

Gênero e Raça nas Políticas Públicas

O projeto Participação Cidadã na Gestão das Políticas Públicas do Instituto Pólis conta com o apoio da:



Esta publicação contou também com o apoio do:



O Instituto Pólis conta com o apoio solidário de:

Action Aid

Christian Aid

EED

FPH

Frères des Hommes

Fundação Ford

Fundação Friedrich Ebert – ILDES

IDRC

NOVIB

OXFAM

Publicação Pólis
ISSN – 0104-2335

CAR CARVALHO, Maria do Carmo A A e RIBEIRO, Matilde, (Org.)

Gênero e raça nas políticas públicas: experiências em Santo André - SP.
São Paulo, Pólis, 2001. 104 p. (Publicações Pólis, 39)

1. Políticas Públicas. 2. Políticas Públicas com Perspectiva de Gênero.
3. Políticas Públicas com Perspectiva de Raça. 4. Direitos Humanos. 5. Gênero.
6. Raça. 7. Experiências Inovadoras em Perspectiva de Gênero e Raça.
- I. CARVALHO, Maria do Carmo A A. II. RIBEIRO, Matilde. III. PONTUAL, Pedro.
- IV. SOARES, Vera. V. BENTO, Maria Aparecida S. VI. POLYCARPO, Jurema.
- VII. SILVEIRA, Maria Lúcia.. VIII. Pólis. IX. Prefeitura Municipal de Santo André.
- X. Título. XI. Série.

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

Pólis 39

Organizadoras: Maria do Carmo A. Albuquerque Carvalho e Matilde Ribeiro

Coordenação Editorial: Renato Cymbalista

Projeto Gráfico Original: Luciana Pinto

Adaptação e Edição: Frédéric Berthéléme

Capa e ilustrações: Frédéric Berthéléme, a partir de desenho de Marcelo Cipis

Sumário

Apresentação	05
Pedro Pontual	
Olhares para gênero e raça nas políticas públicas	07
Maria do Carmo A. Albuquerque Carvalho	
Matilde Ribeiro	
Banco do Povo de Santo André:	
O Crédito Solidário Incorpora Mulheres e Negros?	19
Vera Soares	
Raça e gênero no programa de modernização administrativa	41
Maria Aparecida Silva Bento	
Jurema Polycarpo	
Gênero e raça no orçamento participativo de Santo André	55
M. Carmo A. Albuquerque Carvalho	
Perspectiva de gênero e raça no programa de renda mínima de Santo André	77
Maria Lucia da Silveira	
Sobre as instituições	95

Apresentação

Pedro Pontual

Secretaria de Participação
e Cidadania da Prefeitura
Municipal de Santo André.

A Secretaria de Participação e Cidadania da Prefeitura Municipal de Santo André considera da maior relevância a publicação da investigação "Olhares para gênero e raça nas políticas públicas" como resultado de quatro estudos de caso de programas desenvolvidos pela Prefeitura de Santo André na gestão 1997-2000.

O trabalho sistematiza a reflexão que foi possível de ser realizada acerca da presença efetiva das dimensões de gênero e raça nos programas do Banco do Povo, Renda Mínima, Orçamento Participativo e Modernização Administrativa.

A parceria estabelecida entre Assessoria dos Direitos da Mulher da PMSA e diversas ONGs que se responsabilizaram pelos quatro estudos de caso tornou possível - mediante metodologia que combinou pesquisa e debate - construir uma reflexão crítica entre gestores públicos e pesquisadores das ONGs acerca do alcance e dos limites dos olhares de gênero e raça por parte dos atores envolvidos na implementação dos referidos programas.

O presente estudo apresenta uma fotografia referente ao estágio da discussão sobre gênero e raça naqueles programas na nossa gestão passada (1997-2000), bem como apresenta um conjunto de recomendações bastante pertinentes no sentido de tornar mais efetiva e prática a presença daquelas dimensões nas ações de implementação das políticas públicas.

No momento em que iniciamos um novo período de gestão (2001-2004) à frente da PMSA, a Secretaria de Participação e Cidadania, através do Departamento de Defesa dos Direitos de Cidadania, tem o compromisso - a partir dos subsídios fornecidos por este estudo - de fortalecer ainda mais o caráter de transversalidade das dimensões de gênero e raça em relação ao conjunto das políticas públicas da nossa administração.

Agradecemos a todos(as) que tornaram este estudo e sua publicação possíveis e esperamos que o presente trabalho possa contribuir com todos(as) aqueles(as) que trabalham e têm compromisso efetivo com a implementação de políticas públicas com equidade e assegurando a presença de olhares diversos.

Santo André, 22 de setembro de 2001

Olhares para gênero e raça nas políticas públicas

Matilde Ribeiro

Assistente Social, Mestre em Psicologia Social, Doutoranda em Serviço Social pela PUC-São Paulo. Coordenadora da Assessoria dos Direitos da Mulher da Prefeitura Municipal de Santo André (1997-2001).

Maria do Carmo A. Albuquerque Carvalho

Mestre em Ciência Política pela UNICAMP. Participa da coordenação dos Fóruns Nacional e Paulista de Participação Popular. Coordenadora do Projeto Participação Cidadã na Gestão de Políticas Públicas do Instituto Pólis.

"Caminhante, não há caminho; faz-se o caminho andando!"¹. Foi esta a energia presente na elaboração do estudo sobre a integração de gênero e raça nas políticas públicas em Santo André, que ora resulta nesta publicação. Este trabalho é resultado do esforço de diversas instituições – e, dentro destas, de pessoas que, com seus conhecimentos e suas experiências, se propuseram a aceitar o desafio de formulação em torno de temáticas pouco exploradas no âmbito das políticas públicas, como as questões de gênero e raça.

A formatação da proposta do estudo dirigido sobre a integração de gênero e raça nas políticas públicas foi uma iniciativa da Assessoria dos Direitos da Mulher (ADM) da Prefeitura de Santo André-SP,² como uma forma de impulsionar a reflexão sobre os caminhos tortuosos para a intervenção das administrações públicas, considerando tratar-se de questões que tradicionalmente não fazem parte do "cardápio" destas instituições.

A inspiração para tal investida foi a participação da ADM no projeto *Gênero nas Administrações*, desenvolvido pelo ILDES-Fundação Friedrich Ebert, no período de 1998/1999. Este projeto do ILDES envolveu as responsáveis pela política de gênero de seis Municípios e três Estados governados pelo PT, com o objetivo de propiciar a reflexão sobre as possibilidades e limites para a construção das políticas públicas com a perspectiva de gênero, e também com a presença do PÓLIS. Uma das formulações importantes neste processo foi:

¹ Frase do poeta espanhol Antonio Machado.

² A Assessoria dos Direitos da Mulher, na gestão de 1997-2000, esteve vinculada a Secretaria de Cidadania e Ação Social, que foi extinta. Na gestão 2000-2001 a vinculação passa a ser com a Secretaria de Participação e Cidadania, passando a responder diretamente ao Departamento de Defesa dos Direitos da Cidadania.

*“a necessidade de um espaço de gênero na administração, não só para implementar as ações que alterem as relações de gênero para assegurar a transversalidade – que o enfoque de gênero exige – como também para criar a possibilidade de interferência nas diversas áreas de governo, levando-as a conhecer o perfil do público-alvo dos programas, as demandas destes segmentos e tornando, assim, mais eficientes as ações da administração”.*³

Assim, a ADM, em seu papel de articuladora das políticas de gênero na administração em Santo André, a partir de um convênio com o ILDES, estruturou o estudo dirigido sobre a integração de gênero e raça nas políticas públicas. Pretendeu-se, com isto, enfatizar a importância do avanço do conhecimento das discriminações vivenciadas pelas mulheres e negros, e da transversalidade de gênero – e também de raça – nas ações políticas.

Para desenvolver deste trabalho – elaboração, execução e avaliação –, foram envolvidas quatro Organizações Não Governamentais, com notório reconhecimento na área de gênero, raça e políticas públicas:

- CEERT – Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades, que trabalha com as temáticas de gênero e raça vinculados a recursos humanos;
- ELAS – Elisabeth Lobo - Assessoria, Trabalho e Políticas Públicas, que trabalha com as temáticas de gênero vinculado a processos de trabalho e ações afirmativas;
- PÓLIS – Instituto de Assessoria, Formação e Estudos em Políticas Sociais, que tem como destaque a assessoria aos processos do orçamento participativo;
- SOF – Sempre Viva Organização Feminista, que trabalha com as temáticas gênero, direitos reprodutivos e participação popular.

Estas ONGs estruturaram os trabalhos a partir dos objetivos definidos pela ADM: conhecer os princípios e diretrizes de programas; analisar as “brechas” em relação às perspectivas de gênero e raça e o atendimento das necessidades e interesses das mulheres e negros; elaborar proposições para a reelaboração dos programas visando a construção de políticas públicas com a perspectiva de gênero e raça.

A metodologia adotada para este estudo dirigido foi análise de documentos produzidos pelo poder público; entrevistas com representantes dos setores (secretárias/os, coordenadoras/es dos programas, integrantes das equipes); elaboração de um documento síntese das reflexões.

No processo de definição dos passos deste estudo dirigido, foi entendido que a ADM, além do foco para as questões de gênero e da promoção dos direitos da mulher (que são suas temáticas fundantes), deveria vincular ao trabalho a perspectiva das temáticas de raça e classe social. Com isto

pretende-se tornar o estudo mais abrangente e condizente com a perspectiva de inclusão social:

"a elaboração de políticas públicas, para além dos indicadores de pobreza, deve visar a alteração da realidade de exclusão e desigualdade e incluir a perspectiva de reversão da forma como vivem mulheres e homens, negros e brancos. (...) A cidadania para mulheres não significa a extensão dos direitos já conquistados pelos homens, acrescidos daqueles referentes à condição feminina, em função da procriação. O mesmo vale para a população negra que é vista a partir da herança da escravidão e com isso impedida de desenvolver-se enquanto cidadãos plenos. Neste contexto, um novo olhar para as políticas públicas, pressupõe que a eliminação das discriminações das mulheres e dos negros não pode ser resolvida apenas a partir do combate ideológico, mas exige um tratamento direto".⁴

4 Prefeitura Municipal de Santo André. Revista – Santo André Mulher, dois anos de história. Santo André; 1999 (p.6).

Para a elaboração de suas propostas de ação, a ADM tem acompanhado o debate sobre as políticas públicas e as questões da diversidade social. Assim, tomou como referência algumas pesquisas realizadas nos últimos períodos.

A abordagem de gênero deve ser incluída nas políticas públicas para áreas urbanas? Esta foi a pergunta central na pesquisa, propondo-se a estabelecer uma comparação entre as políticas públicas que incorporaram a questão de gênero e aquelas que não o fizeram. Além disso, procurava examinar em que medida essa incorporação proporciona um melhor entendimento das necessidades da população. Identificou-se que mesmo os projetos em cuja justificativa não há menção explícita às questões de gênero revelam atenção à condição das mulheres, entendendo as políticas públicas como instrumentais na construção de uma administração mais democrática e no favorecimento da cidadania. Há um indicativo que as políticas públicas podem ser instrumentos na mudança das relações de gênero, tornando-as mais eqüitativas. É acrescentado ainda que, idealmente, as categorias classe e etnia também deveriam ser levadas em consideração.⁵

5 MACHADO, Leda M. V. Deve gênero ser incluído nas políticas públicas nas áreas urbanas? São Paulo: FGV, 1996. (Série Relatórios de Pesquisa, 12/1996).

Mulher e políticas públicas: o papel dos municípios, foi uma pesquisa realizada em âmbito nacional pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Partiu-se do interesse de sondar as prefeituras – de todos os 4.489 municípios brasileiros, na gestão instalada em 1989 – sobre a pertinência de se desenvolverem programas que atendam às necessidades próprias das mulheres; sobre as maneiras como eles se justificam e, ainda, em que áreas de atuação caberia a implementação desses programas. São indicativos as formulações de que as necessidades próprias das mulheres não devem ser objeto isolado de políticas ou programas de um setor, tampouco atreladas a uma única percepção de mulher. Acredita-se que é importante incorporar a todo o processo de planejamento ou de formulação de políticas às questões de gênero – incluindo-se, portanto a diversidade de situações

6 COSTA, Delaine M., NEVES, Maria da Graça R. Nem tanto ao mar nem tanto à terra: uma perspectiva das ações municipais voltadas para a mulher. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 42, n.215, p.9-28, 1995.

enfrentadas pelas mulheres –, o que seria uma condição para ampliar o grau de eficácia das ações municipais.⁶

Uma terceira pesquisa teve a seguinte questão central: Como são percebidas e tratadas as dimensões de gênero e raça no processo do orçamento participativo? As conselheiras pesquisadas demonstraram uma tendência ao fortalecimento de uma suposta natureza feminina, que é mais compreensiva e aberta ao outro, em contraposição à masculina, mais agressiva e disponível para entender de finanças e de organização. No entanto, não apresentaram muitas reflexões sobre as formas diferenciadas de socialização e/ou construção social das desigualdades, que define os lugares de gênero e raça. As respostas quanto às necessidades específicas das mulheres e da população negra estarem ou não contempladas no Orçamento Participativo, demonstram que para a maioria o tema é totalmente novo, causando até estranheza. Discorrem com maior facilidade sobre exemplos e questões relativas às necessidades das mulheres do que da população negra – embora nem todas afirmem positivamente em relação a existência de necessidades específicas. Para alterar este quadro, é apontada a necessidade de mobilizar as pessoas para a discussão e a criação de espaços de aprofundamento destas temáticas, e depois levá-las para o processo do Orçamento Participativo.⁷

7 RIBEIRO, Matilde. Gênero e Raça no processo do Orçamento Participativo: Santo André, 1997-1998. São Paulo, 1999. Dissert. (Mestr.) PUC-SP.

Nas reflexões e pesquisas apresentadas, foram enfocadas as relações entre as questões econômicas e sociais nas políticas públicas, os usos da categoria gênero, e em uma delas os usos de gênero e raça. Foi constatado um baixo grau de incorporação das questões de gênero e suas relações com classe e raça. Pode-se atribuir ao pouco conhecimento desses enfoques, o machismo e o racismo, fortemente impregnados nas práticas sociais – seja por parte da população envolvida nos projetos e programas, seja por parte dos gestores públicos e demais executores das políticas públicas. Deve-se considerar o ineditismo dessas abordagens, que podem ser indicativas para o aprofundamento da questão.

8 Evento realizado em Porto Alegre em janeiro de 2001, contando com a participação de representantes de entidades e instituições do mundo todo.

Como referência para as reflexões, podemos considerar ainda os debates sobre direitos econômicos e sociais realizados no Fórum Social Mundial⁸. Neste evento foram apresentadas pesquisas e experiências realizadas em alguns países do mundo, vinculadas às reflexões sobre o destino dos orçamentos públicos, o que tem sido conhecido como estudos de orçamento sensível a gênero.

Estas experiências procuram incluir as necessidades e interesses de gênero, sendo que algumas delas incorporam a questão racial. O orçamento sensível a gênero é uma ferramenta que não pressupõe apenas uma reserva orçamentária para as questões de gênero ou raça, mas sim uma análise do impacto das políticas públicas sobre mulheres e homens, negros e brancos, o que certamente demonstrará que mulheres e negros são historicamente menos favorecidas no acesso a bens e serviços. Isso implicaria em uma

reordenação das prioridades em termos de políticas públicas, considerando a questão de gênero e raça e possuindo um atento conhecimento da realidade, através de pesquisas e estudos.⁹

Todas estas referências demonstram a necessidade de conhecimento da realidade vivida pelas mulheres e pelos negros. Assim, fica evidente que a não consideração da participação efetiva das mulheres e negros nos processos de elaboração, execução e avaliação das políticas deixa de lado importantes conhecimentos acumulados a partir de aprendizados que envolvem o cotidiano e apreensões teóricas e políticas.

