 2ª Conferência Estadual de Políticas para Mulheres, que reafirmou a grande maioria das propostas, a partir de uma avaliação de que nada havia sido implementado. No entanto, as propostas estavam organizadas nos eixos: Autonomia, Igualdade no Mundo do Trabalho e Cidadania, Geração de Trabalho e Renda; Enfrentamento à Violência contra as Mulheres; Saúde das Mulheres, Direitos Reprodutivos e Direitos Sexuais; Educação Inclusiva não Sexista, Antirracista e não Homofóbica e Cultural; Habitação e Meio Ambiente e Mulheres nos Espaços de Poder e Reforma Política.

Considerando os elementos apresentados – balanços das ações específicas e exclusivas no âmbito do estado, e o compromisso demonstrado pelo governo estadual diante das duas conferências estaduais para as mulheres –, constatou-se que sob o comando do PSDB não foi possível alterar a lógica política de intervenção do Estado. A orientação neoliberal – política, econômica e ideológica – teve impacto no conjunto das ações governamentais e, em especial, das ações específicas e ações exclusivas para as mulheres.

No caso das ações específicas, ao se desestabilizar a frágil rede dessas políticas iniciadas com o processo de redemocratização, como resposta a demandas do movimento de mulheres, rompe-se o ciclo de efetivação das ações específicas que buscam equalizar as desigualdades. Ao mesmo tempo, algumas dessas ações específicas, como nos programas na área de reprodução do PAISM, são remodeladas e perdem sua essência, no caso de prestar um atendimento a saúde integral da mulher.

No caso das duas ações exclusivas existentes, a situação é ainda pior. As Delegacias de Defesa da Mulher, como já vimos, tiveram sua atuação ampliada, ao contemplar o atendimento aos casos de violência intrafamiliar – crianças e adolescente. Porém, a falta de capacitação dos agentes policiais as transformam em um distrito comum; e as limitações de estrutura e funcionamento as desacreditam frente à população feminina. Já a situação do Comvida é ainda pior, pois ao não constar do organograma oficial do Estado, sua existência e funcionamento dependem da compreensão do gestor que, por ora, ocupe o cargo de delegado geral de polícia do estado de São Paulo.

Os retrocessos nos gastos do Estado – redução e manutenção tendo em vista o aumento da população – nas áreas de saúde, educação e previdência afetam as mulheres duplamente, por estarem perdendo acesso aos direitos fundamentais, ao mesmo tempo que, sob orientação ideológica conversadora, reafirmam o caráter das políticas que relevam o papel da mulher como reprodutora e responsável pelas tarefas domésticas.

A conquista da melhoria das condições de vida política, social e econômica das mulheres está diretamente vinculada a um novo modelo de desenvolvimento, no qual o Estado cumpre um novo papel para contribuir na eliminação das desigualdades construídas social e culturalmente. Desta forma, essa não foi a opção eleita pelos administradores públicos – governadores e demais gestores – à frente do Estado no período de 1995 a 2006.

Durante esse período duas experiências se apresentaram como contraponto ao modelo desenvolvido pelo governo estadual, por suas orientações mais gerais: Coordenadoria Especial da Mulher e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres do governo federal.

Em 2001, a Coordenadoria Especial de Mulheres (CEM) foi restituída, um intervalo de oito

anos da administração de Luiza Erundina. A retomada das atividades da CEM não resultou em mudança, a exemplo do modelo anterior. A estrutura de pessoal e os recursos orçamentários eram pequenos, e manteve-se subordinada à Secretaria de Governo. Nos anos seguintes, houve mudança com o aumento de pessoal e de recursos orçamentários próprios, somado à ampliação de parcerias com instituições, entidades nacionais e internacionais, e o governo federal. Entretanto, manteve-se a falta de autonomia e de orçamento exclusivo.

Ao longo dos quatro anos, foram realizadas duas conferências municipais e implantados quatro centros de referências. No campo da ampliação da cidadania, dos direitos sociais, da participação e o controle social, o município criou canais para discussão das prioridades de governo, como plenárias do Orçamento Participativo e, especialmente, no caso das mulheres, foram realizadas plenárias específicas,²¹ nas quais eram discutidas as ações e recursos orçamentários.

Houve iniciativa nas áreas de educação, capacitação e publicação de material didático, para os profissionais e alunos da rede de ensino municipal, com recursos próprios da prefeitura, através da Secretaria da Educação.

Além das parcerias entre as secretarias municipais, a Coordenadoria Especial da Mulher para suas ações teve apoio de entidades nacionais e internacionais, de organismos multilaterais e do governo federal. Godinho (2009) aponta que a relação da coordenadoria com o Conselho Estadual da Condição Feminina era muito pequena, até porque neste período ele estava pouco articulado. “Nas políticas públicas esta relação (coordenadoria e Conselho) era praticamente inexistente, inclusive sem aporte de recursos públicos do governo estadual” (GODINHO, 2010).

Mas a exemplo da gestão Erundina, o governo de Marta Suplicy também não criou uma secretaria, com autonomia política, administrativa e financeira, apesar de ter realizado uma grande reforma administrativa e ter instituído diversas secretarias, como por exemplo as de relações internacionais, de trabalho, de emprego e renda, de comunicação. Enfim, houve da parte desse governo a preocupação de capacitar a estrutura administrativa para implementar uma série de políticas até então não previstas na agenda governamental, mas este não foi o caso das mulheres.

Em nível nacional, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao assumir o governo em 2003, reestruturou a secretaria criada meses antes do final do governo de Fernando Henrique

²¹ SÃO PAULO, Prefeitura Municipal. Coordenadoria Especial da Mulher. Igualdade, Participação e Direitos para as Mulheres. In: SILVEIRA, Maria Lucia; COSTA, Maria Luiza da; GODINHO, Tatau (orgs.). *Resoluções da 1ª Conferência Municipal de Mulheres da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2000, p. 34-35.

Cardoso, então subordinada ao Ministério da Justiça, e instituiu a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), como estrutura de primeiro escalão vinculada à Presidência da República, com dotação orçamentária própria. A SPM tem estrutura de pessoal próprio – inclusive com a criação de carreira pública através de concurso.

A sua dotação orçamentária é pequena, se considerado o total de gastos do governo federal. O principal foco de atuação da SPM é no chamado “enfrentamento” à violência contra a mulher, através do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência. Abaixo a evolução do orçamento e a relação com os gastos totais, referente ao período de 2003 a 2006:

Orçamento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

	2003	2004	2005	2006
Valor Alocado (em milhões)	21,4	26,2	24,6	24,8
Valor Gasto (em milhões)	4,0	16,2	19,2	19,0
Orçamento Geral da União (em bilhões)	348,1	397,8	467,8	534,8
Orçamento Geral da União (em %)	0,001	0,004	0,004	0,003

Fonte: SIAFI/STN

Elaboração: CD/Consultoria de Orçamento e Prodases. Emissão: 8 mar. 2010.

As análises orçamentárias realizadas pela Centro de Estudo e Assessoria Feminista (CFEMEA) e pelo Fórum Brasileiro de Orçamento (FBO) destacam que em 2004 seu orçamento (R\$ 26,2 milhões) representava menos de 1% do total destinado à Presidência da República. No ano de 2005, o orçamento da SPM²² diminuiu para R\$ 24,6 milhões e, desse montante, R\$ 3,2 milhões estavam destinados ao programa Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho.

Um elemento considerado muito importante por diversos setores do movimento de mulheres foi a instituição do processo de participação popular na elaboração do Plano Plurianual de 2004-2007, do qual fez parte diversos movimentos sociais, que permitiu que fossem garantidas ações exclusivas para as mulheres em áreas de governo e empresas estatais, reforçando a implementação das ações Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

²² Segundo dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) da Secretaria do Tesouro Nacional, o orçamento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres cresceu 300%, ao mesmo tempo que também aumentou a execução dos recursos disponíveis. Por exemplo, em 2007 os recursos disponíveis eram da ordem de R\$ 48,4 milhões e foram gastos 33,6 milhões; em 2008, os recursos eram R\$ 60,7 milhões e foram gastos 55,9 milhões. Já em 2009, o disponível era de R\$ 76,1 milhões, dos quais foram gastos R\$ 28,2 milhões. É interessante notar que observando os resultados o melhor aproveitamento dos recursos – entre destinados e gastos – refere-se a 2008, quando foram gastos 90% do montante disponível.

As ações do Plano Nacional de Políticas para Mulheres estão distribuídas cinco áreas: 1) Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; 2) Educação inclusiva e não sexista; 3) Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; 4) Enfrentamento da violência contra as mulheres; e 5) Gestão e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

A implementação das ações e seu monitoramento são realizados através de pacto envolvendo os governos estaduais e municipais. Até maio 2006, foram efetivados 168 compromissos – 16 com governos estaduais e 152 municípios. O estado de São Paulo não havia assinado, somente 48 cidades paulistas ratificaram o pacto.

Ao considerar a realidade das ações específicas para mulheres no estado de São Paulo, o papel desempenhado pela SPM tem relevância, principalmente na implementação de ações específicas, pois boa parte delas ainda trata a mulher da maneira tradicional. No entanto, foi possível localizar ações exclusivas que foram implementadas por atuação direta da SPM ou em conjunto com as demais áreas de governo. Algumas dessas ações implementadas em São Paulo ocorreram nas áreas:

1) Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania

Foram realizadas 53 ações, das quais as mais significativas são em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário:

- ✓ Inclusão e capacitação de mulheres para ampliação do acesso à reforma agrária e agricultura familiar,
- ✓ Programa de Documentação da Mulher Trabalhadora Rural;
- ✓ Ampliação do acesso das mulheres ao crédito do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf);

2) Educação inclusiva e não sexista

Foram realizadas 16 ações, das quais as mais significativas são em conjunto com o Ministério da Educação:

- ✓ Atender crianças de 0 a 6 anos em creches e pré-escolas;²³

²³ Neste caso, a creche, como ação exclusiva na área de educação, ao atender as crianças de 0 a 6 anos, dá vazão a dois direitos: o da criança e o da mulher, podendo inclusive contar com recursos orçamentários de duas fontes.

- ✓ Realizar campanha nacional de denúncia e combate à discriminação e aos estereótipos das imagens veiculadas sobre as mulheres;

3) Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos.

Foram realizadas 26 ações, das quais as mais significativas são em conjunto com o Ministério da Saúde:

- ✓ Adquirir e distribuir métodos anticoncepcionais reversíveis, incluindo anticoncepcionais de emergência, para municípios;
- ✓ Lançar a Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos;
- ✓ Constituir comissão tripartite, com representantes dos poderes executivo, legislativo e social civil para discutir, elaborar e encaminhar proposta de revisão da legislação punitiva que trata da interrupção voluntária da gravidez.

4) Enfrentamento da violência contra as mulheres

Foram realizadas 22 ações, das quais as mais significativas realizadas pela própria SPM

- ✓ Estimular a criação de novas Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAMS) – e ou Núcleos Especializados nas delegacias existentes;
- ✓ Estimular a criação de Defensorias Públicas – Ministério da Justiça;
- ✓ Adquirir e distribuir a pílula anticoncepcional de emergência aos serviços de referência e para municípios que recebem o kit-básico dos métodos anticoncepcionais;²⁴
- ✓ Realizar campanhas de prevenção à violência contra as mulheres.

²⁴ A ação exclusiva – aquisição e distribuição de pílula anticoncepcional de emergência aos serviços de referência e para municípios que recebem o kit-básico dos métodos anticoncepcionais – está a serviço de atender às vítimas de estupro.

É importante destacar que várias áreas importantes têm dificuldade de incorporar ações específicas e exclusivas, como o desenvolvimento econômico, educação, justiça, saúde. Podemos citar como exemplo na área da saúde: medidas para implantação do atendimento pelo SUS dos casos de abortamento previsto em lei – estupro ou risco de vida para mãe – e a descriminalização do aborto, proposta a respeito da qual não existe consenso no governo sobre o tema e a única iniciativa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), do governo federal, foi ter enviado uma proposta legislativa ao Congresso Nacional, o qual o governo não é autor.

Na área de desenvolvimento econômico é possível o governo adotar medidas previstas em lei. Como a Lei 5473, de 1978, que proíbe qualquer discriminação entre os sexos no provimento de cargos em empresas públicas ou privadas, com sanções e multas para o não cumprimento; ou ainda a própria CLT, que determina que a todo trabalho de igual valor corresponde igual salário, sem distinção de sexo. Isso poderia ser feito para o governo incidir nas desigualdades salariais e nos guetos profissionais desvalorizados, nos quais a mulher é maioria. As desigualdades no mundo do trabalho e a remuneração diferenciada entre homens e mulheres são elementos que tem constrangido o Brasil nos fóruns internacionais. Esses são exemplos de ações exclusivas que, quando implementadas, podem alterar a vida das mulheres.

Para Godinho (2010), o modelo de coordenadoria/secretaria especial fortaleceu a defesa de um novo espaço institucional, no qual os organismos de políticas para as mulheres se colocavam claramente como parte da estrutura governamental, apesar de sua fragilidade dentro dos governos.

A questão que se apresenta é que ambas as experiências, a Coordenadoria Especial de Mulheres – sem dotação orçamentária e sem status de primeiro escalão –, e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) – com status de primeiro escalão e com pouca dotação orçamentária –, demonstram que é mais fácil desenvolver e implementar as ações específicas, pois elas estão mais suscetíveis à lógica tradicional que as transformam em políticas genéricas, na quais podem ser agregados outros grupos – crianças, adolescentes, idosos. Tornam o seu conteúdo irregular e inconstante, impedem uma efetiva alteração na vida das mulheres.

Portanto, a defesa das ações exclusivas em detrimento da específica, mesmo considerando o pequeno número e a restrita experiência em função da quantidade de ações deste tipo, baseia-se na intensidade de seu conteúdo, ao questionar a lógica pela qual a mulher é tratada pelo Estado, impedindo sua descaracterização, aliado ao fato de que para sua execução estão previstos recursos próprios orçamentários próprios. E nisto reside a sua eficácia frente às ações específicas.

Como se constatou, quem organiza as políticas do Estado, em determinado momento, na definição de sua lógica, é um governo determinado. E disto decorre uma visão política concreta de classe e social. Portanto, a melhoria da condição econômica e pessoal das mulheres somente será alcançada por meio de uma mudança mais global da intervenção do Estado, como na definição de prioridade, destinação e aplicação de recursos. E fica evidente que não é qualquer governo que promoverá ações exclusivas para as mulheres. Barroso (1982) destacou que as prioridades são identificadas em ações concretas:

para superação das desigualdades históricas que pesam sobre as mulheres. E para que este programa seja mais do que simples peça retórica, é necessário que se traduza em prioridades efetivas, através da criação de mecanismo institucionais ágeis, dotados de capacidade executiva e de substanciais alocações orçamentárias (BARROSO, 1982: 142).