Por isso é importante que as intervenções sejam conectadas com a investigação e o monitoramento das ações, e o conjunto de instituições – o poder público e as ONGs – deve ser protagonista nesta tarefa, cada um desenvolvendo suas responsabilidades. Tudo isso subsidia a implementação das ações de combate à discriminação e à exclusão social, contribuindo para a qualificação das políticas públicas nas áreas de gênero e raça.

A experiência dos movimentos sociais e das administrações públicas tem ensinado, a cada dia, que elaborar e desenvolver políticas sob a ótica de gênero e raça é um trabalho árduo e necessário. Ainda que com pouco tempo de implementação, temos no país diversas experiências que demonstram ser possível realizar ações importantes que avancem na construção de uma política local, com o olhar voltado a igualdade entre mulheres e homens, negros e brancos, partindo do tratamento destes como cidadãos e cidadãs, como sujeitos políticos.

Considerando a importância na releitura das ações, pretendeu-se com o estudo propiciar uma avaliação sobre alguns projetos sociais em Santo André. Com os gestores públicos, pretendeu-se iniciar um processo de sensibilização, através do desenvolvimento de olhar e ação propositivos no que diz respeito às desigualdades históricas. Visava-se com isso que estes, na realização de seus programas e projetos, pudessem contribuir com mudanças na vida das mulheres, dos negros e de toda a população. Este estudo teve como foco quatro programas:

Banco do Povo. Este programa formata-se através da estruturação de uma ONG – para emprestar dinheiro aos empreendedores capazes de exercer atividade geradora de renda. Atende a pequenos e médios empreendedores (ambulantes, autônomos, cooperativas e pessoas que trabalhem por conta própria) que já estejam funcionando no município há pelo menos seis meses, com registro ou não. Há dois tipos de crédito: financiamento para capital de giro e para capital fixo.¹⁰

Programa de Renda Mínima. É um esforço integrado do Governo Municipal no combate à pobreza e à exclusão social, privilegiando famílias com filhos menores de 14 anos e que se encontram em situação de pobreza. Constitui-se em um mecanismo de complementação de renda familiar, por um período de 6 a 18 meses, associado a um conjunto de ações sócio-

9 Unifem. Responsabilidade por el progreso de la mujer: las mujeres exigen acción. In: Informe Bienal da UNIFEM – El progreso de las mujeres en el mundo 2000. New York: UNIFEM, 2000.

10 Prefeitura de Santo André – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego. Folheto do Programa Banco do Povo.

educativas, que investem no fortalecimento da família e no desenvolvimento de sua capacidade emancipatória e de auto-gerenciamento. O programa propõe-se a garantir o apoio familiar, enfatizando: a inclusão da criança na escola; a inclusão dos jovens e adultos em programa de alfabetização; a inclusão dos adultos em programa de geração de renda; a ampliação em atividades sócio-educativas; o reforço da auto-estima; a integração física e sócio-econômica nos núcleos de favelas.¹¹

11 Prefeitura de Santo André – Secretaria de Cidadania e Ação Social. Folheto do Programa de Renda Mínima.

Modernização Administrativa. Este programa volta-se à estrutura organizacional e engloba propostas de descentralização de atividades de apoio e atendimento ao público e ao desenvolvimento organizacional, pretendendo abordar quatro aspectos: a melhoria da qualidade do trabalho, que prevê a revisão dos processos de trabalho a partir da visão do usuário, a instituição de indicadores de desempenho e do *ombudsman* municipal; a valorização das pessoas a partir do desenvolvimento técnico, de habilidades dos servidores e da cultura organizacional; a utilização da tecnologia de informação no apoio à revisão dos processos e à atividade gerencial, como canal de comunicação para informação e aprendizagem; a melhoria do ambiente de trabalho por meio da intervenção nas condições de trabalho.¹²

12 Prefeitura de Santo André – Secretaria de Administração. Folheto do Programa de Modernização Administrativa.

Orçamento Participativo. Este programa tem como propósito possibilitar a participação da população nos processos de discussão, decisão e fiscalização dos investimentos e do orçamento público, promovendo uma permanente negociação entre o poder público e a sociedade civil organizada. Nesse sentido, configura-se como um projeto que promove uma nova cultura político-administrativa, constituindo um espaço de aprendizado político, onde os diversos interesses dos vários atores sociais configuram um campo de negociação e de escolhas que priorizam os gastos do orçamento. Para além do atendimento a necessidades imediatas da comunidade, visa também o planejamento a longo prazo.¹³

13 Prefeitura de Santo André – Materiais de divulgação do Núcleo de Participação Popular.

Estes quatro programas estavam assim estruturados na gestão 1997/2000, e foram escolhidos pela sua abrangência e importância no conjunto das políticas municipais. Constituíram-se em ações de ponta para políticas de inclusão social, apresentando novas perspectivas ou novos formatos, propiciando conexões entre vários programas e ações do poder público e parcerias com a sociedade civil.

Os textos apresentados a seguir procuram resgatar, dentro do possível, as possibilidades e limites dos programas, no que diz respeito à inserção de gênero e raça nas políticas públicas. No entanto, o estágio dos programas e o próprio aprofundamento do tema são muito diferentes entre si, e conseqüentemente as condições de reflexão foram muito distintas.

O texto *Banco do Povo de Santo André: o crédito solidário incorpora mulheres e negros?*, elaborado por Vera Soares da Elisabeth Lobo – Assessoria, Trabalho e Políticas Públicas (ELAS), estrutura-se a partir de um enfoque sobre o banco do povo em Santo André; outras experiências de microcrédito;

o programa do BNDES e a formação dos agentes de crédito; as percepções da condição de homens e mulheres, de negros e brancos; e finalmente recomendações para a agenda política. A autora destaca a existência de diferentes trajetórias profissionais para homens e mulheres, brancos e negros. De um lado, apresenta-se como possibilidade para os gestores admitirem que as políticas de combate à pobreza devem responder às necessidades específicas de cada grupo social. De outro lado, há discordância sobre as possibilidades de ação do poder público na correção dessas desigualdades. Não há tampouco consenso sobre o fato de a pobreza das mulheres se dever, em parte, à sua condição de gênero, ou de a pobreza dos negros ser decorrente de sua condição de raça. Apesar da existência do consenso de que as políticas públicas devem ser universais, não se sabe como tratar as diferenças para garantir essa universalidade.

O texto *Raça e gênero no programa de modernização administrativa*, elaborado por Maria Aparecida Silva Bento e Jurema Polycarpo do Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT), parte de uma introdução e levantamento de questões (a partir da análise das opiniões dos gestores), seguidos de recomendações e comentários. Ao final há uma formulação mais geral sobre políticas públicas e desigualdades de raça. Segundo as autoras, a análise documental possibilitou o conhecimento da metodologia de implementação do Programa em suas várias facetas, porém não ofereceu elementos para a compreensão da situação de gênero e raça nos referidos programas. Afirmam, a partir de uma análise mais geral sobre o papel do Estado, que este deve esforçar-se para favorecer a criação de condições básicas que permitam a todos beneficiar-se da igualdade de oportunidade diante das possibilidades, eliminando qualquer forma de discriminação direta ou indireta.

O texto *Gênero e raça no orçamento participativo de Santo André*, elaborado por Maria do Carmo A. Albuquerque Carvalho do Instituto Pólis, estrutura-se a partir dos seguintes itens: o orçamento participativo em Santo André; percepções sobre a desigualdade de gênero e raça; ações diferenciadas nas políticas municipais; a equidade de gênero e de raça no OP; participar muda a vida das mulheres; sugestões dos entrevistados; e conclusões. A autora comenta que as questões estudadas, num primeiro momento, causaram surpresa e perplexidade, e que o primeiro comentário foi de que "o OP é voltado à comunidade como um todo", priorizando manutenção, obras, drenagem. Mas algumas pessoas prontamente identificaram diferenças no tipo de reivindicação que predomina entre as mulheres e os homens, bem como na postura de ambos os gêneros frente a elas. No entanto, a identificação das desigualdades raciais é ainda muito distante da percepção das pessoas entrevistadas.

O texto *Perspectiva de gênero e raça no Programa de Renda Mínima de Santo André*, elaborado por Maria Lúcia Silveira, da Sempre Viva Organização

Feminina (SOF), traz uma análise da perspectiva de gênero e raça no Programa de Renda Mínima, e ao final recomendações. A autora comenta que nas entrevistas, constatou-se uma ansiedade e uma preocupação legítimas sobre a possibilidade de que ações diferenciadas de gênero e raça possam levar à segregação. Aponta ser necessário trabalhar essa questão nos treinamentos e nos processos de discussão com os técnicos, gestores e usuários do programa.

O estudo aconteceu no ano de 2000, as entrevistas e análise de documentos no primeiro semestre; e, após uma primeira sistematização dos documentos, uma devolutiva aos coordenadores e responsáveis pelo projeto no segundo semestre. Os textos produzidos têm, então, responsabilidade direta das ONGs que realizaram os estudos, mas deve-se considerar que houve trabalho coletivo, em especial dos gestores públicos da Prefeitura.

Como as próprias autoras apontaram, o estudo não pretende ter um fim em si mesmo, considera-se uma reflexão necessária, que deve ser feita de maneira continuada, acompanhando o desenvolvimento dos programas. Todas as formulações, para além de revelar as possibilidades e limites dos programas, indicam recomendações que, se avaliadas e postas em práticas, podem trazer alterações significativas no que diz respeito à ampliação da inserção de gênero e raça nas políticas públicas.

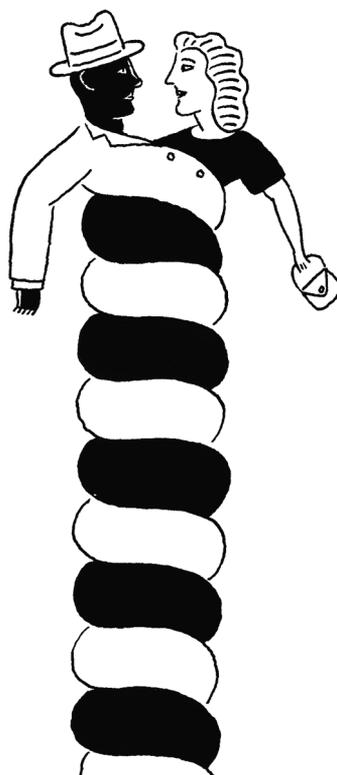
O término do estudo coincidiu com o final de uma gestão e com uma reeleição. Na gestão de 2001-2004, alterou-se a estrutura interna da prefeitura, novas secretarias foram criadas, e novos gestores assumem a coordenação destas secretarias e programas. Os programas estudados continuam sendo desenvolvidos com várias mudanças em sua forma de organização e funcionamento – Banco do Povo; Modernização Administrativa; Orçamento Participativo e Renda Mínima.

Paralelamente a este processo vivido e desenvolvido pela ADM, de Santo André, o PÓLIS estava em seu processo institucional de se voltar para as questões de gênero nas políticas públicas, inserido nas reflexões mais amplas propostas pela Plataforma de Gênero da NOVIB. Além de buscar, em diversas fontes, informações que pudessem subsidiar esta trajetória, o PÓLIS estava também atento aos esforços dos diferentes governos locais brasileiros para a inserção da temática de gênero em suas políticas públicas, e também dando os primeiros passos no sentido de atentar para a importância da transversalidade do tema raça nas políticas públicas. Algumas experiências foram publicadas no formato do Boletim DICAS – Idéias para a ação municipal (<http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas>) numa tentativa de socializar o pequeno acúmulo que há neste campo. Além disso, o PÓLIS convidou grupos, pesquisadores, técnicos municipais e lideranças de movimentos de mulheres para que partilhassem os caminhos que parecem viáveis na inclusão da temática de gênero nas políticas públicas. Dentro desta trajetória, o PÓLIS aceitou o convite da ADM. E quando os quatro textos

ficaram prontos, as autoras foram convidadas a apresentar o resultado de sua pesquisa à equipe técnica do PÓLIS. Pela riqueza do material, e pelo pouco acúmulo que se tem no que se refere a uma abordagem de gênero nas políticas públicas, e um acúmulo menor ainda no que se refere a uma abordagem de raça nas políticas públicas, o PÓLIS acredita que apoiar a concretização desta publicação é um primeiro passo para garantir que os direitos de mulheres e homens de todas as raças estejam assegurados na construção de espaços públicos democráticos e inclusivos.

O que aqui está é resultado do trabalho de muitas pessoas e de muitas organizações. Em especial, ressaltamos a disponibilidade da então Secretária Mercedes Cywinski e a importância da contribuição de todas as parcerias envolvidas – o ILDES, o CEERT, a ELAS, o PÓLIS, a SOF. As reflexões constantes destes estudos são atuais, mas não são ponto de chegada, são ponto de partida. O objetivo desta publicação é municiar a reflexão e estimular as investidas de inserção das questões de gênero e raça nos programas. Isto vale para a Prefeitura de Santo André, para outras administrações públicas, para ONGs e demais interessados. O próximo passo é analisar as possibilidades e os caminhos para implementação.

Este é o grande desafio!



Banco do Povo de Santo André:

o crédito solidário incorpora mulheres e negros?

Vera Soares

Mestre em Educação e bacharel em Física pela Universidade de São Paulo, integra o conselho científico do Núcleo de Estudos da Mulher e Relações de Gênero (NEMGE-USP), é assessora da Comissão da Mulher Trabalhadora da CUT, integra as ONGs ELAS e AGENDE.

Apresentação

Este artigo apresenta a experiência do Banco do Povo de Santo André e procura fazer uma avaliação da integração de gênero nessa iniciativa. Busca também identificar se há inclusão da dimensão racial neste programa. Assim, descrevemos as atividades do Banco do Povo e arrolamos algumas sugestões para que a Assessoria dos Direitos da Mulher amplie sua ação. Está organizado em seis partes: *Apresentação, O Banco do Povo de Santo André, Outras experiências semelhantes em andamento no Brasil, Observações e comentários dos gestores, e Sugestões.*

Para a elaboração do texto, foram realizadas a leitura de um documento que descreve o Projeto para Implantação de Instituição de Microcrédito no Município de Santo André, e dos folhetos de divulgação do Banco do Povo. Foram também conduzidas cinco entrevistas com gestores. Observou-se também o material de apoio ao agente de crédito, que é utilizado no Curso de Formação do Agente de Crédito e serve de consulta no dia-a-dia do trabalho.

As entrevistas focalizaram a descrição da implantação, o funcionamento do Banco do Povo, as percepções da presença das mulheres e dos negros como usuários, as dificuldades encontradas no dia-a-dia e como o Banco pode contribuir para a inclusão social desses segmentos.

O Banco do Povo de Santo André¹

Histórico

¹ Descrevemos aqui como foi criado o Banco do Povo, seus procedimentos, seu funcionamento, etc., sempre tendo como base principalmente as entrevistas realizadas com a equipe de Santo André, que revelaram quanto o programa é bem compreendido e como todos mostram-se familiarizados com seus procedimentos e propósitos. Durante as entrevistas, ouvi vários casos contados com muitos detalhes e pude imaginar essas pessoas, suas casas e seus empreendimentos. O que segue é apenas uma simplificação do que ouvi.

O Banco do Povo de Santo André entrou em operação em maio de 1998, e até fevereiro de 2000 havia atendido 811 clientes, sendo 57% do sexo masculino (462 clientes) e 43% do sexo feminino (349 clientes). O atendimento às mulheres aumentou: em 1998 elas correspondiam a 38% da clientela, e em 1999 a 44%. Quanto às áreas de atividade dos empréstimos, 4,2% foram para produção; 65,1%, comércio e 28,2%, serviços. Sobre os valores dos créditos: 49,3% estavam entre R\$ 1 mil e 3 mil, sendo 91,7% utilizados como capital de giro.

O Departamento de Geração de Emprego e Renda foi responsável pela elaboração do projeto, que consistiu em pesquisar uma política de microcrédito, conhecer as experiências em andamento, elaborar uma proposta para a Prefeitura e realizar a implantação na Cidade.

A Prefeitura de Santo André adotou o modelo de instituir uma ONG para a implementação do Banco do Povo, conforme existe em outras cidades. Assim, constituiu uma instituição de microcrédito composta, além da administração municipal, pela Associação Comercial (ACISA), pelo Sindicato dos Bancários do ABC, pelo SEBRAE-SP, pelo Sindicato das Empresas de Transportes (SETRANS) e pelo Sindicato dos Metalúrgicos do ABC.

A Secretaria do Desenvolvimento Econômico e do Emprego é uma experiência implantada na atual administração. O desenvolvimento econômico é um tema muito abrangente, e a Secretaria procura imprimir dois enfoques: a geração de emprego e renda e o desenvolvimento econômico. Um dos objetivos da Secretaria é desenvolver a interlocução das empresas existentes em Santo André com o poder público, o outro é a implantação de programas de geração de emprego, como o Banco do Povo.

"A implantação desta Secretaria tem demonstrado que o desenvolvimento econômico acaba tendo uma ligação com outras secretarias, principalmente a Secretaria de Cidadania e Ação Social, e a questão de renda e geração de emprego também tem tido uma forte relação com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano, pois todas essas intervenções urbanas desencadeiam uma ação de desenvolvimento econômico."

Para a geração de emprego e renda, a Secretaria tem atualmente vários parceiros, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e os governos estadual e federal. Outros projetos incluem: Central de Trabalho e Renda e Incubadora de Cooperativas Populares. E, atualmente, estuda-se o Programa Empreendedor Popular.

De modo geral, havia poucos dados e informações disponíveis sobre o mercado informal e mesmo sobre o mercado formal de trabalho no ABC como um todo e no município, que pudessem oferecer subsídios concretos para a implantação dos objetivos da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e do Emprego. Um censo econômico foi realizado pelo SEADE e os dados só agora estão sendo explorados. A Secretaria está trabalhando também na identificação de negócios que merecem um apoio especial, devido às suas potencialidades para a Cidade. Para isso, foi contratado um consultor, que ainda está analisando os dados. Uma outra fonte de dados é a Pesquisa Emprego e Desemprego (PED), também do SEADE, que agora passa a oferecer dados para a região. Haverá assim uma forma de medir a situação do desemprego, pois antes só existiam dados desagregados no nível da região metropolitana de São Paulo.

A Central de Trabalho e Renda tem oferecido uma amostragem do perfil das pessoas que procuram emprego na região, que pode ser desagregada por idade, sexo, formação, etc. "Não são necessariamente moradores de Santo André, mas a grande maioria é da Cidade, já estão cadastradas mais de 40 mil pessoas e apenas 700 vagas estão disponíveis". A partir daí, pode-se avaliar o tamanho do problema causado pelo desemprego. Com o objetivo de orientar as alternativas de qualificação profissional, a Secretaria também está fazendo um levantamento das funções que desapareceram do mercado de trabalho e observando as alternativas de emprego existentes. Com o maior número de dados e informações, será possível um melhor direcionamento das políticas públicas de emprego.

Ainda não se estudou profundamente o tamanho e o perfil da clientela potencial do Banco do Povo. A equipe responsável pelo projeto, com experiência em análise do mercado de trabalho, avaliou as informações da economia formal e os dados disponíveis na Prefeitura sobre ambulantes, estimando também os dados da economia informal. Foram estimados os limites superiores e inferiores da clientela potencial – entre 2.400 e 12.000 pessoas. "Não foi feita uma pesquisa sobre o público-alvo da demanda, basicamente por uma questão orçamentária do projeto", muito embora se reconheça sua necessidade.

"... pois o desemprego tem aumentado muito, e hoje o trabalhador desempregado está levando em média 23 meses para recuperar seu posto de trabalho. Se segmentar por idade, uma pessoa entre 15 a 24 anos leva em média 16 meses; acima de 40 anos leva em média 43 meses para recuperar. Durante todo esse tempo, não tem jeito, a pessoa tem que buscar atividades informais para sobreviver. Então ele vai buscar a atividade comercial, vai fazer bicos. Por outro lado, tem pessoas que já não buscam mais emprego no mercado de trabalho com carteira assinada, e ele vai tocando a economia informal".

Objetivos do Banco do Povo

O microcrédito visa facilitar o acesso do pequeno empreendedor à política de crédito. O objetivo do Banco do Povo é sustentar, via crédito popular, o empreendimento de pequenos empreendedores, partindo da idéia de que o crédito é um direito de cidadania. O cidadão empreendedor, aquele que desenvolve um pequeno negócio e que muitas vezes trabalha sozinho ou tem ajuda de outros membros da família ou trabalha por conta própria, sendo o empreendimento formal ou informal, tem direito ao crédito. Geralmente, esses pequenos empreendedores são excluídos do sistema financeiro.

O público-alvo do Banco do Povo é o empreendedor excluído do financiamento do sistema financeiro comum, do sistema bancário, sem distinção se é formalizado ou não². E qualquer atividade econômica pode receber financiamento, não havendo restrição a nenhum tipo de atividade, exceto as atividades consideradas contravenções legais.

² O empreendimento é considerado formal quando, além da documentação legal necessária, emprega trabalhadores com carteira assinada. Mesmo assim, alguns empreendimentos formais optam pela informalidade no registro de trabalhadores.

“Nós, inicialmente, queríamos uma política de microcrédito mais ampla, que atendesse a outras necessidades da população, como o financiamento de casas, o apoio para início de novos negócios, a capacitação de pequenos empreendedores. E aí, estudando as propostas, as experiências, a gente teve que tomar algumas decisões importantes. Por exemplo, o financiamento da habitação não dá para incluir nessa proposta de microcrédito, tem que pensar em outra política, que não caminhe na mesma linha. É necessário, então, afirmar que microcréditos são valores pequenos e a curto e médio prazos. O crédito habitacional, por exemplo, corresponde a valores maiores e a longo prazo. Então, essas duas propostas são incompatíveis.”

Um dos princípios do Programa é a auto-sustentabilidade, ou seja, o Projeto não deve sobreviver do dinheiro público o tempo todo. Assim, o modelo de funcionamento do Banco do Povo não é paternalista nem assistencialista. Os recursos aportados pelas entidades, inclusive a Prefeitura, não podem desaparecer, têm de retornar. Portanto, há necessidade de uma grande escala de empréstimos, que devem ser de valores pequenos e médios e de valores um pouco maiores. O Programa não foi planejado para ser subsidiado com dinheiro público e trabalha com taxas de juros bastante realistas em relação às taxas de mercado.

O Banco procura aquele cliente que, dentro das regras, possa devolver o dinheiro ao Programa. A finalidade é financiar o crescimento dos micro e pequenos empreendimentos. O Banco não atende a quem tem dívidas passadas não pagas, não cobre dívidas a serem contraídas e também não funciona como crédito pessoal. Se uma pessoa quiser comprar uma geladeira, por exemplo, precisa procurar outro lugar. “O Banco do Povo é especificamente um crédito produtivo, tendo por objetivo garantir emprego

e renda". Ou seja, visa sustentar aquele emprego que existe nos empreendimentos; contribuir para a sustentabilidade e o crescimento do negócio.

Ao contribuir com os negócios informais e aceitar a participação da Prefeitura, (cujos recursos são advindos do orçamento público e vêm do sistema de arrecadação de impostos), da ACISA (que representa o setor empresarial da cidade), dos Sindicatos (que lutam pela formalização do trabalho), essa iniciativa pode parecer contraditória. Entretanto, existe a perspectiva de que o microcrédito possa contribuir para o crescimento dos pequenos negócios e para a geração de empregos. O Banco do Povo acredita que o crescimento de um negócio informal leva à sua formalização,

"A idéia da criação do Banco do Povo foi no sentido de incrementar os pequenos negócios existentes na cidade. Posteriormente, quando começaram as discussões do que fazer para a integração dos excluídos, principalmente dos moradores das favelas, o Banco procurou se integrar nestas iniciativas, que estão sendo desenvolvidas pelo Projeto Integrado."

Os pequenos empreendedores têm muita dificuldade no acesso ao crédito, caindo muitas vezes nas mãos de agiotas ou esbarrando no limite do cheque especial, vendo-se portanto obrigados a pagar altas taxas de juros. O mercado financeiro vigente não possibilita acesso para o informal, pois só atende quem se constituiu como pessoa física. E mesmo para pessoas físicas, as taxas de juros das instituições financeiras são altíssimas, além de possuir processos altamente burocráticos e lentos, com a exigência de apresentação de inúmeras garantias.

O Banco do Povo tem o objetivo de gerar emprego e manter postos de trabalho. Isto pode ocorrer quando o empreendedor, de posse do microcrédito, mantém ou amplia o número de pessoas trabalhando. "Pode até não contratar, mas mantém os que estão trabalhando e, ao ampliar a capacidade do negócio, pode melhorar os salários. Outras vezes, somente o fato de manter o empreendimento já valeu".

Funcionamento e perfil dos tomadores do crédito

Entre as instituições de microcrédito há duas linhas, uma delas chamada "minimalista", que só trabalha com o microcrédito; outra chamada "desenvolvimentista", que concede crédito e ao mesmo tempo promove educação, treinamento dos clientes e orientação³. O Banco do Povo de Santo André assume a primeira alternativa. Mesmo tendo conhecimento de que o cliente precisa de educação, treinamento, necessita aprender a enxergar o mercado, aprender a fazer suas contas, separar o orçamento familiar do

3 Informação oferecida pelo Banco do Povo de Santo André.

orçamento do negócio, etc., os gestores do Banco do Povo entendem que essas ações devem ser realizadas por outros programas auxiliares, acreditando que uma proposta inviabilizaria a outra.

“São vários motivos: primeiro porque uma instituição de microcrédito deve ser uma instituição bastante enxuta, para que os custos não sejam repassados ao tomador de crédito. Em geral, capacitação tem um custo elevado e alguém teria que pagar, então seria embutido isso na parte de juros, o que afastaria os tomadores de crédito. Outro aspecto é a necessidade de se conciliar o crédito e a capacitação, pois, se por algum motivo a capacitação não for adequada, pode induzir o tomador de crédito a erros e, assim, inviabilizar a política de microcréditos; o outro lado é que, mesmo que capacitação não o tenha orientado para certos procedimentos, mas tenham sido feitos pelo empreendedor tomando uma decisão muito particular dele e se, de repente, essa decisão não dá certo, ele pode responsabilizar a capacitação recebida, então uma política seria responsável pelos erros da outra.”

O Banco do Povo percebe as necessidades de capacitação nas áreas gerencial, de escolha e de desenvolvimento do empreendimento. São necessárias tanto noções de gerência de empresa quanto de mercado para que quem vai vender conheça o perfil do cliente, os tipos de fornecedores, etc. Há falta de conhecimento sobre fluxo de caixa e capital de giro, sendo necessário, portanto, oferecer suporte para o gerenciamento, ajudando as pessoas a desenvolver efetivamente os seus negócios.

A Secretaria pretende criar uma outra ONG com o objetivo de integrar a Incubadora de Cooperativas e a formação do empreendedor. Essa iniciativa, ainda em fase de desenvolvimento, está sendo chamada de Empreendedor Popular. A idéia da criação de uma ONG para essa finalidade é de garantir continuidade, mesmo com mudança de governo: “a entidade continua independente de conotação política, como atualmente já é o Banco do Povo, que é independente da Prefeitura, tem vida própria”.

O público-alvo do Empreendedor Popular será prioritariamente os desempregados, os moradores de áreas carentes e os participantes do Programa de Renda Mínima, que na sua maioria são mulheres. Esse programa deverá atender, sobretudo, as mulheres e as pessoas acima de 40 anos. “Assim, a proposta de geração de renda estará articulada com a capacitação”.

Dessa forma, será possível capacitar o empreendedor para gerenciar o seu empreendimento, oferecer noções básicas para construir um estudo de viabilidade econômica. Trata-se de romper com um preconceito muito grande entre os pequenos empreendedores, que só se consideram empreendedores se estiverem formalizados.

“A proposta não é de trabalhar com essa lógica, e sim de que a

formalização seja consequência de um empreendimento bem-sucedido, pois, conforme vai crescendo, o empreendedor vai começando a formalizar seu empreendimento, vai se adequando às exigências do mercado. Mas algumas pessoas insistem em querer fazer a abertura da empresa primeiro e acabam quebrando. Então, isso faz parte da formação."

Um dos critérios para a concessão do crédito no Banco do Povo é de que o negócio esteja em funcionamento há pelo menos seis meses. Esse cuidado garante que o Programa adquira experiência neste tipo de iniciativa e, ao mesmo tempo, crie na Cidade uma cultura de microcrédito. "Assim, pode-se evitar um risco grande na política de crédito, que é a geração de inadimplência e a inconsistência nas carteiras do microcrédito".

"Agora, depois de dois anos de experiência, já estamos pensando na implantação da política para início de negócios em áreas-piloto da cidade, em áreas mais carentes."

No Banco do Povo, atualmente existem mais empreendimentos informais que formais. Em 1998, o percentual maior era dos empreendimentos formais, em 1999 a situação se inverteu e o apoio do Programa aos informais alcançou 61%. Esse aumento da informalidade é um dado da realidade da região e da realidade brasileira, pois na medida em que cresce o desemprego aumenta a informalidade.

Quanto ao sexo, 43% são mulheres e 57%, homens. No início, o percentual de homens era muito maior, mas a participação das mulheres tem crescido e esse número pode ser maior, pois alguns empreendimentos são operados por mulheres, mas são os homens que assinam o empréstimo, "pois as mulheres ainda não estão acostumadas a tomar crédito".

No setor de serviços, a atuação das mulheres é muito grande, principalmente nos pequenos negócios. A região do ABC tem ainda um perfil bastante industrializado, mas a realidade vem mudando com o crescimento do setor de serviços e de comércio. Com os empréstimos ocorre o mesmo, a maior parte do crédito do Banco do Povo é destinada ao comércio e depois aos serviços.

O sistema de controle do Banco do Povo é informatizado, mas ainda não possibilita o cruzamento entre os dados dos microcréditos – por exemplo, entre o tipo de negócio e o sexo da pessoa que toma o crédito. O Banco está desenvolvendo um outro sistema que possibilitará isso. Assim, não se sabe, por enquanto, quantas mulheres estão no setor de roupas, por exemplo. Essas são informações que podem ser obtidas nas fichas catalogadas.

As fichas têm muitas informações, como perfil socioeconômico, sexo, etc., mas a raça não é registrada. A justificativa para a ausência dessa informação é de que a pessoa que está solicitando o microcrédito possa

sentir-se prejudicada na liberação do crédito.

O perfil atual do crédito liberado, com 57% de homens e 43% de mulheres, não causa surpresa aos gestores, pois é de conhecimento de todos que existem muitas mulheres desenvolvendo atividades empreendedoras, principalmente na economia informal. E essa proporção de mulheres clientes do Banco ainda poderá ser maior, pois a participação delas vem crescendo.