No caso de São Paulo, ao adotar o ajuste fiscal e não priorizar as políticas sociais, em um contexto de enfraquecimento do Estado – como no caso do governo estadual –, foi impulsionado um processo de fragmentação e enfraquecimento das ações específicas e exclusivas para as mulheres, fortalecendo o argumento de que a condição de cidadania mulher é uma não questão.

A PESQUISA EMPÍRICA SOBRE AS AÇÕES ESPECÍFICAS E EXCLUSIVAS PARA AS MULHERES

Aqui será apresentado o resultado da pesquisa das ações exclusivas através dos dados extraídos dos documentos do Ciclo Orçamentário do estado de São Paulo das áreas temáticas de educação, saúde, violência e trabalho. O objeto da pesquisa foi detectar e analisar as ações exclusivas para mulheres nas secretarias de Educação, Ciência e Tecnologia¹, Saúde, Segurança Pública, Assuntos Penitenciários² e Relações de Emprego e Trabalho presentes nos documentos do Ciclo Orçamentário e os Relatórios do Secretário da Fazenda do estado de São Paulo no período que compreende 1995 a 2006.

O escopo da pesquisa visou investigar o planejamento estatal sob a perspectiva de gênero e a implementação de ações exclusivas para as mulheres, em face à constatação, como já vimos, de que a mulher e o homem têm papéis diferentes na sociedade e, em consequência, interesses e necessidades igualmente distintos (BARROSO, 1991).

Desta forma, a pesquisa buscou localizar as ações exclusivas, compreendendo como seu caráter cardeal a garantia à autonomia pessoal e econômica, à melhoria de condições de vida e a destinação de recursos orçamentários próprios para sua execução. Isto porque a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas significa operacionalizar uma nova dinâmica que possa desconstruir a hegemônica designação do feminino e masculino, para que seja tratada como uma construção social, histórica e política.

O reconhecimento desse pressuposto é fundamental para que o Estado intervenha nas condições de desigualdade, e esta deve ser combatida através de estratégias que promovam a ampliação dos direitos das mulheres em termos econômicos, legais, de participação política e das relações pessoais.

¹ A Secretaria de Ciência e Tecnologia foi incluída no rol da pesquisa, pois as universidades estaduais são unidades de despesa desse órgão.

² A Secretaria de Assuntos Penitenciários foi incluída no rol de pesquisa porque as unidades prisionais, exceto as que funcionam nas dependências dos distritos policiais, são unidades de despesa deste órgão.

Essa concepção se funda e tem como ponto de partida a compreensão de que política pública é o Estado³ em ação, e como já dissemos, que quem organiza as políticas do Estado, em determinado momento na lógica de seu funcionamento, é um governo determinado.

Já o governo, como parte do Estado, materializa-se através de um conjunto de programas e projetos propostos à sociedade (por políticos, técnicos, organismos institucionais, da sociedade civil e outros). As ações de governo se configuram a cada período, através de eleições, que conferem a um cidadão ou cidadã um mandato por quatro ou oito anos.

As ações de Estado estão permeadas por uma determinada orientação política, expressa através de um programa, de um segmento ou grupo social que, em determinado momento, assume as funções no Poder Executivo e desempenha as funções no espaço do Estado, o governo/poder executivo, por um determinado período.

Esses princípios ordenam políticas para o conjunto da sociedade e, em alguns casos e determinadas condições, também as realiza para setores específicos. Como é o caso das políticas exclusivas para as mulheres.

Ao analisar as metas, programas e ações, e a conseqüente destinação e aplicação de recursos, procurou-se indicar nas prioridades do Estado as ações exclusivas para as mulheres. Nessa perspectiva, o estudo buscou comparar quando da existência de recursos destinados às ações exclusivas para as mulheres o quanto isto significava no montante do orçamento total do estado, e o correspondente de cada órgão e unidade de despesa. O objetivo foi o de detectar o grau de prioridade no investimento de recursos.

Como parte da metodologia proposta, foram entrevistadas mulheres que participaram desse processo histórico, na condição de militantes dos movimentos feministas, dos partidos de oposição – PT e PMDB – e ainda como gestoras em estruturas estatais, governo federal, estadual ou municipal. Também foram ouvidos técnicos das áreas de planejamento, segurança pública e um especialista em políticas públicas na área de segurança pública.

A apresentação da pesquisa dar-se-á por blocos temáticos, nos quais estão contidas as ações e programas, dotação orçamentária de cada ação exclusiva para mulheres, cuja fonte foram três: Lei Orçamentária Anual (LOA), Plano Plurianual (PPA) e o Relatório Estadual da Secretaria da Fazenda, também denominado Balanço Estadual⁴.

³ Cabe uma diferenciação sobre o que é o Estado, e o que é o governo. Isto porque cada qual tem sua responsabilidade na implementação de políticas públicas que no caso das mulheres, podem alterar ou não as condições de desigualdades entre os gêneros.

⁴ O Relatório Estadual da Secretaria da Fazenda é a prestação de contas do governo, no qual são apresentadas todas as realizações em cada área de governo.

A metodologia utilizada na pesquisa se orienta pelos princípios sustentados pelo movimento feminista, referenciados na autonomia econômica e pessoal das mulheres, igualdade de direitos, respeito à diversidade, participação popular e acesso aos recursos públicos arrecadados, especificamente pelo governo estadual.⁵

Tais princípios baseiam-se na concepção de que o Estado, nesse caso o governo, pode incidir para reduzir as desigualdades entre mulheres e homens. Isto porque segundo Valenzuela (*apud* ALVAREZ, 2000), o Estado é sempre um espaço de luta de interesses diversos e muitas vezes contrapostos. No atual modelo, o Estado se aproveita das desigualdades entre homens e mulheres, atribuindo a elas funções que reforçam sua condição de não cidadã.

Desta forma, a proposta é demonstrar a relação da prioridade de implementação de políticas para mulheres como elemento de emancipação, observando a prioridade através da alocação e execução de recursos.⁶ Neste sentido é importante localizar a articulação entre essas ações e o planejamento governamental, pois é através dele que incide a capacidade de conceber e executar políticas públicas que consideram a diversidade e o impacto diferenciado na vida de mulheres e homens.

Na pesquisa empírica, os dados disponibilizados pelo governo estadual exigiram um grande trabalho para detectar nas iniciativas estatais ações específicas e exclusivas direcionadas às mulheres, uma vez que a população feminina do estado de São Paulo é correspondente a mais de 50% do contingente populacional. Desta forma, poder-se-ia considerar que o todo realizado tem por objetivo atender ao conjunto da população e as mulheres por decorrência.

Nosso trabalho inicial foi buscar qualificá-las como Ações Exclusivas (AE) e Ações Não Exclusivas (ANE), cujo objetivo é o atendimento das necessidades das mulheres. Foram classificadas como AE aquelas cujo público-alvo são as mulheres, são elaboradas, formuladas, articuladas, implementadas e executadas exclusivamente para a população

⁵ No Brasil existe uma experiência em curso desenvolvida principalmente pela CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria que tem realizado um importante trabalho de pesquisa dos gastos da União e agora de estados sobre os recursos públicos aplicados para reduzir as desigualdades entre homens e mulheres. O trabalho denomina-se Orçamento Mulher que pesquisa PPA – Plano Plurianual; LOA – Lei Orçamentária Anual desde 2002. Outras experiências também estão em curso na área da Criança e Adolescente.

⁶ A composição das receitas públicas é oriunda do conjunto de entradas financeiras no Patrimônio através de fontes diversificadas. Receitas governamentais segundo categoria econômica: Receitas correntes (receitas provenientes do poder de tributar do Estado, da movimentação do seu patrimônio e das atividades que exerce – Receita Tributária, Receita de Contribuição, Receita Patrimonial, Receita de Atividades Econômicas, Transferências Correntes e outras Receitas Correntes. Receitas de Capital (receitas provenientes de terceiros ou venda de patrimônio) são elas: Operações de Créditos; Alienação de Bens e Serviços, Transferência de Capital e outras Receitas de Capital. Fonte: Silva, Cláudio Nascimento. Finanças públicas: para entender a gramática orçamentária. In: Relatório Final do projeto Gastos Públicos e cidadania de homens e mulheres: uma comparação entre intenções e ações em municípios relacionados. IBAM/UNIFEM/Fundo Bela: 2003.

feminina, e têm a capacidade de promover a autonomia das mulheres, com recursos orçamentários próprios.

Já as classificadas como Ações Não Exclusivas são aquelas que atendem ao conjunto da população, e não têm como alvo prioritário as mulheres – apesar de beneficiá-las indiretamente –, não sendo capazes de incidir para a mudança na qualidade de suas vidas.

Algumas experiências em curso, em âmbito estadual e nacional, foram importantes parâmetros e inspiração para o presente trabalho, como o caso do Orçamento Criança e Orçamento Mulher. Outro trabalho, intitulado *A gramática de gênero a partir das perspectivas de gênero e raça: considerações preliminares*, a partir do qual também se buscaram elementos foi o realizado pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam), Fundo para Mulheres das Nações Unidas (Unifem) e o Fundo Belga para Mulheres. Este trabalho estabelece uma relação entre as prioridades do Estado, as mulheres e a destinação de recursos para as ações específicas e ações exclusivas.

A pesquisa realizada por esses organismos de governo e multilaterais seguiu seis etapas e argumentos para localizar as ações exclusivas para as mulheres, através de uma metodologia, implementada, em especial do Orçamento Mulher. O Projeto Orçamento Mulher: Equidade de Gênero e Controle Social se baseia na busca de ações governamentais expressas no orçamento por meio de programas, projetos e atividades que possuam as seguintes características: a) que atendam exclusivamente as mulheres; b) ou que cuja maioria da clientela atendida seja composta por mulheres; c) que apresentem definição formal/legal da participação das mulheres no programa ou projeto/atividade; d) que tenham relevância na alteração do cotidiano das mulheres.

No entanto, há uma diferença entre a proposta do Orçamento Mulher e a proposta desse estudo, pois a pesquisa deu enfoque prioritário às ações governamentais que atendam exclusivamente as mulheres, que possam melhorar sua condição e ampliar sua cidadania.

Ao assumir esse caminho, a intenção é dar visibilidade aos aspectos da relação Estado-sociedade/mulheres, apresentando quais são as diretrizes que organizam sua ação e como as mulheres e suas necessidades estão incorporadas. Isto porque ao afirmar que “o Estado é de todos” e que “o Estado que cuida da gente” estão escondidas ou secundarizadas as especificidades e a diversidade, e retomados elementos tradicionais, que utiliza o masculino (todos) como referência do universal, traduzindo no discurso sua concepção.

Não se tratou aqui de seguir passos e indicações de uma única orientação metodológica, mas é necessário destacar que nenhuma ciência ou pesquisa é desinteressada ou neutra. Portanto, ao

afirmar que o fio condutor da pesquisa empírica se orienta por elementos feministas, o presente trabalho assume seu caráter de uma pesquisa interessada e comprometida, ao apresentar sua investigação e resultados a partir de um dado lugar.

O caminho escolhido, frente à ausência explícita de programas específicos para mulheres nos documentos do Ciclo Orçamentário, foi a busca das rubricas orçamentárias e o confronto com as informações contidas no Balanço do Estado.

Nesse sentido, a partir das experiências existentes, elaborou-se um rol de passos e argumentos destinados a orientar a identificação nos documentos oficiais as Ações Exclusivas (AE) dirigidas às mulheres nas áreas relacionadas (educação, saúde, segurança pública e trabalho) do governo estadual. Abaixo o roteiro elaborado na perspectiva do presente estudo:

METODOLOGIA ⁷		OBJETIVO
PRIMEIRO PASSO	Localizar as políticas para mulheres.	Investigação de políticas nas áreas de educação, saúde, segurança pública e trabalho, focando nas políticas e ações governamentais exclusivas para mulheres (AE)
SEGUNDO PASSO	Análise da incidência dos gastos públicos a partir dos dados obtidos na pesquisa das políticas e ações governamentais exclusivas para mulheres (AE).	Análise da relação entre o orçamento estadual e a forma como o tempo é utilizado por homens e mulheres.
TERCEIRO PASSO	Análise do impacto das referidas políticas e ações governamentais exclusivas para mulheres (AE) sobre o uso do tempo de homens e mulheres.	Análise da relação entre o orçamento estadual e a forma como o tempo é utilizado por homens e mulheres.
QUARTO PASSO	Apreciação de gênero sobre a declaração da LDO, LOA e PPA.	Identificar como a perspectiva de gênero é incorporada aos modelos econômicos.
QUINTO PASSO	Apreciação das políticas segundo ao planejamento governamental através da pesquisa do PPA	Identificar no planejamento estatal as políticas exclusivas para mulheres.

⁷ A metodologia a ser utilizada neste trabalho se inspirada na proposta de Costa (2003), A gramática do orçamento a partir das perspectivas de gênero e raça: considerações preliminares. IBAM/UNIFEM/DFID. 2003. Pág. 22

A pesquisa foi realizada considerando o Ciclo Orçamentário que constitui o processo de planejamento, priorização e detalhamento das ações de governo através de três leis: Plano Plurianual (PPA)⁸, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Além desses documentos, foram pesquisados no Demonstrativo das Despesas, Principais Indicadores e Atividades elaborado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo para identificar se houve investimento nas ações nas áreas da educação, saúde, segurança pública e trabalho. As pesquisas nas áreas não ficaram circunscritas às secretarias específicas – Educação, Saúde, Segurança Pública e Relações do Emprego e Trabalho –, uma vez que localizamos em outros órgãos da administração despesas com Ações Exclusivas (AE) para mulheres, como na Secretaria da Ciência e Tecnologia e a da Administração Penitenciária.

5.1 AS DIFICULDADES QUE SE APRESENTARAM NA PESQUISA

A pesquisa constatou dificuldades de várias ordens. A primeira delas diz respeito às investigações feitas nos documentos do estado referentes aos anos de 1995 a 1999. Houve dificuldades de duas ordens. A primeira foi localizar os documentos desse período, uma vez que o modo de arquivo eletrônico de toda documentação estadual teve início em 2000, desta forma os arquivos estavam disponíveis no acervo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo e digitalizada na Imprensa Oficial do Estado de São Paulo. A segunda diz respeito ao Plano Plurianual de 1996-1999, que depois de muita pesquisa para localizá-lo, a informação da Biblioteca da Assembleia Legislativa é de que o documento foi arquivado.