"Parece que em alguns períodos do ano, sobretudo no final do ano, a participação das mulheres cresce. Ainda é cedo para fazer essa análise, será necessário verificar se esses dados se repetirão em outros anos, como ocorreu em 1998 e em 1999 no período de julho a setembro, em função das atividades comerciais de final de ano, um número maior de mulheres tem buscado crédito."

Outra observação quanto às diferenças entre empreendimentos de homens e mulheres é de que os homens têm empreendimentos maiores e seus empreendimentos têm um período de existência maior, já os empreendimentos das mulheres são mais recentes e têm um porte geralmente menor:

"O que é que eu quero dizer com isso? As mulheres são empreendedoras, vendedoras de lingerie, de produtos de beleza, de produtos de limpeza, fazem bolos, comidas. Trabalham com pequenos empreendimentos. Os empreendimentos dos homens geralmente têm um porte maior, são oficinas, bazares. As mulheres e os homens aposentados geralmente têm uma atividade mais modesta. É verdade que algumas mulheres têm empreendimentos muito bons, de grande porte."

Quando se consideram valores relativos aos créditos, os homens são mais inadimplentes. A partir dos depoimentos dos entrevistados não se conseguiu fazer observações que distinguissem brancos e negros. Ainda não foi feito nenhum estudo que levasse em conta a questão racial. E, conforme observado acima, as fichas atuais não permitem obter qualquer informação segmentada por raça.

Um dos desafios iniciais do Banco era o de quebrar os preconceitos que em geral as pessoas têm por não conhecer a proposta e estranhar uma oferta de crédito. Aqueles que estão na informalidade têm receio de tomar crédito, em especial as mulheres, que geralmente têm receio de assinar o contrato, receio do informal "Como existe uma boa parcela de mulheres na informalidade, acham que o crédito ainda é para o formal." Ainda há necessidade de um trabalho de comunicação para divulgar que esse banco é também voltado para o mercado informal, assim, a participação das mulheres poderá aumentar ainda mais.

O agente de crédito e o comportamento empreendedor

O Banco do Povo de Santo André tem como estrutura de recursos humanos: um gerente-executivo, cinco agentes de crédito, uma coordenadora, um gerente administrativo-financeiro, uma auxiliar de secretária, um atendente e um motorista, além de três estagiários que trabalham na divulgação.

“O trabalho do agente de crédito é de muita responsabilidade, não é um trabalho mecânico. Tem muitas variantes durante todo o período. Você trabalha com pessoas com vários tipos de personalidade e caráter. Você tem de se adaptar a vários meios para conseguir exercer a função. Isso é um pouco difícil numa empresa, te dão aquilo que você tem de fazer e desenvolver.”

O agente de crédito é quem conduz todos os contatos com os clientes e apresenta as propostas. O perfil que também tem sido buscado para essa função é de uma pessoa empreendedora. Segundo os gestores, empreendedor é aquela pessoa que enxerga as questões de uma forma bastante produtiva, que não olha tudo pelo lado problemático, e sim pelo lado da solução, que procura o autocrescimento, a organização e a atualização pessoais, que não está acomodado,

“é uma pessoa que está olhando para frente, quer se organizar, porque tem uma visão do crescimento da carteira dele, percebe a carteira de crédito como o negócio dele, quer ver as coisas funcionando. Tomam conta dos seus clientes, relacionam-se com eles, criam uma rede de informação e procuram manter o crescimento da carteira com a baixa inadimplência”.

O perfil do agente de crédito quanto à escolaridade é, no mínimo, de ensino médio, uma escolaridade mais voltada para a área de empreendimentos, como contabilidade, que para a área da assistência social, por exemplo.

“A principal tarefa do agente de crédito é fazer o levantamento socioeconômico, depois ter uma conversa com o cliente para conhecer a empresa e a pessoa. Essa conversa demora, em média, de 45 minutos a duas horas. O levantamento socioeconômico contém informações tanto da casa quanto da empresa. Também faz parte das funções do agente de crédito o acompanhamento do cliente, por meio de visitas realizadas durante o empréstimo.”

O agente de crédito entra nas casas para fazer o levantamento socioeconômico do empreendimento. Precisa conhecer a lógica de cada empreendimento, como funciona, como é o fluxo de caixa, como são atendidos os clientes e como o empreendedor faz o gerenciamento. Também

precisa saber como se faz a divulgação do Banco do Povo. Assim, o agente de crédito estabelece um diálogo detalhado com o empreendedor e, em alguns casos, pode concluir que ele não precisa do crédito, sendo mais necessário aprimorar o gerenciamento. Ou seja, o agente de crédito precisa ser treinado também para entender o que está faltando ao empreendedor:

“Existem várias possibilidades para o comportamento empreendedor. A primeira delas, que é bastante interessante, é de que o empreendedor vá buscar parceria com outros empreendedores para se fortalecer. Uma atividade empreendedora é aquela que busca, por meio de parcerias, formas de sustentar o empreendimento. Outra característica é a criatividade para sustentar a atividade. Existem várias atividades empreendedoras que são oriundas da criatividade das pessoas.”

Os agentes de crédito foram capacitados por um curso específico de dez dias, com uma metodologia sistematizada pelo BNDES. Esse curso tem um manual, que será comentado em outro item. Quem oferece a capacitação é uma consultora do BNDES, com muitos anos de experiência em microcrédito. O curso envolve o conhecimento do perfil do empreendedor, da motivação e do funcionamento do microcrédito: levantamento socioeconômico, identificação do cliente, busca de informações e “aprender a enxergar além do que o cliente está falando”.

O Banco do Povo e as cooperativas

O Banco do Povo financia cooperativas e atua junto à Incubadora de Cooperativas, que já tem 14 núcleos. Futuramente, a proposta será de apoiar essas cooperativas, pois atualmente o Banco limita-se a apoiar empreendimentos em funcionamento há, pelo menos, seis meses. Os critérios são os mesmos para as cooperativas e para as pessoas individualmente, mas limites normais do crédito são diferentes: para as pessoas individualmente, de 300 a 5 mil reais para capital de giro e de 300 a 10 mil reais para o capital fixo; já para as cooperativas o limite varia de 300 a 25 mil reais, suprimindo um patamar maior de necessidades. Além da exigência do tempo de funcionamento, outra dificuldade do maior entrosamento entre as duas iniciativas é de que, para as cooperativas, há necessidade de crédito mais subsidiado que os oferecidos pelo Banco. À medida que as cooperativas forem se estabelecendo, haverá mais facilidades de parceria com o Banco.

As cooperativas estão aglutinando pessoas que vivem em grau muito alto de exclusão e pobreza, por exemplo, uma cooperativa de vestuário, que já conta com 87 pessoas e pretende chegar a 100, é constituída por moradores dos núcleos mais carentes da cidade e o núcleo inicial foi constituído por catadores de papel e moradores de rua. Assim, os processos mais lentos são

os de organização e aprendizado, é necessário mais tempo para autogestão da cooperativa, para compreensão dos princípios do cooperativismo, etc.

As mulheres têm uma intensa participação nas cooperativas, e novamente se repete a dificuldade de as mulheres estarem nos postos de decisão, por exemplo, na

"... Cooperativa de Reciclagem, em que há maioria de homens, uma mulher se candidatou para ser presidente, acabou não ganhando, foi indicada como diretora financeira da cooperativa. Já uma cooperativa de costura tem 31 pessoas, sendo 30 mulheres e 1 homem. O presidente da cooperativa acabou sendo ele, o único homem".

Há uma grande participação das mulheres nas cooperativas. Uma das explicações para essa grande participação, oferecida por alguns dos gestores do Banco do Povo, é de que as atividades mais fáceis para que as cooperativas se organizem são atividades simples, com geração de renda menor, o que indica que os homens buscam atividades que tenham um potencial maior de geração de renda. Além disso, muitos homens não apostam nessa atividade por achar que ela é muito instável, que não é nobre e que não gera renda. As mulheres parecem mais adaptadas às alternativas de geração de renda, enquanto os homens buscam um emprego formal.

De certo modo, isso reflete as trajetórias profissionais de homens e mulheres. "Pode ser que ainda exista um certo entendimento de que o homem tem que procurar emprego, enquanto a mulher busca formas alternativas de complementar a renda". Além disso, as mulheres têm uma maior facilidade no trabalho coletivo, em cooperativa, que vem de sua própria forma de socialização, pela maior facilidade de trabalhar sem hierarquia rígida. Assim, de certa forma, sua experiência de submissão pode estar ajudando na sua integração neste tipo de atividade.

Outras experiências de microcrédito⁴

A exitosa experiência do Banco do Povo de Bangladesh, iniciada há quase duas décadas, deflagrou uma nova concepção de financiamento à pequena economia de subsistência urbana, que tem sido parte das estratégias de combate à pobreza⁵. Essa experiência começou com 46 mulheres e um fundo de 25 dólares, que hoje atinge 4 milhões de beneficiários e movimenta recursos da ordem de 600 milhões de dólares. Na América Latina, essa experiência tem se desenvolvido com excelentes resultados em vários países⁶ e continua marginalmente presente no cenário nacional. O microcrédito, as incubadoras de cooperativas populares⁷ e as novas formas de autogestão e propriedade⁸ formam um amplo movimento denominado de Economia Solidária, que abre um novo campo para a geração de emprego e renda para

4 Este item está baseado no Relatório da OIT: "A incorporação do enfoque de gênero nas políticas públicas e nos programas de combate à pobreza e de geração de renda no Brasil" (Soares, V. e Cappellin, P. fev. 2000).

5 O Banco do Povo de Bangladesh, o Grameen Bank, fundado em 1978, é uma instituição de caráter privado, sendo a participação de particulares da ordem de 90% do capital e 10% de propriedade governamental. Essa estrutura se reproduz na direção de seu Conselho. Ver E. da Silva, E. e Olivo, S. "Crédito e financiamento para a criação de pequenos negócios no Brasil: análise institucional e proposições de mudanças". In: Siqueira, A. (coord.). Geração de emprego e renda no Brasil. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

6 Mezzera, J. "Modas y profesionalismo: la financiación del sector informal urbano". In: Crédito Informal: acceso al sistema financiero. Mezzera, J. (org.). OIT, 1993.

7 Atualmente, existe um programa nacional de apoio à implantação de incubadoras de cooperativas populares nas universidades brasileiras, inicialmente com apoio da FINEP. Há uma rede dessas incubadoras com sede na UniTrabalho, da qual participam cerca de 20 instituições, entre universidades e outras organizações. A experiência das Incubadoras de Cooperativas é uma iniciativa muito recente, que teve seu início na Universidade Federal do Rio de Janeiro, há cerca de 3 anos, e tem crescido rapidamente.

8 A Associação Nacional de Empresas Autogeridas (ANTEAG) reúne mais de 50 empresas salvas da falência pelos seus próprios trabalhadores, são cooperativas e associações das mais diferentes espécies, onde trabalham cerca de 17 mil pessoas.

os marginalizados do processo econômico e que, recentemente, ampliou sua implementação no Brasil.

A origem de programas governamentais ligados à concessão de microcréditos (ou crédito produtivo popular) remonta, no Brasil, à década de 1970. Desde essa época, o objetivo de fornecer apoio financeiro a pequenos empreendedores esteve circunscrito às organizações não-governamentais que atuavam junto às populações carentes. As transferências eram feitas em caráter assistencialista, e não se cobravam contrapartidas financeiras pelos empréstimos realizados⁹.

9 Ver Guimarães, I. G. e Magalhães, M. "A experiência do microcrédito no Distrito Federal". São Paulo em Perspectiva, v.11, n.4, 1997.

Mais recentemente, face ao aumento intensivo do desemprego, programas de microcrédito (res)surgiram na agenda das políticas públicas de emprego como alternativa para viabilizar novas oportunidades de ocupação e geração de renda, bem como para provisão de crédito produtivo a segmentos da população de baixa renda, geralmente inseridos no mercado informal de trabalho. Os programas de microcrédito têm objetivado a concessão de empréstimos de pequena monta a atividades de pequeno porte, tanto urbanas quanto rurais, operando em mercados formais ou na informalidade.

O chamado microcrédito, ou crédito popular – visto não como política compensatória, mas como recurso de integração de empreendimentos "populares" ou de "pequeno porte" no processo de desenvolvimento, sob uma ótica não-excludente –, pode cumprir um papel estratégico no campo das políticas de trabalho e renda.

Em geral, os programas operam com a concessão de crédito reembolsável, podendo, assim, garantir a auto-sustentação dos programas e preservar sua natureza não-assistencialista, tendo por finalidade a ampliação e a melhoria das condições de funcionamento dos negócios já financiados. Outros objetivos estão presentes, como, por exemplo, a absorção de mão-de-obra menos qualificada, que pode ser estimulada ao aprendizado de uma profissão, e a ativação da economia local, pela qual se espera um certo crescimento das atividades formais, objetivos capazes, inclusive, de ampliar a arrecadação indireta de impostos.

Muito recentemente, órgãos públicos começaram a desenvolver esse tipo de atividade. As primeiras iniciativas foram em Brasília e em municípios como Porto Alegre, Santo André e Rio de Janeiro. Também recentemente, o BNDES passou a oferecer programas de crédito produtivo popular.

O programa do BNDES e a formação dos agentes de crédito

As experiências atuais com bancos do povo têm recebido apoio do BNDES por meio do Programa de Crédito Produtivo Popular, cujos objetivos são a formação de ampla rede institucional para propiciar aos

microempreendedores, formais e informais, o acesso ao crédito e para fomentar a ocupação e a geração de renda¹⁰. O Programa de Crédito Produtivo Popular apóia a continuidade de microempreendimentos, estimulando sua auto-sustentabilidade, seja prestando apoio financeiro seja participando ativamente da dinâmica e da estruturação de iniciativas similares.

A concessão do microcrédito aos empreendimentos da população de baixa renda tem fomentado a elaboração de uma nova metodologia para preparar os técnicos – agentes de crédito – como mediadores na seleção, no acompanhamento e na supervisão dessa clientela específica. Em função disso, o BNDES promoveu a sistematização da capacitação desses profissionais, graças à implementação de cursos especificamente estruturados com materiais didáticos elaborados ao longo de 1997 e 1998 e com o apoio do Ministério do Trabalho, por meio da Secretaria de Formação Profissional (SEFOR). Até hoje, foram capacitados mais de 300 agentes de crédito.

O programa se desenvolve respeitando a autonomia das ONGs envolvidas, respeitando-se seus critérios operacionais quanto a identificação do público-alvo (pessoas físicas ou jurídicas), cadastramento, liberação dos empréstimos, acompanhamento dos projetos, cobrança financeira e avaliação final. Ao BNDES cabe, tão-somente, exigir relatórios trimestrais que dêem conta do monitoramento dos projetos e das informações qualitativas relacionadas à geração de postos de trabalho, capacitação profissional e qualidade de vida da população atendida. Ao BNDES cabem também a capacitação dos agentes de crédito e o fornecimento do material de apoio ao trabalho desses agentes.

A filosofia deste programa de capacitação para o crédito produtivo popular é registrada com clareza em seus manuais. A concepção de crédito solidário é vinculada ao objetivo do crédito. Ao exercer a função no processo de análise do crédito, exige-se do agente a realização de levantamento de dados, usando três instrumentos: a entrevista pessoal, o questionário e a observação pessoal. Sugere-se que façam parte da análise do processo os principais aspectos denominados de "os cinco Cs do crédito", lembrando que, para os pequenos empreendimentos, a garantia do desenvolvimento do empreendimento e do pagamento repousa muito mais no caráter do cliente e nas suas condições pessoais que nas do empreendimento¹¹.

Da leitura de alguns dos volumes do manual para a formação de agentes de crédito, percebe-se que a proposta não assume, em nenhum momento, um enfoque de gênero na metodologia para sensibilizar este profissional específico a lidar com a clientela que potencialmente se distribui entre a população masculina e feminina. Tampouco estimula a capacitação do agente de crédito em lidar e resgatar as marcas de gênero que acompanham as características do mercado, dos consumidores e dos produtos.

Essa aparente neutralização é carregada de conotações masculinas, na medida em que se usa sempre uma linguagem que visualiza como público-alvo

10 Lembramos que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), fundado em 1952, no desempenho de suas atividades, é o principal aplicador dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), com especial ênfase a "programas e projetos que propiciam a manutenção e a geração de novos postos de trabalho".

11 Os cinco Cs do crédito são: o Caráter, o Capital, as Condições do negócio, a Capacidade de pagamento e o Colateral, isto é, as garantias.

"o empreendedor", "os proprietários" e "o cliente", reforçando a idéia patriarcal de que é e será sempre um homem o cliente potencial deste programa.

Particularmente, exemplares dessa linha masculina de fomento ao crédito para a população de baixa renda, são as páginas dedicadas a preparar o agente de crédito para o trabalho de campo, quando oferecem as instruções para o levantamento socioeconômico, que é um instrumento útil para que este profissional – o/a agente de crédito – possa desenhar o perfil do cliente potencial. Na introdução, chega-se a sugerir que "para a realização da entrevista, é recomendável a presença de algum parente próximo (de preferência um filho) ou um componente do grupo solidário".

O manual orienta a formação do agente de crédito a descrever o ambiente familiar e a verificar os fatores de risco ao crédito. Nesse contexto, o manual sugere "verificar fatores de risco ao crédito, como doenças crônicas da família ou eventos familiares (festas/comemorações, gravidez, viagens e mudanças previstas no período de amortização do crédito)". Na própria estrutura do questionário perde-se também a louvável possibilidade de conhecer mais de perto a constituição e a formação dos familiares envolvidos e dos trabalhadores, na medida em que não há lugar para diferenciar o sexo dos colaboradores.

Na formação desses agentes, que são as principais portas de entrada do Banco do Povo, é preciso introduzir as necessidades tanto das mulheres quanto dos negros, pelas condições que enfrentam no exercício de sua cidadania.

As percepções da condição de homens e mulheres, de negros e brancos

Existe, entre os gestores do Banco do Povo, o reconhecimento de que a sociedade brasileira ainda é permeada de preconceitos. Eles percebem as diferenças entre homens e mulheres, que se expressam, por exemplo, nas diferenças salariais (as mulheres ganham menos que os homens), e há um entendimento de que essas diferenças estão desaparecendo por conta própria e de que são transformações de valores que ocorrem na sociedade. Percebem que há lugares e profissões que superaram essas discriminações. Percebem que existe um maior equilíbrio na educação, afirmam que há cursos com a participação equilibrada de homens e mulheres.

"Elas não são iguais. Bastante desiguais. A mulher no mercado de trabalho continua atrás dos homens. São mais discriminadas, têm uma remuneração menor."

As diferenças salariais são explicadas pela experiência histórica das mulheres no seu papel de ajudante na renda familiar, embora hoje seu papel esteja mudando.

"É uma questão de tempo, é da própria mulher também achar o seu espaço e exigir salários como, no princípio, os homens acabaram exigindo."

"E, dependendo da profissão, não existe mais diferença nenhuma."

Há também, entre os gestores, o reconhecimento de que, no Brasil, a questão dos negros é um problema ainda maior se comparada à das mulheres no que se refere à discriminação. Percebem que há menor acesso a oportunidades, mesmo em itens básicos como educação. As barreiras não são identificadas, mas eles percebem que, quando existe igualdade de condições, como nos concursos públicos, os negros participam e têm acesso. Nesses casos, segundo os gestores, o acesso é mais igualitário, pois não há intermediação direta no processo de seleção, como ocorre em empresas.

"Acho que tem mais... Também acho que é por setor, porque aí eu acho que [a discriminação com os negros] é mais forte do que com as mulheres. Acho que tem mais discriminação."

"Minha impressão é de que é maior. Primeiro, que eu vejo a população negra muito segregada na área de baixa renda, com muita dificuldade em (...) fazer um deslocamento vertical, (...) as mulheres não têm essa dificuldade. Elas têm menos dificuldade, (...) mas aí, quando você olha entre mulheres, brancas e negras, são as brancas. Então, você vê mulheres em todos os lugares (...)."

Assim, há uma percepção das diferenças e dificuldades das mulheres e dos negros, uma explicação que enfatiza mais o aspecto econômico e a percepção de que os negros enfrentam mais discriminação que as mulheres.

"Hoje, eu estou percebendo, até um pouco assustado, não sei se os homens – estou falando daqui do ABC, de Santo André –, os homens se acostumaram muito a trabalhar na indústria, só esperam isso. Estou vendo muita mulher chefe da família. Eu tenho muitas clientes, que elas tomam a frente do negócio, o marido é a segunda renda. Tem uma que ganha de três a quatro vezes mais que o marido, trabalhando em casa. O marido ganha 500 reais, ela ganha dois mil, em porcentagem eu não sei te afirmar, mas deve ter 20% ou 30% de mulheres que dominam mesmo."

O Banco do Povo é entendido como um dos instrumentos que possibilita a geração de renda e que contribui para a inclusão social. Deve ser parte de um conjunto de políticas, como a formação, o acesso ao crédito, as cooperativas, etc. Políticas que contribuirão para a inserção de brancos e negros. Iniciativas como o Banco do Povo, a Incubadora de Cooperativas, a Central de Trabalho e Renda, os Programas de Formação Profissional e o Empreendedor Popular – ainda em andamento –, bem como outros programas como Renda Mínima, Bolsa-escola, Frentes de Trabalho, Bolsa-

trabalho (que visa a um público acima de 40 anos, totalmente excluído do mercado de trabalho e, geralmente, com menor grau de escolarização), visam à geração de emprego e renda e, assim, à inclusão social.

A idéia, então, é de que políticas como essas, e a intersecção delas, poderão minimizar as restrições sociais e as diferenças entre mulheres e homens e entre negros e brancos, contribuindo para a geração da renda e de trabalho. Mas, segundo os gestores, a ação dessas políticas não deve privilegiar qualquer segmento.

“Nesse sentido, a gente pode afirmar que o Banco é parte importante dessas políticas de inclusão social. Mas, se você tiver outras políticas e não tiver esta, você não chega a lugar nenhum.”

O poder público é visto como facilitador em processos de minimização das diferenças entre mulheres e homens, negros e brancos, devendo oferecer condições para que todos possam competir em igualdade de condições.

É necessário observar que, embora haja uma percepção das grandes dificuldades dos negros – homens e mulheres – em encontrar saídas para a sua condição de exclusão social, há uma maior dificuldade entre os gestores em falar dessas discriminações e, mesmo, em identificar como os negros estão participando no acesso ao crédito do Banco. Na ficha de inscrição há a identificação do sexo, mas não da cor.

“Acho que caberia, sim, ao poder municipal, ser o facilitador e tentar nivelar e dar condições de igualdade de competição entre gênero e raça também. Ser um facilitador nesse processo.”

Dar igualdade de condições, na percepção dos gestores, é ao mesmo tempo oferecer serviços que atendam universalmente aos indivíduos e não incluir critérios específicos para a priorização de algum segmento. O Banco procura mostrar que todas as pessoas que se enquadrarem nos seus critérios terão acesso ao crédito, e que este não visa a um determinado segmento ou a um determinado tipo de empreendimento.

“O Banco é para o formal e para o informal, para o homem e para a mulher; para comércio, indústria e serviço, para formais ou informais.”

“Acho que tem esse sentido de você dar igualdade de condições entre todos, não ter nenhuma ação discriminatória.”

Assim, quando se pergunta se o Banco pode criar condições para contribuir com a inclusão desses segmentos, observa-se que a alternativa logo vislumbrada é da oferta de créditos específicos para mulheres ou para negros, o que, claramente, não é a proposta principal deste programa. Mas, de

imediatamente, quando se fala de um atendimento que particularize esses segmentos, somente esta ação é identificada. Percebe-se que o Banco poderia realizar formas de comunicação diferentes para esses segmentos.

"Não, a gente não consegue, porque senão nós mesmos estaríamos discriminando, por exemplo, para o acesso ao crédito tem que cumprir determinadas condições, pode ser homem, negro, qualquer outra raça, ser igualmente. (...) O poder público dá igualdade de condições. Quem vai montar uma cooperativa não escolhe a raça ou o gênero para montar a cooperativa. A secretaria ajuda no sentido de dar igualdade de condições para essas diferenças que existem. Agora, incrementar ou estimular determinadas coisas, eu acho que aí seria discriminatório."

Há necessidade de discussão com os gestores sobre as condições das mulheres e dos negros na sociedade brasileira, bem como a discussão sobre o papel que as políticas públicas podem desempenhar no combate às discriminações. Muitos entraves decorrentes dessas condições ainda não são analisados no momento do desenho de políticas como as de acesso ao crédito.

"Porque elas são sozinhas para tocar o crédito, têm de cuidar da família, têm ene coisas para fazer durante o dia, aí ela dá uma baqueada. O homem geralmente tem família, está mais estável. A mulher, quando ela é sozinha ou quando o marido não é parceiro, (...) elas têm de arcar com todas as despesas. Os homens não, já estão acostumados com a ajuda das mulheres que trabalham."

Recomendações

A agenda política, em particular a das políticas públicas, é guiada por um processo de seleção dos temas e das ações que orientam o trabalho dos gestores. O principal obstáculo a ser superado pelas políticas que visam à igualdade entre homens e mulheres, entre brancos e negros, ou seja, as políticas de gênero e as políticas de igualdade racial, é conseguir converter a igualdade em um tema de relevância política, chegando a ser definido como um problema e alcançando o reconhecimento de que a igualdade é suficientemente importante para ser debatida. A entrada desse tema na agenda pública é uma etapa particularmente difícil que, certamente, só será possível pela ação dos movimentos sociais.

Hoje já é mais claro para os gestores que as políticas de combate à pobreza devem responder às necessidades específicas de cada grupo social, abrindo as possibilidades de abordar explicitamente as necessidades das mulheres. Entretanto, não há o consenso de que a pobreza das mulheres

se deve, em parte, à sua condição de gênero e de que a pobreza dos negros é decorrente de sua condição de raça. Não há, tampouco, consenso sobre as possibilidades de ação do poder público na correção dessas desigualdades. Apesar de haver o consenso de que as políticas públicas devem ser universais, não se sabe como tratar as diferenças para garantir essa universalidade.

A identificação da fase em que se encontra o problema para sua constituição como parte da agenda pública é requisito necessário para se poder avançar nas etapas seguintes e, assim, promover respostas efetivas frente às desigualdades e, em particular, frente à pobreza das mulheres e dos negros. É preciso debater as condições que permitem a constituição de políticas públicas que combinem o objetivo da inclusão social com a igualdade de gênero e de raça.

A elaboração de qualquer política ou programa sustenta-se em uma concepção, explícita ou implícita, sobre as relações de gênero e raciais, e a realidade social. Assim, a significação que as pessoas responsáveis pelo desenho da política, do programa ou do projeto atribuem às diferenças observáveis entre homens e mulheres, entre negros e brancos influem na forma como os interesses e as necessidades das mulheres e dos negros serão encarados. Se essas diferenças são consideradas como decorrentes da sua condição econômica, não serão consideradas como uma questão a ser enfrentada de forma própria. Se as diferenças são consideradas como expressão de discriminação, poderão ser incorporadas na formulação do problema que se pretende abordar.

As formulações de programas e projetos precisam se realizar com base em diagnósticos que ofereçam informações necessárias para atender às necessidades das mulheres e dos negros ou, ao menos, não afetar negativamente sua situação.

Algumas pesquisadoras e instituições têm sugerido fatores que podem ser incorporados na formulação de políticas de combate à pobreza com a perspectiva da igualdade entre homens e mulheres ou, como é usualmente tratada, sob a perspectiva de gênero:

- buscar informação estatística ou de outro tipo sobre a realidade em que vai operar o projeto, incluindo o papel e as modalidades de participação das mulheres na área específica de intervenção;
- considerar as mulheres como informantes de suas próprias necessidades, problemas e possibilidades;
- perguntar se as mulheres formam parte do grupo destinatário – quantas e quais – e, em caso contrário, como se explicitam as razões para não as considerar;
- identificar os obstáculos sociais e culturais que impedem as mulheres de beneficiar-se das atividades do projeto;
- contabilizar a carga de trabalho adicional que o projeto implica para as

mulheres e perguntar se contempla apoio para a realização das tarefas domésticas e cuidado com os filhos;

- perguntar se o desenho do projeto contempla a organização das mulheres e explicitar o sentido que se atribui a essa organização;
- identificar como as mulheres têm acesso ao crédito e como isso está afetando sua iniciativa econômica;
- identificar o destino dos resultados dos créditos e quem está se beneficiando direta ou diretamente.

Muitos estudiosos das políticas de combate à pobreza, como Amartya Sen, têm observado que uma das características dos pobres – especialmente das mulheres – é a escassa autoridade sobre sua própria vida, e que o “empoderamento”, ou seja, a crescente participação e o crescente controle sobre as instâncias que afetam sua vida e sua comunidade são vitais na luta contra a pobreza. Assim, cabe perguntar se o projeto traz impacto para o surgimento ou para o fortalecimento da organização das mulheres, se existem atividades de promoção de lideranças femininas e se existe algum mecanismo de apoio à organização, participação e geração de agendas coletivas das mulheres.

Muitos programas dirigidos às mulheres pobres tratam de responder às suas necessidades mais urgentes e valorizam sua contribuição para a sobrevivência familiar, o que sobrecarrega sua jornada, pois não consideram suas responsabilidades domésticas. Algumas questões podem levar em conta essa situação:

- identificar o impacto do projeto na carga de trabalho das mulheres;
- avaliar se as mulheres têm condições de uma liberação de tempo, energia e oportunidades para se dedicar a outras atividades;
- avaliar se as mulheres têm tido um aumento da carga de trabalho e restrição de oportunidades;
- avaliar se tem havido uma redistribuição de tarefas domésticas entre os membros da família;
- perguntar se o projeto contempla apoios em tarefas reprodutivas.

Os efeitos dos projetos podem se constituir não somente em aspectos econômicos, mas também na consolidação de espaços ou grupos de referência, que contribuam para o desenvolvimento de uma maior consciência e identidade como mulheres, para elevar sua auto-estima ou ampliar suas redes de relações pessoais e institucionais.

Por outro lado, para avaliar a incidência dos projetos sobre as desigualdades raciais, outras medidas devem ser tomadas. Para a inclusão do quesito “cor” na ficha de cadastro para o acesso ao crédito, deverá haver uma atividade mais ampla da Prefeitura, comunicando que valoriza a diversidade, que quer conhecer a diversidade nos programas para aumentar sua eficiência, etc. Este cuidado é necessário para que as pessoas negras não vejam nessa iniciativa uma possibilidade de serem mais uma vez

discriminadas. Também seria adequada a promoção de treinamento nas secretarias sobre como valorizar, captar e tratar das diferenças, visando à melhoria e à modernização dos serviços e dos atendimentos.