Outro problema grave é a falta de transparência nas informações referente aos documentos oficiais e às ações. No caso da educação foram quase dez tentativas, foi enviada uma solicitação por escrito com a solicitação dos dados; e apesar de as exigências serem

⁸ O *Plano Plurianual (PPA)* contém as diretrizes, objetivos e metas de investimento e de ações do governo, em seu nível de representação, continuadas para quatro anos. O PPA está estruturado em programas e ações, que deverão orientar a elaboração da LDO e da LOA. Nele estão expressos os valores totais e as metas físicas para cada um dos próximos quatro anos. O PPA é elaborado no primeiro ano de cada nova administração e enviado, normalmente, até 30 de agosto para o legislativo. A *Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)* contém as metas, prioridades e diretrizes que norteará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA). Nela também estão contida as alterações na legislação tributária, critérios para transferência de recursos para organizações privadas, para a participação popular, para o contingenciamento do orçamento e para a avaliação de programas e ações. A LDO contém os percentuais específicos de aplicação dos recursos em determinadas áreas; os anexos (quadros) previstos na LRF, como a projeção das receitas e despesas, renúncia fiscal prevista, dívida líquida do setor público, variáveis macroeconômicas utilizadas e riscos fiscais existentes, a LDO é elaborada, normalmente, até o dia 15 de abril, e enviado ao Legislativo. A *Lei Orçamentária Anual (LOA)* é onde está contida todo o planejamento as ações de governo e a origem dos recursos e a definição dos gastos. O orçamento público está estruturado em programas e ações, que devem constar do PPA e da LDO, e deve apresentar os valores monetários que o governo pretende gastar em cada programa e ação ao longo do ano. O orçamento público é sempre elaborado de um ano para o outro e enviado para o Legislativo até 30 de agosto (União) e até 30 de setembro (Estados e Municípios). No legislativo, o projeto de lei orçamentária será analisado, emendado e aprovado até o final do ano.

cumpridas, somente uma das questões, acerca do número de funcionários da área, foi respondida. O mesmo aconteceu com a Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE), órgão com atribuições de gerenciar programas, projeto e ações, e também, pela confecção de material institucional e capacitação dos profissionais da área, cuja entrevista não foi concedida.

O maior problema foi na Secretaria de Economia e Planejamento. Para o estudo seria muito importante conversar com os responsáveis pela elaboração dos documentos do Ciclo Orçamentário para compreender qual a lógica utilizada por eles, tendo em vista inclusive que existia legislação que indicava que deveriam fazer parte do planejamento estatal ações que combatessem a desigualdade entre homens e mulheres. O responsável da área, José Fernando Janotti, informou que a variável gênero não é considerada no planejamento. Mas destacou: “A ação estatal se dá através de seus órgãos setoriais, o que quero dizer com isto é que, na verdade, nas secretarias fins você vai encontrar a concretização do que é a ação do Estado, o orçamento sistematiza isto” (JANOTTI, 2010).

A apresentação dos programas de maneira genérica expressa concepção da exclusão da variável gênero como no planejamento claramente, mas a legislação sempre é utilizada para respaldar esse caminho. Sobre isto, Comegno afirma que esta é uma escolha consciente, para que não sejam recuperados os dados na execução orçamentária. “É uma visão tecnocrata do orçamento [...]. Então eles vão dizer que é assim, que é a lei” (COMEGNO, 2009)

Outro fator é a ausência de uma memória da ação estatal, em alguns casos, como na Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho que foi anunciada a existência de um núcleo de gênero com o objetivo de influenciar os programas desenvolvidos pela pasta para realizar levantamento de dados desagregados por sexo. No entanto, nas tentativas de obter informação sobre este trabalho e os recursos orçamentários destinados a ele na secretaria, ninguém soube informar nada acerca desta ação.

5.2 APRESENTAÇÃO EM BLOCOS TEMÁTICOS

A apresentação do resultado da pesquisa foi organizada através de blocos temáticos: educação, saúde, segurança e cidadania, e trabalho. A proposta do estudo foi apresentar um quadro da situação das ações exclusivas para as mulheres em cada uma dessas áreas. Na análise dos dados buscou-se apresentar dados estatístico da condição feminina em comparação com o investimento realizado.

Em algumas das áreas, foi recuperada a legislação estadual acerca de competência dos serviços, arranjos administrativos, produto de reformas relativas aos órgãos da administração direta e indireta, enfim, elementos referentes a cada tema e no decorrer do período pesquisado, para melhor ilustrar a análise dos dados em questão.

A intenção foi apresentar na análise das ações de cada bloco temático, os conceitos que embasem a importância da ação na área em questão na promoção da autonomia e emancipação das mulheres, dados estatísticos, os recursos totais do estado em cada ano e o montante destinado às unidades de despesas e programa/ação, e uma análise do dado.

A apresentação das ações exclusivas encontradas nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) será acompanhada pela destinação de recursos orçamentários. No caso dos PPA serão apresentados: ação, metas, prioridade para o período de quatro anos e o valor orçamentário para este período, destinado ao órgão executor, sem um valor específico para determinada ação ano a ano.

EDUCAÇÃO

A aplicação metodologia buscou selecionar os programas e ações exclusivas para mulheres nos seguintes órgãos de governo: Secretaria Estadual de Educação, Fundação para o Desenvolvimento da Educação (FDE) e Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia.

O roteiro foi o seguinte: 1) Localizar as políticas para mulheres; 2) Análise da incidência dos gastos públicos a partir dos dados obtidos na pesquisa das políticas e ações governamentais exclusivas para mulheres (AE); 3) Análise do impacto das referidas políticas e ações governamentais exclusivas para mulheres (AE) sobre o uso do tempo de homens e mulheres; 4) Apreciação de gênero sobre a declaração da LDO, LOA e PPA; 5) Apreciação das políticas segundo o planejamento governamental através da pesquisa do PPA.

APLICAÇÃO DA METODOLOGIA PROPOSTA

Não existe nenhum programa – função e subfunção – cujo conteúdo esteja direcionado diretamente a reduzir as desigualdades de gênero. Desta forma não foi possível detectar os recursos destinados, nem mesmo os gastos realizados nesta área.

Não foi localizado nenhum programa ou ação exclusiva para mulher relacionadas a área da educação nos três órgãos, que pudessem ser enquadradas nos itens: 1, 2, 3 4.

Apreciação de gênero sobre a declaração da LDO, LOA e PPA, item 5, não há perspectiva ou recorte de gênero nos documentos analisados. Analisando os documentos que apontam o planejamento governamental, os PPAs, a menção mais enfática sobre o tema educação foi encontrada na mensagem do PPA de 2004-2007. O plano foi concebido, segundo o documento oficial, em um tripé: desenvolvimento para gerar empregos, educação para melhorar o capital humano e solidariedade para combater a desigualdade e a miséria.

ANÁLISE DO DADO

No processo de estudo e pesquisa foi possível constatar a pequena quantidade de material sobre políticas de gênero e educação, apesar de existirem vários estudos, poucos guardavam relação com as condições do ensino estadual em São Paulo.

Nas entrevistas realizadas não foi possível localizar uma ação exclusiva para mulher por parte do governo estadual no período pesquisado. A referência recorrente é o trabalho realizado pela pesquisadora Fúlvia Rosemberg sobre o conteúdo dos livros didáticos, na década de 80.

No entanto, nesta trajetória, também foi importante o dado apresentado por Maria Cecília

Comegno, atual diretora executiva da Fundação SEADE, ao relatar as ações do primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, no início dos anos de 80, apresentando o processo de elaboração e formulação de políticas públicas para às mulheres nas diferentes áreas. Segundo Comegno, a área da educação resistia em adotar as novas orientações e evocava o Artigo 5º, parágrafo I, da Constituição Federal, que diz: “Homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações, nos termos desta Constituição”.

O argumento sustentado, segundo a entrevistada, é que se implementada qualquer ação exclusiva para as mulheres poderia ser contestada pelo artigo da Constituição, e ele foi utilizado para que não houvesse mudanças na área da educação.

O recurso destinado à área da educação tem um peso considerável nos gastos públicos, pois a Constituição Federal designa como limite mínimo para gastos na área de educação o percentual de 30% da receita de impostos.

No estado de São Paulo, em 2009, os servidores da área da educação totalizavam 267.563, dos quais 214.039 são mulheres, segundo o Cadastro Funcional da Educação. Apesar da presença expressiva de mulheres nesse órgão de governo não estão garantidas em suas ações e programas Ações Exclusivas para mulheres. O relatório da Organização das Nações Unidas (ONU) aponta que a simples presença de mulheres nos espaços de governo não garante a implementação de ações que objetivem a ampliação da cidadania e direitos da mulher.

A escola é uma importante instituição na construção da representação, produção e institucionalização das relações entre homens e mulheres. Por este motivo é necessário contemplar, nas instâncias de decisão e execução das políticas pedagógicas, ações estratégicas para uma prática educacional não sexista. Por seu poder de atuação e abrangência, a escola é um importante espaço para potencializar ações, nesse caso de combate ao sexismo, para variados setores sociais.

Apesar dessa importância não encontramos nenhuma ação e, conseqüentemente, nenhum recurso orçamentário destinado a garantir uma atuação específica na área que estimule a consciência, principalmente, das mulheres de sua condição.

Não encontramos ações exclusivas que estimulem o aumento do grau de escolaridade das mulheres, no entanto, os dados têm demonstrado o melhor resultado das mulheres no tempo médio de ensino. E, apesar de o número ter diminuído, ainda existe um alto índice de mulheres analfabetas, com mais de 40 anos.

NÍVEL DE ENSINO	HOMENS	MULHERES	TOTAL (porcentagem)
Total	61,1	38,9	100
Analfabetos	72,8	27,2	100
Ensino Fundamental Incompleto	74,8	25,2	100
Ensino Fundamental Completo	69,6	30,4	100
Ensino Médio Incompleto	64,8	35,2	100
Ensino Médio Completo	51,5	48,5	100
Ensino Superior Incompleto	49,6	50,4	100
Ensino Superior Completo	45,4	54,6	100

Fonte: Ministério do Trabalho e Emprego/ Fundo de Amparo ao Trabalhador – MTE/ FAT, Rais 2002 preliminar; Fundação Seade.

O aumento crescente na escolaridade feminina, sem que haja uma ação exclusiva para mulheres por parte dos órgãos da educação, demonstra que o Estado ao largo da realidade das mulheres.

Todos os elementos aqui apresentados apontam para a necessidade do governo do estado de São Paulo desenvolver ações exclusivas para as mulheres na área da educação como forma de ampliar sua cidadania, e promover dentro do próprio aparelho estatal o combate concreto às desigualdades entre homens e mulheres na sociedade paulista, tendo em vista o tamanho da rede física e alunos na área da educação, o maior contingente da federação – são 6016 escolas estaduais (dados do INEP) e 4.294.868 de matrículas em 2008.

Na análise dos Planos Plurianuais, referente ao período do estudo, da área da educação é possível afirmar que não há uma ação exclusiva para as mulheres. O plano também traz com destaque o tema da equidade, cujo texto é genérico: “por meio da ampliação e garantia de igualdade de oportunidade para todos os setores e grupos humanos”⁹. No ponto que apresenta os princípios e objetivos da ação do estado na área social, além da equidade, como mencionado acima, outros princípios são apresentados, tais como: reduzir as desigualdades sociais entre pessoas regiões e municípios, tendo como objetivo o acesso à educação, entre outros bens e serviços; universalidade das ações cujo objetivo é a melhoria dos padrões da equidade e igualdade. O documento diz: “esses objetivos somente serão alcançados quanto mais universais sejam as políticas e os programas sociais oferecidos, interpretados como políticas sociais de base – tais como educação e saúde –, por serem financiados principalmente por recursos fiscais, não admitem discriminações de qualquer ordem, como as de classe, renda gênero, raça, religião etc.”. Apesar da citação específica no tocante a não “admissão de discriminação de gênero”, não encontramos nenhuma ação na educação que

⁹ PPA 2004-2007, Lei Estadual 11.605, 24 dez. 2003.

aponte para equidade na educação. É importante destacar que no próprio documento há um destaque para: “o universalismo não se contrapõe à diversidade sociocultural”.

SAÚDE

A aplicação metodologia buscou selecionar os programas e ações exclusivas para mulheres nos seguintes órgãos de governo: Secretaria Estadual de Saúde, Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia e Fundação Oncocentro de São Paulo.

A análise teve o seguinte roteiro: 1) Localizar as políticas para mulheres; 2) Análise da incidência dos gastos públicos a partir dos dados obtidos na pesquisa das políticas e ações governamentais exclusivas para mulheres (AE); 3) Análise do impacto das referidas políticas e ações governamentais exclusivas para mulheres (AE) sobre o uso do tempo de homens e mulheres; 4) Apreciação de gênero sobre a declaração da LDO, LOA e PPA; 5) Apreciação das políticas segundo o planejamento governamental através da pesquisa do PPA

Na pesquisa nos órgãos da saúde foram selecionados na Lei Orçamentária Anual (LOA) três programas compreendidos como ação exclusiva para as mulheres:

1 – Atendimento Médico Hospitalar e Ambulatorial – Centro de Referência da Saúde da Mulher e de Nutrição, Alimentação e Desenvolvimento Infantil-CRSMNADI e Centro de Referência da Saúde da Mulher – CRSM.

2 – Assistência Médica Hospitalar – Centro de Atendimento Integral à Saúde da Mulher (C.A.I.S.M).

3 – Programas Técnicos Científicos/Educação, Prevenção, Detecção Precoce do Câncer

Nos Planos Plurianuais de 2000-2003 foram selecionados 14 programas, todos na área de saúde. No 2004-2007 nenhum programa específico foi encontrado.

Apresentação dos Programas/Ação selecionados nas Leis Orçamentárias Anuais:

- 1. Centro de Referência da Saúde da Mulher e de Nutrição, Alimentação e Desenvolvimento Infantil-CRSMNADI e Centro de Referência da Saúde da Mulher – CRSM.¹⁰**

PROGRAMA/AÇÃO
Centro de Referência da Saúde da Mulher e de Nutrição, Alimentação e Desenvolvimento Infantil-CRSMNADI e Centro de Referência da Saúde da Mulher – CRSM. ¹¹
ANOS
1996, 1997, 1998, 1999, 2000 e 2001
FUNÇÃO PROGRAMÁTICA
08.044.0428.2794
UNIDADE DE ORÇAMENTÁRIA POR ATIVIDADE E PROJETO SEGUNDO OS GRUPOS DE DESPESA
Administração Superior Secretaria e Sede
ESPECIFICAÇÃO
Atendimento Médico Ambulatorial Hospitalar “Dar cobertura à população nos atendimentos básicos e consultas médicas, com uma média de 314 mil pacientes/ ano; realizar atividades de apoio e diagnóstico, através de exames e de diagnose, fundamentais à saúde da mulher.”

¹⁰ No ano de 2001, através de decreto estadual, o Núcleo de Nutrição, Alimentação e Desenvolvimento Infantil foi transferido para o Hospital Infantil Cândido Fontoura.

¹¹ No ano de 2001, através de decreto estadual o Núcleo de Nutrição, Alimentação e Desenvolvimento Infantil foi transferido para o Hospital Infantil Cândido Fontoura.