As questões apresentadas acima não são necessariamente adequadas à iniciativa do Banco do Povo, mas para projetos de combate à pobreza. Algumas podem se constituir em questões para discussão no Banco do Povo, com a finalidade de incorporar as dimensões de gênero e raça nas suas ações.

A seguir, algumas sugestões especificamente dirigidas ao Banco do Povo:

- o Banco do Povo deve consultar a Assessoria dos Direitos das Mulheres nas suas diversas iniciativas;
- realizar atividades com os agentes de crédito sobre a situação das mulheres e dos negros na sociedade e como se constrói e se reciclam os preconceitos. Uma discussão crítica de como alguns estereótipos estão presentes nos textos do manual de formação do agente de crédito;
- criar de cursos de empreendedorismo para mulheres, visando criar igualdade de condições nos empreendimentos, incluindo a discussão das relações de gênero e sugerindo formas de articulação entre elas;
- realizar cursos de capacitação para gestão de negócios, especialmente para mulheres que estão no Projeto Integrado, incluindo a discussão das relações de gênero e sugerindo formas de articulação entre elas;
- propor papel de articuladora/divulgadora do Banco do Povo para as mulheres que estão organizadas nas favelas do Projeto Integrado, utilizando os saberes das mulheres na articulação dos movimentos populares e seus saberes ao circular no bairro onde moram, pois elas em geral tratam a região de moradia como sua casa expandida;
- propor uma articulação das iniciativas de geração de renda das mulheres com outros empreendimentos;
- realizar cursos para as atuais clientes do Banco do Povo, visando a uma maior qualidade nos seus negócios e nas formas de articulação, não só para potencializar seus empreendimentos, como para divisão das tarefas da reprodução, principalmente as mulheres que são chefes de família;
- desenvolver material específico de divulgação para as mulheres e os negros;
- realizar discussões sobre políticas universais, atendimento diferenciado, ações específicas, visando ao entendimento do papel das políticas públicas no enfrentamento das discriminações;
- acompanhar o desenvolvimento do projeto Bolsa-trabalho, pois há um grande potencial de as mulheres serem o público-alvo deste programa;
- incentivar a implantação de um programa que permita o fornecimento de dados dos créditos com diversos cruzamentos;
- fomentar a discussão de que a pobreza tem cor e sexo, de qual significado da afirmação de que as políticas públicas precisam "oferecer igualdade de condições" a todos.



Raça e gênero no programa de modernização administrativa

Maria Aparecida Silva Bento

Diretora do CEERT -
Centro de Estudos das
Relações de Trabalho e
Desigualdades, Psicóloga
Social, Doutoranda no
Instituto de Psicologia da USP

Jurema Polycarpo

Consultora na área de
Recursos Humanos, diversi-
dade cultural e qualidade
de vida no trabalho,
Pesquisadora do CEERT,
Coordenadora do Programa
Qualidade de Vida da
Fundação CESP.

Introdução

O Programa de Modernização Administrativa da Prefeitura de Santo André teve início durante as gestões petistas e se constituiu em uma das cinco prioridades da Administração Municipal juntamente com os Programas de Desenvolvimento Econômico Sustentado, Geração de Emprego e Renda, Combate à Exclusão Social, Participação Popular e Cidade Agradável.¹ Daí, seu destaque significativo na elaboração do Programa da atual gestão.

Em dezembro de 1997, este Programa foi lançado tendo como princípio repensar o modelo de gestão vigente, de modo a construir um novo modelo, cuja diretriz básica contemplasse a reestruturação de todo o sistema de atendimento, informação e capacitação dos funcionários de diferentes instâncias.

Nesse novo modelo de gestão, o foco do papel do servidor está na relação usuário/cidadão.

Uma faceta importante desse Programa é a Ouvidoria, que, partindo do retorno oferecido pelo cidadão usuário do Programa, estabelece vínculos entre a Prefeitura e a comunidade, visando garantir uma melhoria contínua dos serviços prestados.

No Programa foi promovido um espaço de convivência para os funcionários – o Espaço de Convivência do Servidor (ECOS) –, que funciona

1 Prefeitura de Santo André.
Secretaria da Administração,
1997, p. 1.1

2 Prefeitura de Santo André. Secretaria da Administração, 1997b, p. 5.

no Paço Municipal, onde se desenvolvem atividades de lazer e cultura. A gestão do ECOS é feita por uma comissão de servidores, aberta à participação de todos os interessados². Para manter os servidores informados, foi criado um jornal interno, o Pro Santo, que, além da informação sobre o cotidiano da Administração, traz informações sobre saúde e qualidade de vida.

Diante desse contexto de mudanças, em que um novo modo de pensar o trabalho e a relação com a comunidade são fundamentais, pode ser valiosa a avaliação do Programa com a participação do gestor, no sentido de coletar elementos que possam aumentar a sua eficiência e o seu alcance.

Este artigo refere-se à análise da situação de gênero e de raça no Programa de Modernização Administrativa e baseia-se em entrevistas com os gestores do Programa e com uma pequena amostra dos beneficiários, bem como em documentos encaminhados pela PMSA e, ainda, algumas informações do jornal Pro Santo³.

3 Em particular, o Jornal Pro Santo (mar. 2000, ano 2, n. 23, p. 4-5): indicadores de desempenho, tecnologia de informação, Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA), valorização das pessoas.

A análise documental possibilitou o conhecimento da metodologia de implementação do Programa em suas várias facetas, porém não ofereceu elementos para a compreensão da situação de gênero e raça nos referidos Programas. Percebe-se que a linha mestra desse aspecto é o estabelecimento das chamadas "políticas universais". Algumas vezes, surge a expressão "respeito à heterogeneidade", sempre com o sentido de universalidade.

Com relação às entrevistas com os gestores e alguns beneficiários do Programa, foi desenvolvido um questionário, com perguntas abertas e semi-abertas, voltadas para as percepções da presença e da ausência de mulheres e negros na concepção, execução e enquanto beneficiários do Programa, assim como procurou-se conhecer as imagens e os estereótipos que o conjunto de entrevistados possui sobre gênero e raça.

Dessa maneira, os depoimentos foram gravados e transcritos, formando um conjunto de discursos que, apesar das diferenças, tinha como linha comum as percepções e as imagens de gênero e raça dos depoentes sobre o cotidiano do trabalho.

As entrevistas foram submetidas a uma análise do conteúdo dos trechos mais significativos, levando em conta cinco pontos específicos: os estereótipos de gênero, os estereótipos de raça, a presença/ausência de gênero e raça nos Programas, bem como as justificativas do entrevistado para cada item e as sugestões oferecidas para a inclusão destes segmentos nos Programas e no universo das novas exigências do mercado de trabalho.

Questões

1) O primeiro ponto importante a ser considerado é que, no processo de implementação do Programa de modernização administrativa, tanto no que diz respeito à concepção quanto à execução, é bastante significativa a participação das mulheres, embora não seja explícito o enfoque de gênero.

Ao longo das entrevistas fica evidente que, tanto na coordenação como na execução das atividades, é maior o número de mulheres, quando comparado ao de homens, bem como quanto às beneficiárias do Programa.

2) No que diz respeito à raça, a ausência do quesito "cor" na maioria dos formulários impede uma avaliação da presença de negros, tanto no processo de elaboração e implementação do Programa quanto em relação ao beneficiário.

3) É visível a preocupação que os gestores têm de oferecer oportunidades iguais para todos e de não discriminar esses segmentos nos diferentes subprojetos, o que fica evidente, também, nos documentos analisados.

4) Não há, por parte dos entrevistados, a negação das desigualdades de gênero e raça no trabalho.

5) No entanto, o reconhecimento da existência de desigualdades não aparece relacionado com o papel que as políticas públicas devem ter no equacionamento do problema, ou seja, o papel ativo que o poder público pode ter:

"(...) não acho que seria uma coisa muito específica para ser desenvolvida dentro da prefeitura, mas acho que a questão (...), a questão da discriminação racial, eu acho que é uma coisa que tem que estar presente de uma forma geral, embora eu não tenha observado de uma forma mais direta essa questão".

6) As ações no sentido de buscar igualdade de oportunidades e tratamento no que diz respeito a gênero e raça são citadas como resultado de esforço desta ou daquela área, deste ou daquele profissional, não ficando evidente que essas ações sejam uma decisão política dos dirigentes da Prefeitura:

" Olha, tirando o trabalho que eu acho que a Assessoria da Mulher tenta puxar, eu não conheço. Talvez agora tenha (...) o pessoal do RH talvez tenha uma leitura mais geral, talvez elas tenham alguma informação, mas eu não conheço Programas específicos para mulheres e negros (...)".

7) Os gestores apontam para o fato de que é mais difícil tratar de raça que de gênero, pois a sociedade silencia em torno do tema e há poucos dados sobre essas desigualdades no plano local, e, usualmente, os cadastros não incluem o quesito "cor". Vale destacar que, em nossa experiência de trabalho com a Prefeitura de Belo Horizonte⁴, encontramos dificuldade similar na abordagem das desigualdades raciais, quando comparada à de gênero:

"(...) não consigo..., não consigo ter a mesma percepção (...) de mulheres, eu consigo ver que (...) é alto o número de mulheres que atua aqui na Prefeitura, agora, de cor, eu acho que é baixa (...)".

"Eu até gostaria de pensar um pouco nessa questão da etnia entre os

4 Projeto "Oportunidades iguais para todos", convênio do CEERT com a Prefeitura de Belo Horizonte, 1995.

servidores, porque a questão da mulher eu acho que é uma questão (...) de estar fazendo um trabalho mais conjunto, já a questão da etnia é uma coisa em que eu gostaria de pensar mais um pouco...".

8) De alguma maneira, as pessoas já tiveram contato com o debate em torno de gênero no plano local, inclusive em razão do trabalho da Assessoria dos Direitos da Mulher da Prefeitura, e podem reconhecer a presença da discriminação de gênero, sobretudo na questão salarial:

"Eu, mulher, vivo uma situação muito assim mesmo, penso: 'homens da Prefeitura que têm (...) a mesma responsabilidade, atuam no mesmo nível (...) e têm um salário superior ao meu' ".

9) Em relação às mulheres, há estereótipos muito comuns que circulam no ambiente de trabalho. É freqüente a qualificação das mulheres como competentes e esforçadas, surgindo, ainda, alusões a características como dedicação, delicadeza e sensibilidade. Também são vistas como mais detalhistas e determinadas. Há referências à maior consciência social das mulheres, que tendem a priorizar, inclusive no trabalho, o aspecto coletivo. Em menor número, circulam, no ambientes de trabalho, estereótipos negativos, como, por exemplo, a idéia de que a mulher, quando assume postos de chefia, se masculiniza ou mostra-se vulnerável.

Há uma avaliação de que a mudança na situação das desigualdades de gênero vem acontecendo, pois as mulheres estão avançando e aquelas que são dedicadas e batalhadoras conseguem ultrapassar as barreiras:

"(...) eu acho que a dedicação da mulher é muito grande no trabalho (...) e, hoje, (...) nós temos, assim, vários exemplos de mulheres que realmente se tornaram pessoas extremamente competentes e muito dedicadas".

"(...) eu sou tão dedicada ao trabalho que eu (...), dificilmente, olho muito para essas coisas (...), a questão do gênero, para mim, é uma coisa que eu não trabalho muito e, então, com isso, você acaba não tendo (...) os olhos voltados para isso e acaba não percebendo, talvez. Mas que tem diferença, eu acho que tem!".

"(...) a mulher tem, assim, se colocado e batalhado (...), até duas vezes mais, no sentido de conquistar o seu espaço, acho que têm surgido, assim, muitas mulheres que estão se projetando...".

10) A consciência da presença das mulheres como trabalhadoras e como usuárias dos Programas de Modernização Administrativa é muito intensa e identifica algumas áreas estratégicas em que a mulher é maioria e desempenha um papel fundamental, o que põe em xeque o estereótipo de que as mulheres não são boas para tomar decisões e não são diretivas.

Embora maioria, essas mulheres, algumas vezes, são chefiadas pelos poucos homens que estão nessas áreas. Encontramos as duas situações também na Prefeitura de Belo Horizonte⁵, e algumas entrevistadas atribuíram a maior presença da mulher aos baixos salários oferecidos pelo poder público e à maior flexibilidade de horário que facilitaria o cumprimento da dupla jornada.

5 Projeto "Oportunidades iguais para todos", convênio com a Prefeitura de Belo Horizonte, 1995.

"(...) na área de recursos humanos (...), normalmente, é mulher, inclusive em cargos importantes (...), eu acho que, até mesmo (...) por essa característica da mulher de lidar com as pessoas, não é só razão, (...) essa coisa da afetividade, a forma de relacionamento com as pessoas (...)".

11) Também enfatizam que, em diversos Programas, apesar de não serem utilizadas políticas específicas de combate às desigualdades, as mulheres são as principais usuárias.

"(...) então, nós avaliamos que, apesar de a gente não ter feito isso, por uma felicidade assim, a gente percebe que tem um número muito alto de mulheres inscritas e que participaram (...)".

"(...) o número maior de atendidos nos cursos nossos são de mulheres (...), eu não sei se é por causa da temática. Outro dia, até alguém chutou 60%. (...) Tanto para os cursos de mais técnico em informática, redação, como para os cursos de atendimento, até porque são funções que (...), atendimento tem muito de mulher ".

12) No caso dos negros, o assunto tende a gerar mais tensão, pois há quase uma "invisibilidade" dos negros no cotidiano. Há poucas lembranças dos negros nos ambientes de trabalho e nos Programas de Modernização Administrativa. Edite Piza⁶ considera essa baixa visibilidade do negro no cotidiano de vida e trabalho como uma das características da "branquitude" no Brasil, o que significa um modo de ver o mundo em que o negro raramente está incluído.

6 Piza, E. Brancos no Brasil: ninguém sabe ninguém viu. São Paulo, (no prelo).

A despeito da ausência do quesito "cor" nos cadastros, os entrevistados, fazendo um esforço de memória, constatam que, nos cursos voltados para o pessoal da direção, há muitos brancos e naqueles direcionados para o pessoal operacional, a maioria é parda ou negra. Essa situação é reflexo da distribuição de negros e brancos na sociedade como um todo.

"(...) nos cursos que a gente dá (...), quando você trabalha com nível superior, pessoas técnicas (...), predomina a cor branca, quando você trabalha com pessoal operacional, (...) com merendeira, com copeira, você percebe os negros (...)".

"Nós temos, na área de operacionais, uma concentração muito grande,

na Secretaria de Serviços Municipais que faz as obras, que faz a manutenção das ruas, que faz a jardinagem, a manutenção dos parques..., eu (...) acredito que, nessa área, tenha uma concentração grande de homens negros".

7 Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho. São Paulo: Instituto Interamericano Sindical pela Igualdade Racial (Inspir)/-Dieese/Fundação Seade, 1999.

13) Há menção de piadas e brincadeiras que circulam nos ambientes, expondo-os a estereótipos raciais. Muitas são as referências aos estereótipos usuais do negro, tais como pessoas de baixa confiabilidade e que não gostam de trabalhar e, aqui, temos um grande paradoxo, pois, segundo os dados do Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho⁷, o segmento negro no Brasil é o que entra mais cedo e sai mais tarde do mercado de trabalho, além de cumprir uma jornada de trabalho mais longa. São lembrados casos de negros bem-sucedidos que "souberam aproveitar as oportunidades", bem como aqueles que se destacam em áreas como cultura ou esporte. Algumas vezes, negros que ascendem são vistos como arrogantes ou, caso contrário, como passivos e inseguros.

"(...) uma coisa que eu acho que tem forte é a história da limpeza, (...) eu acho que tem muitos brancos que relacionam a cor com (...) o limpo, o 'limpo-sujo'".