VALOR E DADOS ORÇAMENTÁRIOS (em reais)

ANO	1996	1997	1998	1999	2000	2001
FUNÇÃO PROGRAMÁTICA	08.044.0428.2794	08.044.0428.2794	08.044.0428.2794	08.044.0428.2794	08.044.0428.2794	08.044.0428.2794
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA AÇÃO	59.214.850	74.859.831	46.441.085	46.441.085	144.816.433*	237.812.935**
TOTAL DOS RECURSOS NA UNIDADE DE DESPESA	509.303.616	496.968.238	437.476.553	454.024.402	284.885.330	836.024.067
ORÇAMENTO DA SAÚDE	1.449.910.556	1.923.862.661	1.889.893.473	2.762.813.000	3.353.021.300	3.756.108.500

ORIGEM DO RECURSO

Fonte 1 – Recurso do Tesouro do Estado

Fonte 3 – Recursos Vinculados do Fundo Especial de Despesas

Fonte 5 – Recursos Vinculados Federais

COMPOSIÇÃO RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA AÇÃO

* 2000 – R\$ 144.816.433,00 distribuídos em Fonte 1: R\$ 22.640.960,00; Fonte 3: R\$ 12.000.020; Fonte 5: R\$ 110.175.456,00

**2001 – R\$ 237.812.935,00 distribuídos em Fonte 1: R\$ 60.602.258,00; Fonte 3: R\$ 11.066.754,00; Fonte 5: R\$ 166.143.926,00.

ANÁLISE DO DADO

A primeira questão é que se considerada a condição de unidade-modelo implementada no Centro de Referência da Saúde da Mulher (CRSM) por concentrar a maioria dos serviços de atendimento à saúde da mulher, o total destinado é pequeno. Frente aos recursos destinados há uma variação nos valores para Centro de Referência da Saúde da Mulher – CRSM entre 10,61% a 15,06%. Houve um aumento significativo nos anos de 2000 e 2001 – 50,8% e 28,4%, que se justifica pela reforma e ampliação do serviço, inclusive com a implantação de um novo ambulatório na região central da capital paulista.

O programa previa que a atenção à mulher deveria ser integral, clínico-ginecológica e educativa, voltada ao aperfeiçoamento do controle pré-natal, do parto e puerpério; à abordagem dos problemas presentes desde a adolescência até a terceira idade; ao controle das doenças transmitidas sexualmente, do câncer cérvico-uterino e mamário e à assistência para concepção e contracepção.

Em São Paulo, o Decreto Estadual 40.702/1996 criou um grupo de trabalho para acompanhar e avaliar a Política Estadual de Atenção Integral à Saúde da Mulher. Na Secretaria Estadual de Saúde existe uma área técnica responsável por promover ações para aperfeiçoar a atenção integral à saúde da mulher.¹²

No ano de 2001, segundo dados do Demonstrativo das Despesas, Principais Indicadores e Atividades elaborado pelo Secretário da Fazenda do Estado de São Paulo, o CRSM realizou os seguintes procedimentos, em 2001, com um orçamento de R\$ 237.812,935,00 distribuído em três fontes, sendo que mais da metade R\$ 166.143.926,00 era proveniente do governo federal. O atendimento realizado frente à população feminina, se consideradas a grande São Paulo e a região metropolitana paulista com quase 40% da população do estado, pode ser considerado insuficiente.

Discriminação	Quantidade
Cirurgias de médio e grande porte	8.241
Cirurgias ambulatoriais	3.167
Exames de patologia clínica	300.000
Colposcopias	10.000
Cauterização e laserterapia em lesões precursoras de câncer de colo uterino	1.540

¹² Dados extraídos de: <<http://www.portal.saude.sp.gov.br>>. Acesso em 28 set. 2009. “Área Técnica da Saúde da Mulher tem como meta promover ações para aperfeiçoar a atenção integral à saúde da mulher que considerem as diferentes vulnerabilidade e especificidades regionais para a diminuição das desigualdades, numa perspectiva de gênero.”

A questão central é a existência de um programa na área saúde direcionado pela lógica tradicional, que é a de atender mulher reprodutora e mãe, restringindo a intervenção médica ao atendimento da saúde reprodutiva – aperfeiçoamento do controle pré-natal, do parto e puerpério. Outros aspectos que são reivindicação histórica do movimento de mulheres não foram considerados. Segundo as diretrizes da Política Nacional de Atenção à Saúde Integral à Mulher devem ser atendidas mulheres acima de 10 anos de idade, além do aspecto geracional, outros também devem ser considerados: classe, étnico-racial, orientação sexual. A prevenção a DST/AIDS e o combate à violência doméstica devem ser enfrentados como problema de saúde pública.

Dados da secretaria mostram que dos 97.554 casos de DST (excluindo-se Aids) registrados nesse período, 74,6% foram em mulheres, e 24,4% em homens. A faixa etária predominante para ambos os sexos foi de 20 a 34 anos, que respondeu por 50,5% das infecções. Em seguida vieram as pessoas de 35 a 49 anos, com 25,1% dos casos. A faixa etária de 15 a 19 anos respondeu por 14,4% do total.

No caso da violência, é importante destacar que no Centro de Referência da Saúde da Mulher (CRSM) funciona o Programa Bem-Me-Quer¹³, uma parceria entre as secretarias de saúde e segurança pública, mas que não está prevista como programa/ação nos documentos do Ciclo Orçamentário. Apenas o Demonstrativo da Secretaria da Fazenda apresenta os número do atendimento. No entanto, não menciona o quanto de recurso orçamentário foi investido no programa.

Desta forma, a ação na saúde implica romper com a concepção – seja do profissional da área, do gestor público – que privilegia as mulheres como grupo responsável por garantir a reprodução biológica e familiar. Para tanto é necessário implementar programas e capacitação dos profissionais da área que organizem os serviços de saúde para garantir estratégias para transformar as desigualdades e passar a compreender as mulheres em sua totalidade.

¹³ O programa atende às vítimas de violência sexual uma ação em conjunto com a Secretaria da Segurança Pública e a Secretaria da Saúde, destinado à população, em especial a mais carente, o ajuizamento de ação cível e o pedido de aborto legal. Segundo a Secretaria Estadual de Saúde o Programa “Bem me Quer” busca oferecer um atendimento às vítimas de violência sexual, que a partir da implantação do programa passaram a ser atendidas por médicos preparados para tratá-las nesta situação, segundo o documento oficial Relatório do Secretário de Fazenda, o procedimento do serviço está organizado da seguinte forma: após a comunicação do crime pelo Distrito Policial, uma viatura especializada busca a vítima e encaminha ao Hospital Pérola Byington.

No último período, a perda dessa concepção está associada ao fato de que a atenção integral à saúde da mulher não é tratada como um programa específico e nos documentos oficiais recebe o mesmo tratamento como outras áreas, tais como: Criança e Adolescente, Saúde Bucal, Mental e Deficiente, Urgência e Emergência, Cirurgias eletivas, Oncologia e Doenças Crônicas Degenerativas. Não existe um tratamento distinto.

No Demonstrativo das Despesas, Principais Indicadores e Atividades elaborado pela Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, consta a implantação de programas e projetos. Os dados incluem desde a prevenção até a inserção nos vários níveis de assistência, mas não designam o quanto de recursos orçamentários foram aplicados.

2. Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher (CAISM), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

PROGRAMA/AÇÃO
Centro de Atenção Integral à Saúde da Mulher – CAISM, da Universidade Estadual de Campinas – Unicamp
ANOS
1996, 1997, 1998, 1999
FUNÇÃO PROGRAMÁTICA
08.044.0428.2794
UNIDADE DE ORÇAMENTÁRIA POR ATIVIDADE E PROJETO SEGUNDO OS GRUPOS DE DESPESA
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp
ESPECIFICAÇÃO
Assistência Médica Hospitalar – CAISM – Realizar atendimento médico-educativo à população, ministrar aulas teóricas, seminários e estágio a alunos residentes do Departamento de Tocoginecologia da Faculdade de Ciências Médicas da Unicamp

VALOR E DADOS ORÇAMENTÁRIOS

ANO	1996	1997	1998	1999
FUNÇÃO PROGRAMÁTICA	08.044.0428.2794	08.044.0428.2794	08.044.0428.2794	08.044.0428.2794
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA AÇÃO	1.762.588,00	1.973.112	1.973.112.000	2.636.474
TOTAL DOS RECURSOS NA UNIDADE DE DESPESA	380.684.917,00	401.308.758,00	423.621.098,00	460.237.949,00
ORÇAMENTO DA SAÚDE	1.449.910.556	1.923.862.661	1.889.893.473	2.762.813.000

Origem do recurso

Fonte 1: Recurso do Tesouro do Estado

Análise do dado

O CAISM faz parte de um complexo hospitalar da Unicamp. Atendendo à região de Campinas e ao interior do estado, oferece cobertura a uma área de 90 municípios e mais de 5 milhões de habitantes. Os recursos destinados a esse programa são inferiores a 1% (0,46% em 1996; 0,49% em 1997; 0,46% em 1998; 0,57% em 1998) do total dos recursos na Unidade de Despesa.

Os dados orçamentários do CAISM constam como Unidade Despesa até 1999. Depois disto não é possível localizar no orçamento o quanto foi destinado especificamente para este programa, somente para a nova unidade de despesa que tem um caráter mais geral. A análise mostra a pequena quantidade de recurso frente à demanda da região circunscrita para o atendimento de 90 municípios.

O CAISM é apresentado como referência regional no atendimento da saúde feminina e do recém-nascido, como o programa do Centro de Referência da Saúde da Mulher todo trabalho aqui realizado está destinado ao atendimento que privilegia as mulheres como grupo responsável por garantir a reprodução biológica e familiar.

Se considerarmos ainda que o CAISM faça parte do complexo hospital da Unicamp, um trabalho de capacitação de novos profissionais na área da educação poderia ser implementado. No entanto, não consta do orçamento a informação se recursos foram utilizados para o treinamento e capacitação – uma reivindicação do movimento de mulheres.

3. Educação, Prevenção e Detecção Precoce do Câncer – Prevenção do Câncer

PROGRAMA/AÇÃO
Educação, Prevenção e Detecção Precoce do Câncer – Prevenção do Câncer
ANOS
1999, 2000, 2001, 2002 e 2003
FUNÇÃO PROGRAMÁTICA
10 300 0923 4379
UNIDADE DE ORÇAMENTÁRIA POR ATIVIDADE E PROJETO SEGUNDO OS GRUPOS DE DESPESA
Fundação Oncocentro de São Paulo
ESPECIFICAÇÃO
Investigar, controlar e acompanhar os casos suspeitos de câncer do colo de útero, mama, cabeça, pescoço e próstata, por meio de atendimento ambulatorial e laboratorial.

VALOR DO RECURSO E DADOS ORÇAMENTÁRIOS

ANO	2000	2001	2002	2003
FUNÇÃO PROGRAMÁTICA	10 300 0923 4379	10 303 0923 4379	10 303 0923 4379	10 300 0923 4379
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PARA AÇÃO	2.957.321,00	761.141,00	10,00*	500.021,00
TOTAL DOS RECURSOS NA UNIDADE DE DESPESA	6.281.142,00	6.595.970,00	5.195.002,00	5.016.996,00
ORÇAMENTO DA SAÚDE	3.353.021.300	3.756.108.500	3.052.666.811	5.663.928.049

* (2002 – a Fonte de Recurso é 5 – Recursos Vinculados Federais)

Origem do Recurso

Fonte 1 – Recurso do Tesouro do Estado

Fonte 3 – Recursos Vinculados do Fundo Especial de Despesas

Fonte 5 – Recursos Vinculados Federais

Análise do dado

A Fundação Oncocentro de São Paulo (Fosp) é responsável pelo aprimoramento das ações de combate ao câncer desenvolvendo um trabalho de apoio e assessoramento à Secretaria Estadual de Saúde. Os recursos destinados à prevenção e cura do câncer tiveram melhor desempenho no ano de 2000, 47,08% do total dos recursos da área de governo. Nos anos seguintes 11,53%, em 2001, e 9,96%, em 2003; em 2002, foram destinados R\$ 10,00 de recursos do governo federal.

Todo o recurso destinado não é exclusivamente para combate e cura dos tipos de cânceres que afetam as mulheres (útero, colo do útero e mama). Na pesquisa nos documentos não é possível identificar especificamente o montante de recursos destinados especificamente a essa ação.

O câncer de mama é uma das principais causas da mortalidade feminina no estado de São Paulo. A maioria dos especialistas na área da saúde afirma que quando diagnosticado precocemente pode ser tratado e reduzir a fatalidade. Portanto, as ações nessa área devem ser precedidas por outra fundamental: o acesso aos exames, em especial das duas modalidades de exames nas mamas, que devem ser disponibilizados no serviço público de saúde.

Deve-se observar que a mortalidade por câncer de colo de útero pode estar subestimada em São Paulo. De fato, uma vez que muitas pacientes que apresentam essa forma de câncer chegam ao médico em estádios avançados da doença, nos quais é impossível detectar com precisão a origem do tumor, muitos dos diagnósticos de "câncer do útero de localização não especificada" podem ser, de fato, cânceres primários de colo de útero.

Nos dados do Fosp referentes ao biênio 2001–2002 merecem destaque nas mulheres os tumores da esfera ginecológica e mama, que juntos representaram cerca de 30% do total dos óbitos por câncer no sexo, assim como a inclusão das leucemias entre as dez topografias mais frequentes.

Segundo dados da Fundação Seade, entre os anos de 1987–1998, os dados demonstram o comportamento das taxas padronizadas de mortalidade. Observa-se que a mortalidade por câncer de mama na população feminina apresentou tendência de aumento passando de 11,7 por 100.000 mulheres no biênio de 1987-1988 para 12,9% em 1997-1998. É importante destacar que esse tipo de câncer foi, de longe, a primeira causa de morte por câncer em mulheres no estado de São Paulo nos três biênios. Cerca de 80% das DIR, das Direções Regionais de Saúde, apresentaram elevação nas taxas de mortalidade na população feminina, destacando que o maior aumento deu-se na Região Administrativa de Assis, na qual as taxas passaram de 6,1 para 11,0 por 100 mil mulheres. Segundo a Fosp/Seade a incidência de câncer de útero vem diminuindo sistematicamente em muitos países nos últimos 20 anos. É o primeiro ou segundo câncer mais comum nas mulheres.

Inversamente ao câncer de mama, a mortalidade por câncer do colo de útero mostrou, para o estado de São Paulo, uma tendência de queda entre os biênios estudados, passando de 4,5 para 3,8 por 100.000 mulheres.