"(...) tem aquela história: negro ou faz no começo ou faz no fim, mas faz! Quer dizer, isso foi super-recuperado agora, com a história do Pitta (...)".

"(...) se houver algum erro no trabalho e a atribuição era de uma pessoa negra, existe já um 'pré-conceito' de que ela deixou de trabalhar porque o negro é preguiçoso, não gosta de trabalhar e, por isso, houve aquele erro, aquela irregularidade (...). Isso eu presenciei bastante".

14) As desigualdades são associadas, com freqüência, à situação social ou à difícil história dos negros no País, o que teria prejudicado a auto-estima dos negros. Isso pode remeter à causa das desigualdades para o passado, minimizando a força da discriminação racial no cotidiano, mas também apontar para o peso do déficit cumulativo que o segmento negro carrega:

"Eu acho que tem uma questão social que se definiu ao longo da história e, então, essa questão social está muito ligada a toda (...) a história do Brasil desde a época da escravidão. Então, acho que (...), com todo o processo de discriminação que houve, eles tiveram menos oportunidade, (...) seja na área da educação, na área de ascensão social (...)".

"(...) eu acho que muito do que você é ou tem a ver com você mesmo, como também acho que falta ..., falta um trabalho para lidar com essas questões, porque eu acho que tem uma carga histórica aí muito forte, entendeu, no ser negro, e eu acho que isso precisava ser trabalhado (...)".

15) Há sugestões para a mudança da situação das desigualdades raciais

e uma delas é trabalhar com a auto-estima dos discriminados, ampliando esse trabalho para atingir os servidores não necessariamente negros que estão em lugares de trabalho considerados menos nobres. Essa questão da auto-estima é um tema importante, com o qual segmentos do movimento negro têm se preocupado, embora seja fundamental estar atento para a "culpabilização" da vítima, pois, às vezes, o enfoque na auto-estima desvia o foco das causas estruturais das desigualdades, que estão ligadas à discriminação contínua e sistemática:

"(...) eu acho que aqui na Prefeitura a auto-estima do servidor, principalmente a operacional, é muito baixa, eles já se acham incapazes (...)".

"(..)..eu acho que é uma coisa de auto-estima interna..., que muitas vezes a pessoa (...) não vê a possibilidade de ser ela a pessoa aceita para um Programa como este, por exemplo (...)".

"(...) eu tenho uma sensação de que aqueles que são mulheres, mas principalmente os negros, têm uma auto-estima mais em baixa ainda (...)".

16) Há desejos de interferir nessas desigualdades, tanto da mulher quanto dos negros, e algumas iniciativas já estão em curso:

"(...) nos nossos cursos (...), a gente trabalha com uma linha de tempo e vai mostrando, do tempo dos escravos até hoje, [que] o que prevaleceu foi o homem branco, (...) de situação e classe social alta".

17) Várias sugestões para resolver o problema são elaboradas, inclusive percentuais (quotas) como solução de emergência. No entanto, é visível a preocupação de que essa ação seja excludente em relação aos não discriminados e de que isso provoque tensão no ambiente de trabalho.

"Eu acho que os Programas têm que ter percentuais, eu acho que isso é uma forma de não deixar de ver, (...) de incorporar, inclusive de fazer as pessoas que não refletiram sobre isso começar a refletir".

"(...) eu acho que fortalecer essa idéia dos percentuais, eu acho que é interessante (...). Eu não acho simples não, (...) porque, do ponto de vista operacional, é muito difícil de lidar, (...) porque você define 30%, por exemplo, para mulheres, só que (...), aí, faz a prova e não tem 30% de mulheres que conseguiram passar na prova, por exemplo (...). Na frente do trabalho, deu para fazer (...), porque não tinha seleção por competência, tinha (...) por situação familiar, situação financeira, então, foi mais simples definir (...)".

"(...) na área de geração de emprego, existe o centro de atendimento ao trabalhador para emprego, e poderia se propor (...) o encaminhamento de (...) um certo percentual de mulheres para determinadas funções, para determinados empregos (...), acho que poderia se pensar nisso".

Recomendações

Considerando que a relação com o usuário é um dos pontos fundamentais da Modernização Administrativa, quanto melhor se conhecer esse usuário e mais completa for sua caracterização, maiores são as possibilidades de atendê-lo satisfatoriamente.

Assim, é necessário, antes de qualquer ação mais específica, que sejam disponibilizadas informações sobre gênero e raça referentes a funcionários e usuários. E trazer essa realidade para perto das pessoas, para que seja debatida.

Um dos pontos fundamentais é a introdução do quesito "cor" nos cadastros, tendo em vista que os entrevistados acham importante "visibilizar" os dados sobre as desigualdades raciais para debatê-los. Porém, essa introdução, desacompanhada de um Programa que explique e sensibilize, gera muito desconforto e resistência, conforme se percebe nas entrevistas.

Algumas propostas importantes surgiram no processo de entrevista com gestores e com beneficiárias do Programa, sendo complementadas pelo CEERT:

- incluir os quesitos "gênero" e "raça" em todo o sistema de informação;
- realizar uma campanha explicativa sobre os objetivos desta coleta de informações, dirigida tanto ao funcionário quanto ao usuário, de modo que ela não cause constrangimentos;
- trabalhar os dados gerados em materiais atrativos (atividades do ECOS, textos, artigos, cartazes e apostilas) que aproximem as pessoas, minimizem as resistências e não gerem sentimentos de exclusão;
- desenvolver um módulo básico que possa ser adaptado e incluído em todos os cursos e treinamentos que forem realizados com funcionários dos mais diferentes níveis, como uma forma de educação continuada e de aprimoramento do papel profissional, gerando mudanças na cultura organizacional;
- os Programas direcionados para os gestores organizacionais merecem especial atenção, pois seu engajamento é fundamental para gerar credibilidade e desencadear o envolvimento dos funcionários, levando-os a compreender que se trata de um Programa da Instituição;
- incluir flashes desse material nas diferentes formas de comunicação com os usuários;
- beneficiárias dos Programas sugerem que seja criado um Programa que trate das questões de raça, pois consideram que a questão de gênero vem sendo bem explorada pela Assessoria da Mulher. Sugerem a mesma metodologia que vem sendo aplicada, ou seja, oficinas, pois elas têm facilitado a reflexão;
- maior divulgação da experiência com esse trabalho na Prefeitura e nos meios de comunicação,
- maior controle, "um olho fino" na educação, livros didáticos, meios de comunicação e empresas empenhadas na criação de políticas públicas;

- há sugestões de funcionários para que haja uma descentralização do atendimento para bairros mais afastados, o que favoreceria uma população mais carente, que inclui os negros;

- seria interessante uma ação estrutural que envolvesse o Comitê de Modernização Administrativa, o Núcleo de Modernização e os Grupos de Trabalho matriciais. Há uma expectativa de que a Assessoria da Mulher assumira essa ação mais estrutural, pois tem legitimidade para tratar desse tema na Prefeitura.

Comentários

Observando o que foi exposto acima, evidencia-se a pertinência e a oportunidade de um projeto que se ocupe de diagnosticar e implantar medidas voltadas para a promoção da igualdade de oportunidade e tratamento na Prefeitura de Santo André, como sugerem os próprios entrevistados.

Trata-se de um esforço fazer com que a igualdade formal, a igualdade de todos perante a lei, torne-se igualdade substancial, isto é, igualdade no exercício de direitos.

A realidade que se observa no Programa de Modernização Administrativa de Santo André não é diferente daquela que se pode constatar em qualquer Prefeitura do País: as desigualdades de raça e gênero são uma constante e o quadro de discriminação racial sempre é o mais grave e o mais difícil de ser enfrentado e assumido.

Estudos qualitativos demonstram que, via de regra, a administração pública reproduz as mesmas práticas discriminatórias detectadas nos setores privados.

À exceção do aspecto relativo ao acesso – mais democrático, devido aos concursos –, negros e mulheres enfrentam, no setor público, uma situação de nítida desvantagem quanto a promoção, tipos de postos de trabalho, salários, acúmulos e desvios de função etc.

Assim, tendo em vista que o objeto principal desta publicação é abrir horizontes para que as políticas públicas passem a focalizar os problemas advindos das desigualdades de gênero e raça no trabalho, concluímos este artigo com um breve debate sobre o tema, tomando por base os estudos do jurista Hédio Silva Júnior⁸.

Políticas públicas e desigualdades de raça e de gênero

Organismos internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), compreendem a discriminação como qualquer distinção, exclusão ou preferência que tenha

8 Limites constitucionais da criminalização da discriminação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000 (Dissertação de Mestrado).

por efeito anular ou alterar a igualdade de oportunidade e de tratamento.

Com base nessa definição, pode-se afirmar que existe discriminação sempre que uma pessoa – por razões de natureza subjetiva – não desfruta plenamente das mesmas oportunidades e do mesmo tratamento de que gozam outras pessoas.

Essa definição considera o fato de que a igualdade de oportunidade e de tratamento pode ser afetada não apenas por atitudes negativas – que são mais aparentes – mas também por “preferências”, que, via de regra, são mais difíceis de ser detectadas. Contempla tanto as situações nas quais a igualdade foi “suprimida” quanto aquelas – mais específicas – em que ela tenha sido “alterada”. Interessa-nos, particularmente, dois aspectos dessa definição. Em primeiro lugar, ela se aplica a qualquer distinção, exclusão ou preferência, quer dizer, tanto às eventualmente provenientes da legislação quanto às que se manifestam na prática, sobretudo nas práticas públicas.

Em segundo lugar, a definição refere-se ao efeito dessas distinções e preferências sobre a igualdade de oportunidade e de tratamento, não estando, portanto, limitada às discriminações intencionais, que objetivamente visam suprimir ou alterar a igualdade. Desse modo, pode-se considerar que inclui a discriminação indireta, resultante tanto de omissões quanto de medidas ou práticas que não fazem referência explícita a um critério discriminatório, mas que, nas circunstâncias em que são aplicadas, conduzem a uma desigualdade de oportunidade.

Conceituada dessa forma, a temática da discriminação passa a ser objeto de tratados e convênios aprovados pela ONU a partir dos anos de 1950.

No Brasil, é a partir de meados dos anos de 1980 que começam a proliferar políticas e órgãos estatais de combate às discriminações nos âmbitos municipal, estadual e federal.

Pode-se citar, entre outros órgãos espalhados pelas unidades da Federação, os Conselhos de Mulheres, Negros, Idosos e Portadores de Deficiências, as Secretarias especiais e, inclusive, delegacias, a exemplo das Delegacias da Mulher, do Idoso e, mais recentemente, das Delegacias Especializadas em Crimes Raciais, criadas em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Em tais iniciativas, o que se observa é a constatação de que, nas sociedades desfiguradas por períodos de discriminação generalizada, não é suficiente que o Estado se abstenha de praticar a discriminação em suas leis ou práticas administrativas. Ou seja, cabe ao Estado esforçar-se para favorecer a criação de condições básicas que permitam a todos beneficiar-se da igualdade de oportunidade diante das possibilidades, eliminando qualquer forma de discriminação direta ou indireta.

Com efeito, o Brasil é signatário dos principais tratados internacionais que tratam da discriminação, como a Convenção da ONU Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção da ONU Sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1984), a

Convenção 111 da OIT que trata de discriminação quanto a emprego e profissão (1964), a Convenção 159 da OIT sobre Reabilitação Profissional e Emprego de Pessoas Deficientes (1989), entre outros.

No plano constitucional, a Constituição Brasileira de 1988 é um marco jurídico na institucionalização dos direitos humanos no Brasil.

O texto de 1988 determina que a cidadania e a dignidade da pessoa humana sejam princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito e que um dos objetivos fundamentais do País seja a promoção do bem de todos, "sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação"⁹.

9 Art. 3º, inc. IV.

Dessa forma, ao tratar a igualdade, a Constituição, por um lado, impede o tratamento desigual e, por outro, impõe ao Estado uma ação positiva no sentido de criar condições materiais de igualdade.

Importa assinalar que a igualdade é o primeiro dos direitos humanos garantido pela Constituição.

No plano material, o princípio da igualdade é abordado pela Constituição de modo mais complexo, quando assegura, em alguns casos, o direito à igualdade substancial, relativa às condições materiais de vida. Exemplo disso é a reserva feita pela Constituição¹⁰ de um percentual de cargos e empregos públicos aos portadores de deficiência, a progressividade na cobrança dos impostos¹¹, a proteção ao mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos¹² e, finalmente, a proibição de discriminação de qualquer natureza, como o racismo, que, de contravenção penal, foi elevado a crime inafiançável e imprescritível pelo novo texto constitucional¹³.

10 Art. 37, VIII.

11 Art. 145, § 1º.

12 Art. 7º, XX.

13 Art. 5º, XLII.

Assim, constata-se um indiscutível esforço no sentido de proibir as práticas discriminatórias e evitar que a lei corrobore ou incentive tais práticas. No entanto, a variada gama de dados estatísticos desnuda a ineficácia da legislação antidiscriminatória e reafirma a necessidade de ações positivas que promovam a igualdade de oportunidades. Nesse sentido, a Convenção 111 da OIT é um importante instrumento a ser utilizado pelos movimentos sociais em busca da mudança do quadro de desigualdades no trabalho.

Referente à discriminação baseada em cor/raça, sexo, religião, opinião política, ascendência nacional ou origem social, a Convenção 111 foi ratificada pelo Brasil em 1964, e nela são estabelecidas medidas efetivas que devem ser adotadas para se evitar as discriminações e promover a igualdade de oportunidade e tratamento. Entretanto, o Brasil circunscreveu a ratificação da Convenção 111 a mero ato solenemente declarado e devidamente engavetado.

Ocorre que tratados/convenções internacionais consistem em normas de direito internacional, que, uma vez ratificados pelo Estado-membro do organismo internacional no qual foram aprovadas, são incorporados ao

direito interno do País, ou seja, passam a constituir uma fonte formal de direito. Assim, a Constituição de 1988 alçou as normas contidas nos tratados internacionais à condição de direitos constitucionalmente consagrados. Não vinculam apenas o Estado-membro, mas também os Estados e as unidades da Federação que deverão "tomar as medidas necessárias no sentido de tornar efetivos, em todo o País, os dispositivos dessas convenções e suas recomendações".

Assim, pressionada pelo movimento negro e por dirigentes sindicais negros, recentemente, a Central Única dos Trabalhadores ofereceu denúncia à OIT que demonstra cabalmente a inobservância da Convenção 111, tanto no plano legislativo quanto nas políticas públicas. Em decorrência dessa denúncia, campanhas de implementação da referida Convenção vêm ocorrendo em todo o País, e o Ministério do Trabalho vem sendo pressionado para tomar medidas mais eficientes na mudança da situação de desigualdades, e prefeituras, como a de Belo Horizonte, vêm buscando formas de envolver o poder público de maneira mais efetiva na busca de soluções para o problema.

Dessa maneira, é muito oportuna essa iniciativa da Prefeitura de Santo André e o contexto permite prever que as sugestões colocadas tenham todas as possibilidades de ser viabilizadas e reproduzidas em outras prefeituras do País.

Referências bibliográficas

BENTO, M. A. S. Igualdade e diversidade no trabalho. Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo: trabalho e desigualdades étnico-raciais. São Paulo, 1999, p. 89-120, ano 5, n. 10.

_____. "Igualdade e diversidade no trabalho". In: BENTO, M. A. S. (org.). Ação afirmativa e diversidade no trabalho: desafios e possibilidades. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2000.