Apresentação dos Programas e Ações nos Planos Plurianuais 2000-2003 e 2004-2007

PROGRAMA:
903 - Programa de Qualidade e Produtividade da Saúde
OBJETIVO:
Desenvolver ações programáticas, sistemas de informação, estudos e pesquisas visando à implantação de ações eficazes em saúde coletiva e na assistência.
ÓRGÃO:
9000 - Secretaria Estadual da Saúde
VALORES PROPOSTOS PARA O PROGRAMA NO PERÍODO 2000 – 2003
R\$ 13.113.000,00

META
Aumentar para 20% o uso de dupla proteção (contracepção e prevenção do HIV)
INDICADORES
% de mulheres usando dupla proteção
UNIDADES EXECUTORAS
Coordenação dos Institutos de Pesquisa

PROGRAMA:
905 Atendimento integral em saúde, de caráter ambulatorial e hospitalar do SUS/SP.
OBJETIVO:
Ampliar o atendimento ambulatorial e hospitalar, incluindo apoio laboratorial e fornecimento de medicamentos.
ÓRGÃO:
9000 - Secretaria Estadual da Saúde
VALORES PROPOSTOS PARA O PROGRAMA NO PERÍODO 2000 – 2003
R\$ 2.875.324.000,00

META
Regionalizar a assistência ao pré-natal e parto nos 5 Núcleos de saúde Da Direção Regional de Saúde I
INDICADORES
Taxa de mortalidade materna e percentual de mulheres com vaga de parto reservada
UNIDADES EXECUTORAS
Coordenadoria de Saúde da Região Metropolitana da Grande São Paulo Coordenadoria de Saúde do Interior Coordenação dos Institutos de Pesquisa

META
Ampliar de 1 para 10 o nº. de hospitais com assistência humanizada ao parto
INDICADORES
De recém-nascidos em alojamento conjunto 24horas e % de mulheres com acompanhante na sala de parto
UNIDADES EXECUTORAS
Coordenadoria de Saúde da Região Metropolitana da Grande São Paulo Coordenadoria de Saúde do Interior Coordenação dos Institutos de Pesquisa

PROGRAMA:
923 Educação, prevenção e detecção precoce do câncer.
OBJETIVO:
Aumentar a prevenção e a detecção precoce dos tipos de câncer de maior incidência na população do estado de São Paulo, através da coordenação, controle e avaliação dos programas.
ÓRGÃO:
Unidades Filantrópicas Conveniadas ao SUS/SP
VALORES PROPOSTOS PARA O PROGRAMA NO PERÍODO 2000 – 2003
R\$ 8.312.000,00

META
Aumentar em 60% os exames de prevenção de câncer de colo de útero em mulheres de 25 a 60 anos
INDICADORES
% de exames de prevenção de câncer de colo do útero realizados em mulheres de 25 a 60 anos
UNIDADES EXECUTORAS
Fundação Oncocentro de São Paulo Secretaria Estadual da Saúde

META
Atingir 100% das mulheres com idade acima de 25 anos através de programa de educação para a prevenção de câncer de mama
INDICADORES
% de mulheres atendidas pelo programa
UNIDADES EXECUTORAS
Fundação Oncocentro de São Paulo Secretaria Estadual da Saúde

META
Realizar os exames de mamografia em mulheres detectadas pelo programa de educação para prevenção de câncer de mama
INDICADORES
Número de exames de mamografia realizados em mulheres
UNIDADES EXECUTORAS
Fundação Oncocentro de São Paulo Secretaria Estadual da Saúde

PROGRAMA:
905 Atendimento integral em saúde, de caráter ambulatorial e hospitalar do SUS/SP
OBJETIVO:
Ampliar o atendimento ambulatorial e hospitalar, incluindo apoio laboratorial e fornecimento de medicamentos.
ÓRGÃO:
9000 - Secretaria Estadual da Saúde
VALORES PROPOSTOS PARA O PROGRAMA NO PERÍODO 2000 – 2003
R\$ 2.875.324.000,00

META
Ampliar o nº. de consultas do centro de referência de saúde da mulher, nutrição alimentar e desenvolvimento infantil (CRSMNADI) para 52.800
INDICADORES
nº. de consultas
UNIDADES EXECUTORAS
Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil

META
Consolidar o centro diagnóstico do Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)
INDICADORES
nº. de atendimentos do centro de diagnóstico ambulatorial de mama
UNIDADES EXECUTORAS
Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)

META
Ampliar o nº. de exames de mamografia no Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI) para 6.000
INDICADORES
nº. de exames de mamografia
UNIDADES EXECUTORAS
Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)

META
Ampliar o nº. de exames de densitometria óssea do Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI) para 1.500
INDICADORES
nº. de exames de densitometria óssea
UNIDADES EXECUTORAS
Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)

META
Ampliar o nº. de exames de ultrasonografia do Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI) para 15.000
INDICADORES
nº. de exames de ultra-sonografia
UNIDADES EXECUTORAS
Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)

META
Ampliar o nº. de exames de patologia clínica do Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)
INDICADORES
Nº. de exames de patologia clínica
UNIDADES EXECUTORAS
Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)

META
Radioterapia do Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI) para atender a 100% da demanda
INDICADORES
Nº. de exames de tomografia e sessões de químico e radioterapia
UNIDADES EXECUTORAS
Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)

META
Ampliar o nº. de internações hospitalares do Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI) para 730
INDICADORES
Nº. de internações
UNIDADES EXECUTORAS
Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)

META
Ampliar o nº. de cirurgias do Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI) para 15.000
INDICADORES
Nº. de cirurgias
UNIDADES EXECUTORAS
Centro de Referência de Saúde da Mulher, Nutrição Alimentar e Desenvolvimento Infantil (CRSMNADI)

Análise dos dados do PPA 2000 -2003

Como já apresentado no tópico “As dificuldades que se apresentaram na pesquisa”, esta talvez se releve o maior entrave encontrado. A elaboração do orçamento de forma genérica não permite que a simples análise da composição das ações/programas e funções/subfunções programáticas possa identificar que os princípios inscritos no PPA fazem parte das LOAs do período correspondente, criando imensas dificuldades inclusive de serem encontradas da execução orçamentária. Um exemplo desse limite pode ser observado nos dados apresentados nas ações exclusivas na área da saúde, os dados disponíveis do Centro de Referência da Saúde da Mulher – CRSM até 1999; os dados da Fundação Oncocentro 2002; e do CAISM até 1999. Desta forma, através do orçamento, não é possível detectar que as prioridades listadas foram implementadas através dos programas.

No PPA 2000-2003, constam quatro programas e 14 metas – 903 – Programa de Qualidade e Produtividade, que possui 1 meta; 905 – Programa de Atendimento Integral à Saúde, que possui 2 metas; 923 – Programa de Educação, Prevenção e Detecção de Câncer, que possui 3 metas; 905 – Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, que possui 8 metas.

Existe uma dificuldade real de fazer uma comparação entre as metas aprovadas no PPA e o que foi incorporado nos orçamentos estaduais, isto porque as chamadas “unidade executoras” são muito genéricas, o que dificulta confrontar os dados. Um exemplo do que classificamos por genérica é o caso do Programa 923. A unidade executora é a Coordenação dos Institutos de Pesquisas, sem a referência de quais as unidades em questão.

No caso do Programa 905 até o ano de 2001 era possível localizar no orçamento os investimentos destinados ao Centro de Referência de Saúde da Mulher. Depois a rubrica específica não consta mais do orçamento, tornando impossível na análise das LOAs localizarem o referido investimento.

No PPA de 2000-2003 consta a retomada das obras Instituto da Mulher, localizado na avenida Doutor Arnaldo, na capital paulista. Existe uma menção à necessidade de recursos para acelerar as obras do Instituto da Mulher, naquele momento paralisadas há mais de dez anos. A proposta inicial do Instituto era prestar atendimento à mulher de média e alta complexidade e também abrigar um centro de pesquisa. Em 2005, o local passou a denominado Instituto Doutor Arnaldo (antigo Instituto da Mulher). Em 2006, o então governador de São Paulo Geraldo Alckmin, em visita ao local anunciou: “Ao custo de R\$ 170 milhões, o Instituto Dr Arnaldo terá 726 leitos, dos quais 240 leitos para tratamento à mulher. Estamos terminando três hospitais neste prédio: o Instituto da Mulher, um hospital para transplantes, com exceção do de coração, e um hospital oncológico. Também será um hospital cirúrgico, com 139 leitos de UTI”, destacou o governador do estado.

Em março de 2008, a Secretaria Estadual da Saúde anunciou a inauguração do Instituto do Câncer de São Paulo Octavio Frias de Oliveira, ex-Instituto Doutor Arnaldo, um hospital com 580 leitos exclusivo para tratamento e pesquisa de todos os tipos de câncer. Na ocasião, o então governador José Serra destacou: “Vai ser um dos maiores hospitais de câncer do Brasil, senão do mundo e estará a frente das pesquisas sobre o câncer no Brasil, sintonizado com as

pesquisas em escala mundial, será avançado”¹⁴. A obra foi finalmente inaugurada em 6 de maio de 2008 e a gestão está sob a responsabilidade da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo.

PLANO PLURIANUAL 2004-2007

No Plano Plurianual 2004-2007, capítulo III - Desenvolvimento Social: Orientação e Estratégias da Política Social do estado de São Paulo, um dos eixos é reduzir as desigualdades sociais entre pessoas, regiões e municípios. O Plano destaca que a melhoria na equidade apresenta os desafios frente ao aumento da expectativa de vida da população e há uma referência ao Programa da Saúde da Mulher. “O Programa da Saúde da Mulher da Secretaria de Estado da Saúde elegeu como prioridades: a redução da morbi-mortalidade materna; a realização de diagnóstico e tratamento precoce de DSTs; atenção à mulher vítima de violência; o incremento do atendimento à mulher no climatério e à terceira idade; implementação das ações educativas do conhecimento da sexualidade e dos direitos da mulher.

Apesar da referência à saúde da mulher não há nenhum programa ou ação exclusiva contendo meta, indicadores, ações e recursos previstos para o período. Existem ações gerais na área da Secretaria Estadual da Saúde.

¹⁴ FOLHA DE S.PAULO, 15 mar. 2008.

7 – SEGURANÇA PÚBLICA

A aplicação metodologia buscou selecionar os programas e ações exclusivas para mulheres nos seguintes órgãos de governo: Secretaria Estadual de Segurança Pública, Secretaria Estadual de Assuntos Penitenciários e Secretaria Estadual de Justiça.

A análise teve o seguinte roteiro: 1) Localizar as políticas para mulheres; 2) Análise da incidência dos gastos públicos a partir dos dados obtidos na pesquisa das políticas e ações governamentais exclusivas para mulheres (AE); 3) Análise do impacto das referidas políticas e ações governamentais exclusivas para mulheres (AE) sobre o uso do tempo de homens e mulheres; 4) Apreciação de gênero sobre a declaração da LDO, LOA e PPA. 5) Apreciação das políticas segundo ao planejamento governamental através da pesquisa do PPA.

Na pesquisa nos órgãos da saúde foram selecionados na LOA um programa compreendido como ação exclusiva para as mulheres:

1. Atender à mulher vítima de violência sexual e doméstica

Na análise dos Planos Plurianuais foi selecionado um programa, na área de segurança pública, no PPA 2004.

1. Delegacias de Defesa dos Direitos da Mulher

Programa/ação selecionado na Lei Orçamentária Anual

1. Atender à mulher vítima de violência sexual e doméstica

PROGRAMA/AÇÃO
Atender à mulher vítima de violência sexual e doméstica
ANOS
1996
FUNÇÃO PROGRAMÁTICA
06.081.0486.2258 - Assistência Social Geral -Plantões de Serviço Social
UNIDADE DE ORÇAMENTÁRIA POR ATIVIDADE E PROJETO SEGUNDO OS GRUPOS DE DESPESA
18000 – Secretaria de Segurança Pública 18001 – Administração Superior Secretaria e Sede
ESPECIFICAÇÃO
Intervir em situações de crise, que muitas vezes culminam na criminalidade, contribuindo na prevenção de quadros mais graves de natureza policial; prestar serviços a indivíduos ou famílias que se encontra em situação de crise do ponto de vista biopsicossocial e em estado de marginalização, que recorrem ou são levados à polícia; atender à mulher vítima de violência sexual e doméstica.

VALOR DO RECURSO E DADOS ORÇAMENTÁRIOS

R\$ 559 (R\$ 1 para Investimentos e R\$ 558 para Outras Despesas Correntes)

Origem do recurso

Fonte 1 – Recurso do Tesouro do Estado

Dados do orçamento

Receita Total – R\$ 31.507.290.116,00/ Despesa Total - R\$ 31.507.290.116,00

Orçamento da Secretaria de Segurança Pública – R\$ 2.319.105.639,00

Orçamento da Delegacia Geral de Polícia – R\$ 949.469.163,00

Análise do dado

O investimento de R\$ 559 no programa de atendimento à mulher vítima de violência doméstica e sexual deve ser considerado com simbólico, isto porque o valor total dos recursos destinados à Secretaria de Segurança Pública foi estimado em R\$ 2.325.606.269,00. Dos R\$ 559,00 destinados para atender à mulher vítima de violência sexual e doméstica, R\$ 558,00 foram empregados em outras despesas correntes e R\$ 1,00 para investimentos.

Essa função programática somente está inscrita no orçamento de 1996. Nos orçamentos dos anos de 1997, 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002, em *Unidade de Orçamentária por Atividade e Projeto Segundo os Grupos de Despesa*, existe uma função programática cuja semelhança está somente na primeira parte do enunciado “prestar serviços a indivíduos ou famílias que se encontram em situações de crise do ponto de vista biopsicossocial”, no entanto desaparece a expressão “Atender à mulher vítima de violência sexual e doméstica”.

A Secretaria Estadual de Segurança Pública conta com equipamentos públicos para atendimento às mulheres vítimas de violência – Delegacia de Defesa da Mulher e a Casa Abrigo Comvida –, mas nenhum deles são unidade de despesas orçamentária.

No caso da Delegacia de Defesa da Mulher dois são os motivos: o primeiro deles é que as unidades de despesas são as Delegacias Seccionais e o segundo é que a maior parte das despesas com a manutenção das delegacias são de responsabilidade dos municípios.

No demonstrativo elaborado pela Secretaria Estadual da Fazenda encontramos dois gastos com a Delegacia de Defesa da Mulher, localizada na capital paulista. No ano de 2005 foram gastos R\$ 16.703,70 na reforma da 1ª Delegacia da Mulher, com recursos do Tesouro Estadual. Em 2006, foram investidos R\$ 1.485,80, também para a reforma da 1ª Delegacia da

Mulher, com recursos da mesma fonte de 2005.

Uma informação importante nesse caso é o fato de a 1ª Delegacia de Defesa da Mulher ser a única que funciona num próprio do governo do estado, segundo informação da Assessoria Técnica da Secretaria de Segurança Pública. O gasto em questão está inscrito no item investimento. É importante destacar que o valor destinado a esse tipo despesa é de R\$ 11.000.000,00 e o gasto realizado é de R\$ 16.703,70, ou seja, corresponde a 0,15% do recurso.

Uma informação importante, já inscrita no texto, é que as DDMs instaladas nos municípios, com os demais distritos policiais, têm as despesas pagas pelas prefeituras. É possível concluir que a ausência de uma rubrica específica destinada às DDMs esteja relacionada com essa informação, ou seja, as despesas do funcionamento e manutenção não correm por conta do governo estadual.

Na pesquisa tivemos acesso aos gastos da prefeitura de São Bernardo do Campo com os serviços da Polícia Civil (sete distritos policiais, delegacia seccional, delegacia de idosos, delegacia de homicídios, delegacia contra os crimes do meio ambiente, delegacia de investigação contra entorpecente e a delegacia de defesa dos direitos da mulher) em locação de imóvel, água, energia elétrica, telefone, funcionários cedidos – 12 (vencimentos e mais encargos), manutenção e conservação do imóvel e combustível – estabelecidos através dos Convênios ATP nº 66/07 e nº 122/04 – Locação e manutenção; Convênio ATP nº 121/06 - Fornecimento de combustível e Convênio ATP nº 122/06 – cessão de servidores; pagamento de energia elétrica e água; cessão de linha telefônica – somaram em 2008 – R\$ 771.755,21 e até o terceiro bimestre de 2009 R\$ 534.846, 80. Os gastos com a Polícia Técnico-Científica – Instituto de Criminalística e Instituto Médico Legal – Convênio ATP nº 125/06 – Cessão de servidores públicos e cessão de linha telefônica – somaram no mesmo período R\$ 262.164,00 (2008) e R\$ 207.887,20 (2009).

Ainda no interior da Secretaria de Segurança Pública, no âmbito da Delegacia Geral de Política, existe o Centro de Convivência para Mulheres Vítimas de Violência Doméstica – Comvida que, a exemplo das DDMs, não tem dotação orçamentária própria. Criado em 1990, o centro está integrado à estrutura da Delegacia Geral de Polícia, e subordinado, diretamente, à Assessoria Especial.

No início os recursos para seu funcionamento eram destinados conjuntamente pelas secretarias de Governo, da Justiça e da Promoção Social. No funcionamento da casa-abrigo cada ente teria um papel distribuído da seguinte forma, conforme disposto no decreto de criação: Secretaria de Governo, através do Conselho Estadual da Condição Feminina, acompanharia a implementação do projeto; a Secretaria da Justiça designaria funcionários para prestarem assistência jurídica às mulheres atendidas na casa-abrigo; e a Secretaria da Promoção Social designaria e cederia o imóvel para o funcionamento da casa abrigo, psicólogas e assistentes sociais que regularmente prestar assistência. Com o passar do tempo, segundo Márcia Salgado, responsável pelo Serviço Técnico de Apoio às DDMs, os funcionários das referidas secretarias não prestam mais serviço no Comvida, dessa forma a responsabilidade do serviço ficou a cargo da Secretaria de Segurança Pública.

Inicialmente o centro funcionou em imóvel cedido pela Secretaria de Promoção Social/Assistência Social, mas há dois anos foi transferido para um imóvel alugado pela Secretaria de Segurança Pública. Atualmente todos os gastos do Comvida são de responsabilidade da referida secretaria através do Departamento Administrativo da Polícia Civil, segundo informação do Serviço Técnico de Apoio às DDMs.

A assistência jurídica das mulheres abrigadas está a cargo da Defensoria Pública do governo estadual e também de um Centro de Referência mantido pela prefeitura municipal de São Paulo, que funciona junto à 1ª Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher de São Paulo.

A conclusão a que se pode chegar é que não existe rubrica específica para esse programa, pois com exceção do imóvel alugado e funcionários da carreira policial, os demais gastos não são assumidos pelo estado, como por exemplo, a manutenção de uma equipe multidisciplinar – psicólogos, assistentes sociais e outros profissionais que pudessem auxiliar na recuperação da mulher vítima de violência.

Apesar de uma experiência pioneira, o Comvida, segundo a responsável pelo Serviço Técnico de Apoio às DDMs, quase foi transferido para outras secretarias do governo. Isto porque alguns dos delegados que assumiram o comando da Delegacia Geral de Polícia tinham a compreensão de que este serviço não possuía relação com a Secretaria de Segurança Pública. Para que isto não ocorresse, segundo ela, foram necessários muitos debates e pressão por parte do governo e da sociedade civil.

Talvez a existência de uma única casa-abrigo de responsabilidade do governo estadual e o pouco investimento na ampliação do serviço estejam baseados numa opinião expressa pela responsável do Setor Técnico de Apoio e conselheira do CECF, Márcia Salgado. Segundo ela, a falta de entendimento da política/programa em curso, a falta de compreensão sobre a violência contra a mulher, o fato de estar no organograma da Secretaria de Segurança Pública, sem estrutura e investimento, faz com que a existência das DDMs e do Comvida passem a ser uma responsabilidade quase exclusiva dos agentes policiais que estão na coordenação desses serviços.

PROGRAMA SELECIONADO NO PPA

1. Delegacia de Defesa da Mulher

PROGRAMA:
“Policciamento Ostensivo” (PPA 2004-2007. Pág. 109-110), neste programa está contido ações de ampliação do número de Delegacia de Defesa da Mulher
OBJETIVO:
A construção de oito novas unidades da Delegacia de Defesa da Mulher
ÓRGÃO:
Secretaria de Segurança Pública
VALORES PROPOSTOS PARA O PROGRAMA NO PERÍODO 2000 – 2003
R\$ 9.337.731.021,00 – para entre as ações propostas existem recursos para construção de novas unidades da DDMs

Análise do dado

No período compreendido entre 2004-2007 foram instaladas três novas DDMs. Em 1995 existiam 121 unidades, e no período do estudo (1995-2006) foram criadas seis novas, nas cidades de Guaratinguetá (1996), Lorena (1996), Pindamonhangaba (1996) 15, Diadema (1998) 16, Barueri (2005) 17 e Sertãozinho. (2006)18. Todas as novas unidades implantadas no período citado acima e seu funcionamento são de responsabilidade dos municípios que fornecerem sede, combustível para as viaturas, funcionários administrativos, na ausência de profissional da carreira policial na localidade e cuidados com manutenção e conservação dos equipamentos públicos.

Análise da função no PPA

A apreciação de gênero sobre a declaração da LDO, LOA e PPA mostra que não há uma perspectiva ou recorte de gênero nos documentos analisados. Dessa forma podemos concluir que essa concepção determina a falta de relevo dessas políticas e ações caracterizadas como AEs no governo do estado de São Paulo. No caso específico da LOA a destinação de recursos está organizada nas seguintes funções específicas nas áreas: segurança no trânsito, controle do uso dos recursos naturais (controle ambiental), salvamento marítimo, proteção ao turista, defesa do consumidor, técnico-científico, segurança escolar, prevenção e repressão ao crime organizado, defesa civil. No entanto, não existe uma função específica destinada ao atendimento da mulher vítima de violência.

Analisando os documentos que apontam o planejamento governamental, vemos que os PPAs de 2000-2003 e 2004-2007 fazem menção à política de segurança pública. No caso do PPA de 2000 a 2003, o governo estadual destacou como parte da estratégia de ação a “Segurança e Justiça Social”. Esse eixo aponta para a necessidade de “consolidar uma dimensão mais ampla de cidade, onde ao indivíduo é dada a possibilidade de ter um horizonte mais estável para seus projetos de vida”¹⁹.

¹⁵ Decreto Estadual nº. 40.682, de 26 de fevereiro de 1996. Dispõe sobre a instalação da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher nos Municípios que especifica, nas áreas de jurisdição dos Municípios de Guaratinguetá, Pindamonhangaba e Lorena.

¹⁶ Decreto Estadual nº. 43.075, de 6 de maio de 1998. Dispõe sobre a instalação da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher do município de Diadema.

¹⁷ Decreto Estadual nº. 49773, de 15 de julho de 2005. Dispõe sobre a instalação da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher no município de Barueri.

¹⁸ Decreto Estadual nº 51101, de 8 de setembro de 2006. Dispõe sobre a instalação da Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher no município de Sertãozinho.

¹⁹ Lei Estadual 10694, 8 de dezembro de 2000, que dispõe sobre o Plano Plurianual para 2000-2003, pág.10-13.

Entre as diretrizes propostas para a estratégia de segurança e justiça social, destacam-se as seguintes: reduzir todas as formas de violência, restaurar o usufruto do convívio humano nos espaços públicos. Para essa estratégia foi criado um conjunto de programas, segundo o texto do PPA, “de amplo espectro, que atende desde a ação policial até a assistência social aos diversos estratos da sociedade”. Para o âmbito do estudo em questão, destacam-se: Assistência à Criança e Adolescente; Assistência à família, Prevenção e Controle do Crime e Promoção dos Direitos Humanos. Não há nenhum programa específico destinado a atender à população feminina vítima de violência sexual e doméstica.

O PPA de 2004-2007 foi concebido, segundo o documento oficial, em um tripé: desenvolvimento para gerar empregos, educação para melhorar o capital humano e solidariedade para combater a desigualdade e a miséria. No âmbito da segurança pública são propostos 12 programas. Um dos programas propostos “de modernização e aperfeiçoamento da polícia técnico-científica” que compreende a aquisição de equipamentos de alta tecnologia na área forense para os núcleos dos Institutos de Criminalística e Médico-legal, assim como a manutenção e ampliação dos Centros de Atendimento às vítimas de violência sexual, além de mais seis outras atribuições, para o qual está destino R\$ 558.494,00.

A Secretaria de Segurança Pública desde o ano de 2000 conta com o Infocrim²⁰ – Sistema de Informações Criminais – que é a base de dados para elaboração dos estudos relacionados ao crime, que trazem um quadro dessas ocorrências no estado de São Paulo. Segundo o documento oficial, é um “instrumento fundamental para o Programa de Integração das Polícias, que contribuiu para o desenvolvimento de uma cultura de cooperação e otimização dos recursos humanos e materiais das instituições policiais (...) graças ao intercâmbio de informações criminais, planejamento conjunto e eficiente de ações policiais e estabelecimento de metas de redução da criminalidade contidos no sistema”. Nos dados divulgados pela Secretaria, está disponível somente o crime de estupro, outras modalidades de crimes sexuais e domésticos não têm estatísticas divulgadas.

²⁰ O Infocrim é um sistema on-line que disponibiliza informações criminais geradas a partir dos Boletins de Ocorrência (BOs) elaborados nos Distritos Policiais. Dados como local, data e horário, características físicas dos envolvidos, modo de agir e outras particularidades, são apresentados em planilhas, gráficos e mapas, permitindo, assim, uma melhor visualização dos vários tipos de delitos e o combate mais eficiente à criminalidade. O Infocrim, que também é utilizado pela Polícia Fardada, permite a distribuição dos recursos da polícia segundo as áreas de maior incidência criminal, além de permitir a análise do modo de operação utilizado pelos criminosos nos delitos. Com isso, a polícia consegue ligar vários delitos a uma mesma quadrilha, seguindo a descrição dos autores do crime dada pelas vítimas e pelo modo como eles agiram.

No programa denominado “Policiamento Ostensivo”, cujo valor destinado é de R\$ 9.337.731.021,00, uma das ações proposta é a construção de oito novas unidades da Delegacia do Direito da Mulher.

A questão que se apresenta é que a meta de oito novas unidades não foi cumprida. Para melhor ilustrar esta afirmação é necessário destacar que a instalação das DDMs, apesar de não haver um termo formal entre os entes – estado e município –, é de responsabilidade deste último (município), como no caso das delegacias comuns. A administração municipal cede o imóvel para instalação do equipamento público, por vezes os móveis para funcionamento, combustível para viatura, funcionários para limpeza, e às vezes funcionários públicos municipais para atuarem enquanto escrivão substituto. O estado disponibiliza os funcionários da carreira policial. Dessa forma, parte considerável dos recursos é destinada à “pessoal e encargos sociais”.

Ao aplicar a metodologia proposta, no primeiro passo, localizamos uma ação exclusiva para as mulheres, na função programática Assistência Social Geral – Plantões de Serviço Social, conforme dos dados especificados abaixo, com dotação orçamentária. Na análise do PPA de 2004-2007, existe uma ação exclusiva propondo a construção de uma delegacia, cujo conteúdo está direcionado diretamente a reduzir as desigualdades de gênero. Mas também não foi possível detectar os recursos destinados, nem mesmo os gastos realizados nessa área. No entanto, em 2006, existiam 127 DDMs no estado de São Paulo e uma casa-abrigo

8. TRABALHO

Numa análise atenta dos documentos do Ciclo Orçamentário não há nenhum programa específico direcionado às mulheres, apesar de outros seguimentos terem políticas públicas – jovens, idosos e deficientes.

Isto apesar da presença das mulheres no mercado de trabalho ser cercada de discriminações e desigualdades, conforme demonstram os diversos estudos publicados no boletim *Mulher & Trabalho*, que é desenvolvido com o apoio do Fundo para a Igualdade de Gênero do Canadá, do Conselho Estadual da Condição Feminina, do Dieese e da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho (SERT).

ANÁLISE DO DADO

A Secretaria Estadual de Emprego e Relações do Trabalho tem um dos menores orçamentos dos órgãos estaduais. A grande maioria dos recursos a ser empregados nessa área provém de convênios com o governo federal, através do Ministério do Trabalho. As ações neste período dizem respeito à intermediação de mão de obra, concessão de microcrédito, orientação trabalhista e profissional, qualificação e requalificação profissional, além de programas mais focalizados, segundo o documento estadual, e compensatório, como Jovem Cidadão, Apoio à Pessoa com Deficiência, Frentes de Trabalho.

Essa ausência de ações exclusivas para as mulheres pode ser explicada se considerado um aspecto mais geral da concepção do PSDB sobre o papel da instância estadual de governo e a problemática do emprego. Segundo o Relatório de Desenvolvimento e Inclusão Social, as possibilidades de intervenção direta do poder público estadual para superar os problemas redistributivos são limitadas, pois dependem do comportamento macroeconômico e de seus reflexos no mercado de trabalho. Portanto, “o trabalho que o governo tem feito é implementar programas com vistas a ampliar as chances de inserção produtiva de segmentos sociais mais vulneráveis” (SÃO PAULO, 2006). Encontramos aqui um dos princípios da teoria de Hayek, no qual o desenvolvimento do Estado por estar baseado em forças impessoais do mercado não pode nem deve prover a garantia econômica de ninguém. Comegno também defende que as questões na área de trabalho não têm relação com políticas públicas. Ele tem uma compreensão que ações exclusivas estão vinculadas à questão dos direitos das trabalhadoras, e que parte significativa das demandas das mulheres foi internalizada na Constituição Federal, mas aponta que outra questão é a efetivação dos direitos conquistados legalmente. “O foco da Secretaria (Estadual de Emprego e Relações do Trabalho) é criar cada vez mais política de

emprego e de renda, mas na verdade não se cria política de emprego e renda no poder estadual; você pega aquelas pessoas que precisam de promoção mesmo. Esta é a clientela da secretaria do trabalho, e tem mulheres em todos os pequenos programas” (COMEGNO, 2009).

Considerações Finais

Mulher: uma não questão

Interessou nesta dissertação pesquisar os documentos do Ciclo Orçamentário do governo do estado de São Paulo para constatar a presença das Ações Exclusivas (AEs), de caráter emancipatório, nas áreas de educação, saúde, segurança pública e trabalho, destinadas a promover a igualdade entre homens e mulheres, entre 1995 a 2006. Foi possível observar neste percurso algumas ações específicas para mulheres na área da saúde e uma ação exclusiva nessa área – com ressalvas; na segurança pública, houve a Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher e o Comvida, porém notou-se a ausência de recursos orçamentários específicos para essas políticas.

Na década de 80, foi implementado um conjunto de ações específicas para as mulheres no âmbito do governo estadual de São Paulo, resultado da forte presença feminina na luta pela redemocratização que trouxe para a agenda pública uma série de demandas específicas, anteriormente tratadas no âmbito doméstico.

A atuação do movimento feminista teve um papel singular a partir das experiências desenvolvidas nas organizações de mulheres e a disposição para transformá-las em políticas públicas. O resultado foi a criação da Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher, o Centro de Orientação Jurídica e Encaminhamento para mulheres vítimas de violência, Comvida (Casa abrigo para vítimas da violência sexista), o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM), o Conselho da Condição Feminina, todas essas iniciativas concentradas no período de 1982 a 1990.

Depois desse período, as iniciativas foram poucas ou raras, um exemplo é o Programa Bem-Me-Quer. Segundo Lima, no que é relativo às políticas para as mulheres no âmbito do gerenciamento das polícias são dois programas cuja marca é a defesa e ampliação dos direitos da mulher, “de lá para cá pode até existir alguns programas pontuais, mas nenhum programa estruturante foi implementado nos últimos 15 anos”.

Podem ser apontados dois pressupostos para o esvaziamento dessas iniciativas no âmbito do governo estadual. A primeira é a concepção hegemônica sobre o papel da mulher. Isto

apesar da presença da mulher no mercado, que determina as prioridades do governo, a ausência de marcos institucionais, a parca destinação de recursos orçamentários. A outra, não menos importante, está relacionada à adoção de políticas de ajuste fiscal e de políticas neoliberais pelo governo de Mário Covas, eleito pelo PSDB em 1994, que desarticulou as frágeis iniciativas existentes.

No primeiro caso, é necessário destacar que o Estado cumpre um importante papel na reprodução da discriminação e de desigualdades, através do sistema educacional, da ordem jurídica, de suas mensagens como empregador, de suas normas para regular o mercado, entre outras formas (GUZMAN, 2000). Desta forma a conclusão é que a Organização das Nações Unidas (ONU) apresentou, em seu relatório sobre o Progresso das Mulheres no Mundo, a afirmação de que os governos são responsáveis pelo avanço da igualdade de gênero e pela capacitação da mulher¹. Portanto, se considerarmos que as três gestões do PSDB tinham no programa de seu partido a defesa de um Estado democrático e promotor de justiça social, essa intenção não se materializou.

Mas esse primeiro pressuposto está totalmente imbricado com o segundo, isto porque a adoção das políticas neoliberais que foram avassaladoras, colocando todos e todas que se preocupavam em dar um caráter público ao Estado a remarem contra a onda do Estado mínimo e das políticas compensatórias (SILVEIRA, 2000). Segundo a autora, esse processo foi ainda mais prejudicial às mulheres que passaram a ocupar um determinado espaço, na pauta política, produto de uma legitimidade conquistada na luta contra a ditadura militar.

O resultado desse período, obtido através da pesquisa, é que a pouca capacidade institucional no governo estadual foi neutralizada, contrariando os tratados, as convenções nacionais e internacionais, além das próprias demandas apresentadas pelo movimento de mulheres. A análise de cada área – educação, saúde, segurança pública e trabalho – constitui um importante argumento desta conclusão.

Na área da educação não foi identificada qualquer destinação de recursos específicos para as ações específicas e exclusivas voltadas para as mulheres, isto apesar do alto número de mulheres presentes na carreira profissional. O que conseguimos localizar não foi nos

¹ Relatório Progresso das Mulheres no Mundo, 20 ago. 2009, p.106.

documentos do Ciclo Orçamentário, nem nas entrevistas solicitadas que não foram atendidas, mas no relatório do Secretário da Fazenda sobre o programa “Escola Cidadã”.

A resposta a essa ausência de política específica na educação, inclusive no período da implantação das diversas políticas nos anos 80, pode estar nos pressupostos gerais apresentados acima. No entanto, Maria Cecília Comegno afirmou que o argumento utilizado pelos então técnicos da Secretaria Estadual de Educação para não realizar políticas públicas para mulher se baseava no artigo da Constituição Federal, segundo o qual todos têm os mesmos direitos.

Essa situação, de ausência de políticas específicas, vai na contramão do que tem defendido importantes setores da sociedade sobre o papel que a educação cumpre na ampliação da cidadania das mulheres e na desconstrução das desigualdades. “Relações de gênero, educação e cidadania são mais do que palavras-chave de um debate teórico, pois correspondem à leitura de mundo e práticas educativas cuja articulação pode conferir uma dimensão profundamente transformadora à educação escolar democrática” (SILVEIRA e GODINHO, 2004).

Na área de saúde se concentram a maioria as iniciativas, mas com muita ênfase à reprodução e aos cuidados com a maternidade, em consonância com a lógica tradicional do Estado moderno. Um dos dados que chamam atenção nessa área é que o relatório do Conselho Estadual da Condição Feminina (CECF) do período de 1988-1989 anuncia a Campanha do Instituto da Mulher. No entanto, a obra ficou paralisada durante anos e, quando concluída, transformou-se num hospital de especialidades para tratamento de câncer, perdendo sua vocação inicial.

Outro elemento que contribuiu para a diluição da proposta inicial do Programa de Atenção à Saúde Integral da Mulher (PAISM) foi a criação de outros programas de atenção integral – idosos e adolescentes – perdendo o caráter estruturante da política, que previa atendimento às mulheres em todas as fases de sua vida. Segundo Godinho, o atendimento na rede estadual da saúde é padrão, sem haver uma distinção para as especificidades proposta inicialmente pelo PAISM.

O atendimento proposto pelo PAISM ainda carece de muitas iniciativas, primeiro a universalização do serviço, isto porque estão concentrados, em sua maioria, nos hospitais universitários e no Centro de Referência da Saúde da Mulher no Hospital Pérola Byington.

Outro ponto apresentado por diversos especialistas em PAISM é a necessidade permanente de capacitação dos profissionais na área; não localizamos especificamente recursos para esse treinamento.

Chama a atenção o crescimento do número de casos de mortalidade feminina por câncer – mama, útero e colo de útero, segundo as estatísticas oficiais. No entanto não há um programa específico para atender a essa demanda nem no orçamento da Secretaria Estadual de Saúde, nem mesmo na Fundação Oncocentro de São Paulo. O que existe de recursos ainda é alocado de forma genérica. Apesar de não constar na LOA, foram realizadas campanhas e mutirão de combate ao câncer, conforme relatório do Secretário da Fazenda.

O programa Bem-Me-Quer, já citado acima, funciona no Centro de Referência da Saúde da Mulher no Hospital Pérola Byington e também tem recursos orçamentários específicos. Mas há no relatório do Secretário da Fazenda o número de vítimas atendidas.

O programa foi idealizado como uma parceria entre as secretarias de Saúde e de Segurança Pública para atender às vítimas de violência sexista, através de um centro de excelência. Segundo Godinho, trata-se de um centro de atendimento modelo, com bom padrão, mas com inconsistências que surgem ao se verificar uma concentração do serviço ao invés da regionalização da política nas diferentes regiões do estado de São Paulo. Para Lima, o Estado trata o programa Bem-Me-Quer como quem não sabe lidar com essa prioridade e, desta forma, desfaz-se desse programa.

Na área da segurança pública, a principal política é a Delegacia de Defesa dos Direitos da Mulher (DDM). Não há uma dotação específica para as DDMs por não serem Unidades de Despesas, mas se constatou que o funcionamento desse equipamento tem forte dependência dos governos municipais, onde estão instaladas as delegacias. O governo estadual entra com os profissionais da carreira policial e o município com as demais demandas de infraestrutura. Em reunião realizada com os titulares das DDMs em abril de 1999, constatou-se que 68 das unidades têm carência de recurso material; 73 apresentam carência de recursos humanos.

O governador Mário Covas, através de decreto estadual em 1996, alterou as atribuições das DDMs para atender às ocorrências com crianças e adolescentes. A verdade é que essa atitude demonstra o desprezo pela intencionalidade da política de combate à violência sexista. Segundo Massumo (2002), os legisladores estaduais estão empenhados em

capacitar os funcionários das DDMs e retirar dela as atribuições que não lhe são pertinentes.

Os dados disponíveis sobre a violência contra a mulher, tanto da Secretaria de Segurança Pública quanto de outras organizações, apontam para o aumento das ocorrências e denúncias consignadas nas delegacias especializadas (MASSUMO, 2002). Os dados divulgados pela Secretaria de Segurança Pública diz respeito aos casos de estupro e de tentativa de estupro. No entanto, existem dados sobre os demais crimes contra a mulher que não são divulgados, segundo Túlio Kahn, coordenador de Análise e Planejamento da referida secretaria. O coordenador destacou ainda que “o registro do crime de violência doméstica depende muito da sensibilidade do delegado para incluir o crime nesta categoria ou”.

Outro caso emblemático de falta de prioridades e recursos é o Comvida, a primeira casa abrigo pública do Brasil que também não tem dotação orçamentária própria e está subordinada à Delegacia Geral de Polícia do Estado de São Paulo. Atualmente, segundo Márcia Salgado, a coordenação da casa está sob responsabilidade de duas policiais, visando o enxugamento do custo.

Apesar dos limites da política é no estado de São Paulo, em 2007, que se concentra a maior rede de atendimento, segundo o relatório da CEDAW-ONU. São 194 unidades distribuídas em 23 centros de referências, 13 casas abrigos, 127 delegacias de defesa dos direitos da mulher, 19 juizados/varas especiais para atender aos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher e 12 juizados previstos em lei. A grande maioria dessas políticas tem recursos oriundos do governo federal.

Apesar desta rede, em pesquisa coordenada pela Organização Mundial de Saúde (OMS)² em 2002, realizada no Brasil, 29% das mulheres relataram violência física em São Paulo e Pernambuco. Entre as mulheres que relataram violência, apenas 16%, buscaram hospital e centros de saúde. Segundo o relatório, “considerando que São Paulo concentra a maior parte dos serviços de referência no Brasil, esses percentuais indicam pouca divulgação e dificuldade de acesso aos serviços”.

² Relatório da Organização Mundial de Saúde (OMS), realizado em oito países, retrata o perfil da violência sofrida pelas mulheres na faixa etária de 19 a 49 anos. In: *Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher*. Ministério da Saúde, Brasília, 2007, p. 38.

Na área do trabalho o orçamento disponível é muito pequeno, e parte significativa dos recursos utilizados vem de convênio com o governo federal. Na pesquisa realizada não foi encontrado nenhum programa específico para atender às mulheres. Parte da explicação para isso está contida na concepção da Secretaria de Economia e Planejamento ao apresentar os índices de desenvolvimento econômico e social do estado:

são limitadas às possibilidades de uma intervenção direta do poder público estadual ou municipal para superar os problemas distributivos [...] por serem problemas estruturais com profundas raízes históricas, como também sua dependência do comportamento macroeconômico do país e de seus reflexos no mercado de trabalho (SÃO PAULO, 2006).

Esta opinião também é compartilhada por Comegno (2009), que afirma que “as questões da área de trabalho não têm muito a ver com as políticas públicas do governo de estado, elas são muito mais questão dos direitos das trabalhadoras, porque não se cria política de emprego no poder estadual”.

Apesar da ausência de programas, na publicação *Igualdade de Gênero no Mundo do Trabalho* (CARREIRA, 2004) consta que as ações desenvolvidas pela Fundação Seade – o projeto sobre a situação da mulher no mercado de trabalho – levaram a Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho a implantar um núcleo de gênero com o objetivo de influenciar os programas desenvolvidos pela pasta para realizar levantamentos de dados desagregados por sexo. Ao procurar por esse núcleo, os atuais gestores informaram que não existe registro de sua atuação.

Por fim, um elemento central que se associa aos pressupostos de diluição das ações exclusivas para mulheres no governo de São Paulo – a concepção tradicional de exclusão da mulher e as políticas neoliberais – é a indiferença e a inacessibilidade da burocracia do Estado, frente à perspectiva de adoção da variável de gênero na elaboração das políticas, da destinação de recursos públicos e, conseqüentemente, para garantir a elaboração, formulação e execução de políticas para mulheres em âmbito dos governos. Um caso exemplar foi a entrevista com Fernando Janotti, da coordenadoria de orçamento da

Secretaria Estadual de Economia e Planejamento, na qual ele afirma que a variável gênero não entra na decisão da elaboração do orçamento. Sobre este tema, Janotti destaca que:

A ação estatal se dá através de seus órgãos setoriais, o que quero dizer com isto é que na verdade, nas secretarias fins, você vai encontrar a concretização do que é a ação do Estado, o orçamento sistematiza isto. O orçamento obedece a um ordenamento regramento constitucional – tanto constituição federal quanto constituição estadual, como leis em diferentes hierarquias, em especial a lei 4320/64, portarias do Ministério da Economia e Planejamento que ele tem uma estrutura... Não é o gênero que vai determinar, mesmo porque a constituição federal impede que você vincule produto de arrecadação de imposto, exceto aqueles que são constitucionalmente previstos, qual sejam: vinculação das despesas com a educação, no caso do estado de São Paulo 30% da receita de impostos; e nas ações e programas de saúde no caso nosso 12% da receita dos impostos. Então, veja, não é no orçamento que você vai encontrar a eficácia desta proposição que foi a assinatura de um tratado em 1991 e, depois, aqui ratificado.³

A afirmação de Janotti (2010) se contrasta com a iniciativa do Conselho Estadual da Condição Feminina que, em 2002, propôs um projeto com objetivo de analisar e avaliar, na perspectiva de gênero, os programas e projetos pelas secretarias de Saúde, Trabalho e Segurança Pública, tendo como um dos objetivos contribuir para o desenvolvimento de uma futura revisão dos planos e programas das secretarias envolvidas (LAIA, 2002). O público-alvo era os coordenadores(as) de planejamento das secretarias. Tendo em vista o resultado das pesquisas realizadas e as entrevistas realizadas, é possível afirmar que esse projeto não foi capaz de alcançar seus objetivos.

Portanto, a alteração na lógica que orienta a concepção na escolha de prioridades e metas, incluindo a elaboração de orçamento e normas de funcionamento da máquina estatal, é essencial para que se alcance a implementação de ações exclusivas para mulheres. Para tanto, é necessário desvelar as regras da “igualdade universal”, proposta pelos teóricos

³ Fernando Moreira Gianotti, assessor da Coordenadoria de Orçamento da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, entrevista realizada em 9 de fevereiro de 2010.

liberais e iluministas, baseada na rígida assimetria entre a condição do “ser homem” e do “ser mulher”, no tocante à organização e ação do Estado, que determinou a exclusão das mulheres, e tornou a condição da cidadania feminina uma não questão.

Bibliografia

- ALEMBERT, Zuleika. *Feminismo. O ponto de vista marxista*. São Paulo: Nobel, 1986.
- ALVAREZ, Sonia E. Politizando as relações de gênero e engendrando a democracia. In: STEPAN, A. (org). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. Tradução de Ana Luiza Pinheiro.
- _____. Sonia E. Em que Estado está o feminismo latino-americano? uma leitura crítica das políticas públicas com “perspectiva de gênero”. In: FARIA, Nalu; NOBRE, Miriam; SILVEIRA, Maria Lúcia (orgs.). *Gênero nas políticas públicas*. São Paulo: SOF, 2000.
- APFELBAUM, Érika. Dominação. In: HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). *Dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- APPAY, Beatrice; THEBAUD-MONY, Annie. Precarização Social. In: HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). *Dominação, dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.
- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro/São Paulo: Forense Universitária, 2008.
- ARNAUD-DUC, Nicole. As contradições do Direito. In: *O século XIX. Coleção História das Mulheres*. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991. (Cap. A ruptura política e a nova ordem do discurso.)
- BADINTER, Elisabeth. *Um amor conquistado: o mito do amor materno*. Trad. Waltensir Dutra. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.
- BARROSO, Carmen. *Mulher, sociedade e Estado no Brasil*. São Paulo: Unicef/Brasiliense, 1982.
- BOCK, Gisela. Pobreza femenina, derechos de las madres y Estados del bienestar (1890-1950). In: DUBY, Georges; PERROT, Michelle (orgs.). *História de las Mujeres*. Volume 5. Madri: Grupo Santillana, 1993.
- BRASIL. Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – Relatório de Implementação – 2005*. Brasília, DF, 2005.
- BRASIL. Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Memória 2003-2006: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres*. Brasília, DF, 2006
- BOCK, Gisela. Política sexuales nacionalistas e história de las mujeres. In: DUBY, Georges; PERROT, Michelle (orgs.). *História de las Mujeres*. Volume 5. Madri: Grupo Santillana, 1993.

CÂMARA, Cristina; CAPPELLIN, Paola. Gênero, trabalho e cidadania nos 90: contribuições para atualizar o referencial teórico. In: *Gênero e trabalho na sociedade latino-americana*. ABRAMO, Lais; ABREU, Alice R de Paiva (orgs.). São Paulo/ Rio de Janeiro: Alast, 1988.

CARREIRA, Denise. *Igualdade de gênero no mundo do trabalho: projetos brasileiros que fazem a diferença*. São Paulo/ Brasília: Cortez/ Fundo de Igualdade do Canadá (FIG), 2003.

COLLIN, Françoise. HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). *Dominação, dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

COLLING, Ana Maria. *A resistência da mulher à ditadura militar no Brasil*. Rio de Janeiro: Record/ Rosa dos Tempos, 1997.

COORDENAÇÃO DE MULHERES DA ZONA LESTE. 1º Encontro Feminista da Zona Leste. Coordenação de Mulheres da Zona Leste. São Paulo, 1994

COSTA, Jurantir Freire. *Ordem médica e norma familiar*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2004.

DAUFHIN, Cécile. Mulheres sós. In: *O século XIX*. Coleção História das Mulheres. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991. (Cap. A mulher civil, pública e privada.)

DEVREUX, Anne-Marie. *A teoria das relações sociais de sexo*. Um quadro de análise sobre a dominação masculina. Sociedade e Estado. Vol. 20, n.3., Brasília: set./dez. 2005.

DENT, H.J.H. *Dicionário Rousseau*. Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1996.

DIETZ, Mary G. O contexto é o que conta: feminismo e teorias da cidadania. In: LAMAS, Marta (org). *Debate feminista cidadania e feminismo*. São Paulo: Companhia Melhoramentos, 1998.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. São Paulo: Centauro, 2002.

ERGAS, Yasmine. El Sujeto Mujer: El Feminismo de los años sesenta-ochenta. In: DUBY, Georges; PERROT, Michelle (orgs.). *Historia de las Mujeres*. Volume 5. Madri: Grupo Santillana, 1993.

FARIA, Nalu. *Sexualidade e Gênero: uma abordagem feminista*. Coleção Cadernos Sempreviva. São Paulo: SOF, 1998.

FIORINO, Vinzia. Ser Cidadã francesa. Uma reflexão sobre os princípios de 1789. In: BONACCHI, Gabriella; GROPPI, Angela (orgs.). *O dilema da cidadania*. Direitos e deveres das mulheres. São Paulo. Editora UNESP, 1994, p. 77-108.

FOLBRE, Nancy; HARTMAN, Heidi. La retórica del interés personal. Ideología y género en la teoría económica. In: CARRASCO, Cristina (ed). *Mujeres y Economía*. Nuevas perspectivas para viejos y nuevos problemas. Barcelona: Icaria, 1997. (Publicado originalmente em inglês pela Cambridge University Press, 1988).

FOUGEYROLLAS-SCHWEBEL. Dominique. Movimentos feministas. In: HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). *Dominação, dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

FRAISSE, Geneviève; PERROT, Michelle. Ordens e Liberdade. In: *O século XIX*. Coleção História das Mulheres. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991. (Cap. A mulher civil, pública e privada.)

FRASER, Nancy. O femismo, o capitalismo e a astúcia da história. *Revista Dimensão*, Londrina, v. 14, n .2., p.11-33, jul./dez. 2009.

GODINEAU, Dominique. Filhas da liberdade e cidadãs revolucionárias. In: *O século XIX*. Coleção História das Mulheres. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991. (Cap. A ruptura política e a nova ordem do discurso.)

GODINHO, Tatau. “Ação Feminista diante do Estado: as mulheres e a elaboração de políticas públicas”. In: FARIA, Nalu; NOBRE, Miriam; SILVEIRA, Maria Lúcia (orgs.). *Gênero nas políticas públicas*. São Paulo: SOF, 2000.

GROPPI, Angela. As raízes de um problema. In: BONACCHI, Gabriella; GROPPPI, Angela (orgs.). *O dilema da cidadania*. Direitos e deveres das mulheres. São Paulo. Editora UNESP, 1994, p. 77-108.

GUZMÁN, Virginia. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, Nalu; NOBRE, Miriam; SILVEIRA, Maria Lúcia (orgs.). *Gênero nas políticas públicas*. São Paulo: SOF, 2000.

HEINEM, Jacqueline. Políticas sociais e familiares. HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). *Dominação, dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 188-193

HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). *Dominação, dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

HOBBSAWM, Eric. *A Era das Revoluções*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações sociais de sexo. In: TEIXEIRA, M.; GODINHO, T. (orgs.). *Cidadania ativa para as mulheres*. Desafio para as políticas públicas. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

LAIÁ, Maria Aparecida. Conselho da Condição Feminina – CECF. Possibilidade de intervenção nas políticas públicas. In: BLAY, Eva (org.). *Igualdade de oportunidades para as mulheres*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2002.

LASCH, Christopher. Do patriarcado ao neopaternalismo. In: QUINN, Elisabeth Lasch (org.). *A mulher e a vida cotidiana*. Amor, casamento e feminismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LAUREL, Asa Cristina (org.). *Estado e Políticas sociais no neoliberalismo*. Rev. téc. Amélia Cohn, trad. Rodrigo León Contrera. São Paulo: Cortez, 1997.

LEFAUCHEUR, Nadine. Maternidad, Família, Estado. In: DUBY, Georges; PERROT, Michelle (orgs.). *História de las Mujeres*. Volume 5. Madri: Grupo Santillana, 1993.

LOBO, Elisabeth Souza. *A Classe Operária tem dois sexos*. Trabalho, dominação e resistência. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

MACKINNON, Catharine. *Hacia una teoria feminista del Estado*. Madri: Editora Catedra, 1995.

MARQUES-PEREIRA, Bérengère. Cidadania. HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). *Dominação, dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MARUANI, Margaret; HIRATA, Helena (orgs.). *As novas fronteiras da desigualdade: homens e mulheres no mercado de trabalho*. São Paulo: Editora Senac, 2003.

MELO, Hildete Pereira de. Globalização, políticas neoliberais e relações de gênero do Brasil. In: BORBA, Ângela; FARIA, Nalu; GODINHO, Tatau (orgs.). *Mulher e Política*. Gênero e feminismo no Partido dos Trabalhadores. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 1998.

MITCHELL, Juliet. Mulheres, A revolução mais longa. *Revista Civilização Brasileira*. Rio de Janeiro, 1967.

MORAES, Maria Lygia Quartim de; NAVES, Rubens. *Advocacia pro bono em defesa da mulher vítima de violência*. Campinas, Editora Unicamp, 2002.

_____. *Mulheres em movimento: o balanço da mulher do ponto de vista do feminismo, das religiões e da política*. São Paulo: Nobel/ Conselho Estadual da Condição Feminina, 1985.

NAKANO, Ana Márcia Spanó. O neo-liberalismo bate à porta. In: BLAY, Eva (org.). *Igualdade de oportunidades para as mulheres*. São Paulo: Humanitas/FFLCH/USP, 2002.

NYE, Andrea. *Teoria feminista e as filosofias do homem*. Rio de Janeiro: Record/ Rosa dos Tempos, 1995.

OKIN, Susan M. Liberalismo político, justiça y género. In: CASTELLS, Carme (org.). *Perspectivas Feministas em Teoria Política*. Buenos Aires: Paidós, 1983. (Cap. 5.)

PATERMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomía público-privado. In: CASTELLS, Carme (org.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Buenos Aires: Paidós, 1983. (Cap. 1.)

_____. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PEREIRA, Bérengère Marques. Cidadania. In: HIRATA, Helena *et al.* (orgs.). *Dominação, dicionário crítico do feminismo*. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

PERROT, Michelle. *Mulheres Públicas*. São Paulo: Editora da UNESP, 1998

_____. *Os excluídos da história*. Operários, mulheres e prisioneiros. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

_____. Sair. In: *História das mulheres no ocidente*. O século XIX. Vol. 4. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991.

PINTO, Céli Regina Jardim. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.

_____. Movimentos sociais: espaços privilegiados da mulher enquanto sujeito político. In: COSTA, Albertina de Oliveira; BRUSCHINI, Cristina. *Uma questão de gênero*. Rio de Janeiro: Editora Rosa dos Tempos, 1992

PINTAGUY, Jacqueline. Mulher e cidadania. In: NEVES, Maria das Graças R; COSTA, Delaine Martins (coords). *Mulheres e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ibam/ Unicef, 1991.

PULEO, Alicia H. *Filosofia e gênero: da memória do passado ao projeto de futuro*. In: GODINHO, Tatau, SILVEIRA, Maria Lucia (orgs). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p. 13-34. (Cadernos da Coordenadoria Especial da Mulher, 8)

ROUSSEAU, Jean Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

_____. *O contrato social*. Rio de Janeiro: Edições Ouro, 1971.

SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SAFFIOTI, Heleieth. *A Mulher na Sociedade de Classes*. Mito e Realidade. São Paulo: Vozes, 1979, 2ª edição.

_____. Quem tem medo dos esquemas patriarcais de pensamento? *Crítica Marxista*. São Paulo: Boitempo, out. 2000, n. 11.

SANTOS, Cecília MacDowell. *Delegacias da Mulher em São Paulo: Percursos e percalços*. In: REDE Social de Justiça e Direitos Humanos. Disponível em <<http://www.social.org.br>>. Acesso em 26 ago. 2009.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal/ Coordenadoria Especial da Mulher. As mulheres construindo a cidade. In: SILVEIRA, Maria Lucia; COSTA, Maria Luiza da; GODINHO, Tatau (orgs.). *Resoluções da 2ª Conferência Municipal de Mulheres da Cidade de São Paulo*. 2004.

_____. (Cidade). Secretaria do Governo Municipal. Coordenadoria Especial da Mulher. In: Autores diversos. *Gênero e Educação: caderno para professores*. São Paulo. Secretaria Municipal da Educação, 2003.

SARACENO, Chiara. A dependência construída e a interdependência negada. Estruturas de gênero da cidadania. In: BONACCHI, Gabriella; GROPPI, Angela (orgs.). *O Dilema da Cidadania*. Direitos e deveres das mulheres. São Paulo: Editora da UNESP, 1994. p. 205-234.

SLEDZIEWSKI, Elisabeth G. Revolução Francesa. A viragem. In: *O século XIX*. Coleção História das Mulheres. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991. (Cap. A ruptura política e a nova ordem do discurso.)

SOARES, Vera. A construção da cidadania fragilizada da mulher. In: TEIXEIRA, M.; GODINHO, T. (orgs.). *Cidadania ativa para as mulheres*. Desafio para as políticas públicas. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

_____. Movimento feminista: paradigmas e desafios. *Revista Estudos Feministas*. Edição especial. Seg. sem. 1994.

SCOTT, Joan. A mulher trabalhadora. In: A mulher civil, pública e privada. In: Coleção História das Mulheres. Porto: Edições Afrontamento; São Paulo: Ebradil, 1991.

_____. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre: jul./dez. 1990.

SOIHET, Rachel. *Condição Feminina e formas de violência*. Mulheres pobres e ordem urbana (1890-1920). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1989.

THERBORN, Göran. *Sexo e poder*. A família no mundo (1900-2000). São Paulo: Contexto, 2006.

UNIÃO DE MULHERES DE SÃO PAULO. Governo do Estado de São Paulo. Conselho Estadual da Condição Feminina, 1995.

VARIKAS, Eleni. Naturalização da dominação e poder legítimo na teoria política clássica. *Estudos Feministas*, Florianópolis, n. 11, jan./jun. 2003, p. 171-193.

VICIOSA, Chiqui. Mulher e desenvolvimento: o que significa ver a mulher como sujeito. In: NEVES, Maria das Graças R; COSTA, Delaine Martins (coords). *Mulheres e políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ibam/ Unicef, 1991.

WAINWRIGHT, Hilary. *Além dos fragmentos*. São Paulo: Editora Brasiliense. 1981

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)