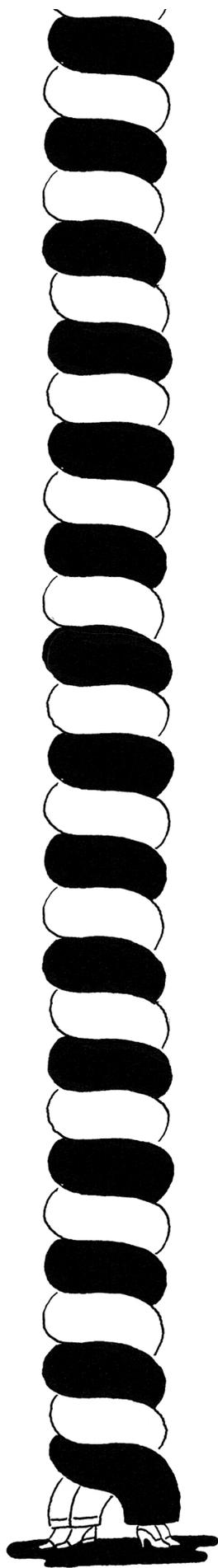
Mapa da população negra no mercado de trabalho. São Paulo: Instituto Interamericano Sindical pela Igualdade Racial (Inspir)/Dieese/Fundação Seade, 1999.

SILVA Jr., H. Limites constitucionais da criminalização da discriminação. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000 (Dissertação de Mestrado).

_____. "Do racismo legal ao princípio da ação afirmativa: a lei como obstáculo e como instrumento dos direitos e interesses do povo negro". In: Huntley, L.; Guimarães, A. S. A. (orgs.). Tirando a máscara: ensaios sobre o racismo no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PIZA, E. Brancos no Brasil: ninguém sabe ninguém viu. São Paulo, (no prelo).

TEIXEIRA, M. A. S. Resgatando a minha bisavó: discriminação racial e resistência nas vozes de trabalhadores negros. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992 (Dissertação de Mestrado).



Gênero e raça no Orçamento Participativo de Santo André

M. Carmo A. Albuquerque Carvalho

Mestre em Ciência Política pela UNICAMP. Participa da coordenação dos Fóruns Nacional e Paulista de Participação Popular. Coordenadora do Projeto Participação Cidadã na Gestão de Políticas Públicas do Instituto Pólis.

O Orçamento Participativo em Santo André

O Brasil tem se destacado, recentemente, pela criação de políticas inovadoras de gestão democrática, entre as quais está o Orçamento Participativo, comumente chamado de OP. É uma nova forma de co-gestão e controle social sobre o orçamento público que vem se generalizando por todo o País, a partir de algumas experiências nascidas de Conselhos Comunitários, como o de Vila Velha (ES), e de governos municipais democráticos, como o de Porto Alegre (RS), cujo OP vem ganhando destaque internacional. Levantamentos recentes apontam para a existência, na gestão 1997-2000, de mais de uma centena de OPs nos diversos municípios brasileiros, com diversos modelos de funcionamento e com distintos alcances quanto à democratização do orçamento municipal¹

Santo André é um município localizado na região do Grande ABC, a sudeste da Região Metropolitana de São Paulo, que realiza, pela segunda vez não consecutiva, uma experiência de Orçamento Participativo. Além desse, outros dois processos de Orçamento Participativo são realizados na região, nos municípios de Mauá e de Ribeirão Pires.²

Apesar das diferenças entre as diversas experiências, pode-se dizer que elas estão metodologicamente pautadas por um "ciclo" que parece caracterizar a maioria dos processos de Orçamento Participativo conhecidos no Brasil. Esse ciclo, que se repete anualmente, inicia-se no primeiro semestre do ano e tem como ponto culminante a entrega do Projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) à Câmara, em setembro. Seu início acontece com a divulgação e a realização de reuniões nos bairros ou regiões da cidade, onde ocorre uma primeira seleção de demandas prioritárias pela população e a eleição de conselheiros responsáveis pela negociação, com o governo, das demandas que irão compor um plano de investimentos, incorporado ao Projeto de Lei, que será submetido à aprovação da Câmara Municipal. Esse

¹ Levantamento realizado recentemente pelo Fórum Paulista de Participação Popular identificou 23 experiências de Orçamento Participativo no Estado de São Paulo. O Fórum Nacional de Participação Popular realiza, atualmente, uma pesquisa nacional que visa caracterizar as diversas experiências de OP no Brasil. Maior esclarecimento sobre a história do surgimento dos OPs pode ser encontrado na tese de doutorado apresentada à PUC-SP, por Pedro C. Pontual, em fevereiro de 2000: "O processo educativo no Orçamento Participativo: aprendizados dos atores da sociedade civil e do Estado". Há, ainda, extensa bibliografia sobre o tema.

² Para um maior conhecimento dessas três experiências, ver A. A. Carvalho, M. C. e Felgueiras, D. Orçamento Participativo no ABC. Mauá, Ribeirão Pires e Santo André – gestão 1997-2000. Pólis n. 34. São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

3 Este "desenho" do ciclo do OP não corresponde exatamente a todas as experiências realizadas no Brasil.

ciclo inclui, ainda, o acompanhamento da realização das obras aprovadas e reinicia-se com o processo de discussão do orçamento do ano seguinte³

Em Santo André, o OP é coordenado pelo Núcleo de Participação Popular (NPP). Realizam-se duas rodadas de reuniões plenárias com os moradores das diversas regiões do município, sendo a primeira uma prestação de contas do ano anterior e a segunda, aquela em que se elegem demandas de obras prioritárias para a região e para a cidade, assim como os conselheiros que irão compor o Conselho Municipal de Orçamento. Para a eleição de um conselheiro por região, com direito a voto, exige-se a presença na plenária de, no mínimo, 0,5% da população da região. Quando esse quorum não é alcançado, elege-se somente um conselheiro, que tem direito apenas à voz.

Realizam-se também, em Santo André, duas rodadas semelhantes, mas de âmbito municipal, chamadas de "Plenárias temáticas", cujos temas são: Desenvolvimento Econômico e Geração de Emprego e Renda, Assistência Social, Saúde, Habitação, Funcionalismo Público, Meio Ambiente, Cultura e Educação, das quais participam militantes de movimentos sociais e demais cidadãos interessados.

Entre as duas rodadas principais, há uma "rodada intermediária" de reuniões espontâneas em que a população vai elegendo as demandas para a segunda rodada.

O Conselho é deliberativo e paritário, sendo composto pelos conselheiros de cada região e de cada "Temática" e seus suplentes, além de igual número de representantes do governo indicados pelo Prefeito. Há uma Coordenação e Grupos de Trabalho paritários e uma secretaria executiva assumida pelo NPP. Os Grupos de Trabalho têm o papel de analisar a viabilidade das demandas apresentadas pela população, redefinir o regimento interno para o ano seguinte e promover atividades formativas para o Conselho. Os conselheiros da população reúnem-se em separado nas semanas intermediárias às reuniões do Conselho, que são quinzenais.

O plano de investimentos é negociado pelo Conselho a partir das demandas da população e das propostas do governo. Este tem sido um processo longo e tenso, com reuniões em separado dos representantes da população e do governo.

Nos últimos dois anos da gestão, buscou-se realizar "plenárias de retorno" para informar a população sobre as negociações realizadas pelo Conselho, assim como constituir comissões de acompanhamento da execução orçamentária, para fiscalizar mais sistematicamente a realização das obras decididas pelo OP e ampliar o monitoramento do orçamento para além dessas obras.

Metodologia do estudo

As considerações que se seguem foram elaboradas com base em duas entrevistas coletivas. A primeira delas foi realizada com membros do Núcleo de Participação Popular (NPP), em um total de nove pessoas, entre as quais o

coordenador do Núcleo, a coordenadora do OP e alguns agentes de participação popular. A segunda entrevista deveria ouvir conselheiras, ex-conselheiras e outras mulheres participantes das plenárias do OP, no entanto, só compareceram duas ex-conselheiras do Conselho eleito em 1997. Houve uma coincidência interessante, pois uma delas era militante feminista e a outra nunca havia participado de movimentos sociais. Os tópicos que se seguem correspondem às perguntas feitas nas entrevistas.

É preciso salientar, inicialmente, que este estudo não contou com uma pesquisa envolvendo os participantes do Orçamento Participativo, que poderiam apontar suas dificuldades em participar deste processo levantando outras questões para o debate⁴

Apesar dessa limitação, este estudo provoca a reflexão de como o poder público e a sociedade civil poderiam contribuir para a garantia de maior equidade de gênero e de raça em um espaço de gestão pública participativa, como o Orçamento Participativo. A própria equipe que coordena o processo do OP ficou surpresa ao perceber os novos desafios decorrentes da explicitação e da problematização do seu pensamento acerca das temáticas provocadas pela entrevista, despertando-a para limites e possibilidades da sua intervenção que ainda não haviam sido identificados.

4 Um debate mais profundo sobre essas questões pode ser encontrado no recente (1999) trabalho de dissertação de mestrado em Psicologia Social, apresentado por Matilde Ribeiro, que é atualmente secretária da Assessoria dos Direitos da Mulher em Santo André, à PUC-SP, intitulado "Gênero e raça no processo do Orçamento Participativo de Santo André, 1997-1998".

Percepções sobre as desigualdades de gênero e de raça

A equipe que coordena o OP em Santo André – o Núcleo de Participação Popular (NPP) – demonstra, em seus depoimentos, reconhecer a existência das discriminações de gênero e de raça, mas salienta que hoje há muitas conquistas das mulheres e dos negros na sociedade, fruto das lutas sociais desses grupos. O NPP enfatiza que, apesar dos avanços, ainda há muito a conquistar quanto aos direitos de cidadania das mulheres e dos negros. As conselheiras entrevistadas, embora com grandes diferenças na forma como avaliam essas discriminações, também reconhecem a necessidade de ampliar as conquistas de cidadania e de equidade dos negros e das mulheres.

Há, no entanto, uma diferença marcante na compreensão que se tem dessas duas formas de discriminação. Na visão dos entrevistados, a discriminação de gênero é muito mais incorporada e mais bem compreendida que a discriminação racial, que é muito mais "invisível". Essas pessoas demonstraram também maior dificuldade em olhar para si mesmas e para os espaços sociais em que vivem ou trabalham a partir de uma perspectiva racial. Os entrevistados parecem "fugir" do reconhecimento da especificidade da discriminação do negro, ao considerá-la, por exemplo, como uma discriminação baseada em padrões de boa aparência, semelhante àquela que ocorre com os "mal vestidos", os "pobres", os "nordestinos", os "gordos", as "loiras burras" etc.

A mulher e o homem na sociedade

Entre os membros do Núcleo de Participação Popular (NPP) prevalece a opinião de que há uma transformação nas relações, nos papéis e na condição da mulher e do homem na sociedade. Notam também que há uma afirmação da mulher na política: "o voto nas mulheres é visto como modo de restabelecer a credibilidade".

Essas mudanças são atribuídas à presença da mulher no mundo do trabalho, especialmente hoje, pois "o desemprego leva as mulheres a arregaçar as mangas", e também à "luta das mulheres", que obtiveram muitas conquistas. Os entrevistados destacam esses espaços – o trabalho e os movimentos sociais – como aqueles que possibilitam que a mulher saia de casa, ampliando sua visão do mundo, sua percepção da vida: "me sinto mais viva, e isto não é só chavão".

A convivência conjugal e a participação nos movimentos foram apontadas como oportunidades para a superação do machismo – reconhecido como ainda presente na sociedade, especialmente no mundo rural, e mesmo entre as mulheres –, afirmando-se, ainda, o desejo de que essa desigualdade seja superada: "Acho – e desejo – que deve mudar, equiparar os direitos. Não tem problema se a mulher superar o homem. A luta forja a mulher pra lutar e é possível que ela supere o homem".

Os entrevistados avaliam que a questão de gênero interessa a homens e mulheres, pois não apresenta "só a ótica da mulher", que "a luta de gênero é pelas igualdades" e por "uma transformação geral", e que "o resultado dessas mudanças é bom para homens e mulheres". Apesar disto alguns deles assinalam que a sociedade ainda tem dificuldades em compreender o significado da luta pela equidade de gênero, porque a idéia de gênero envolve uma complexidade conceitual e resistências subjetivas difíceis de serem rompidas: "há dificuldades no conceito dela mesma, limites a romper".

Mesmo afirmando que a situação da mulher já "não é mais como era", várias pessoas destacaram que ainda há dificuldades para a participação da mulher nos espaços sociais – "tudo pra mulher é mais difícil na nossa sociedade: ir pro lazer, participar na sociedade" –, pois a carga de responsabilidade no lar é maior para a mulher. Isso dificulta sua presença à frente do trabalho comunitário, embora ela esteja muito presente nesse espaço, especialmente quando próximo de sua casa, como nos mutirões, onde a coordenação de grupos e a liderança, em geral, são exercidas pelas mulheres.

Assim como os mutirões, o OP destaca-se como um espaço onde é marcante a presença das mulheres, funcionando como uma espécie de "porta de entrada" para a participação social das mulheres: "O OP é onde se entra no movimento, entendendo a cidadania". Foi citada uma conselheira do OP e do Conselho Municipal de Saúde que teria dito: "O OP me batizou para o mundo; enquanto usuária, fui reivindicar melhorias na saúde. Tenho um

papel no mundo, me sinto mulher transformadora do mundo".

Apesar de ser um espaço mais aberto à presença da mulher, mesmo no OP ainda se notam comportamentos tradicionais. Os entrevistados comentaram que os homens falam mais nas assembléias, pois a mulher é tímida na ocupação do seu espaço no mundo público e que sequer colocam o seu nome nas listas de cadastramento dos participantes nas assembléias: "a gente teve de convencê-las de que elas podiam se cadastrar. O espaço público é do homem e o privado é da mulher. [Nas filas de credenciamento] as mulheres diziam: 'Eu estou só acompanhando meu marido. Ele já é cadastrado'. Foi preciso convencê-las de que elas têm um nome".

Alguns entrevistados consideram que é menor a diferença entre homens e mulheres nas comunidades pobres: "na classe mais pobre ela se iguala mais, põe a mão na massa", como nas construções em mutirão, por exemplo. Outros apontam, porém, uma maior dificuldade para a participação social da mulher nas comunidades carentes, pois aí elas são ainda mais pobres que os homens: "ela não tem dinheiro, não tem condição de vir na reunião". Quando o dinheiro é pouco, "ele vem, ela fica", pois "as mulheres são mais pobres que os homens".

A dupla jornada de trabalho também aparece como limitante da participação feminina, acentuando-se que, quando a mulher tem uma empregada doméstica, é mais fácil participar, enquanto para "uma mulher que trabalha fora, e que tem que fazer todo o serviço de casa depois do serviço, é mais pesado".

São diferentes os motivos alegados como dificuldades para a participação das mulheres – a falta de dinheiro para o transporte, os filhos, o serviço doméstico e a dupla jornada de trabalho – e dos homens, que destacam dificuldades como o trabalho, o estudo e a militância social, citando-se a pouca participação no OP dos "rapazes que não podem perder dois ou três dias da faculdade" ou, ainda, "[o fulano] ia cansado porque tinha o trabalho, o sindicato, (...) os homens não deixam de participar porque têm louça, filhos (...). O lavar louça não faz parte dos 'ossos' [do ofício do homem]". Os compromissos profissionais, por um lado, e domésticos, por outro, aparecem como "ossos do ofício" típicos da vida de cada gênero, como "naturais" na vida dos homens ou das mulheres.

Observa-se que há uma extensão das funções domésticas para as mulheres que estão presentes nos espaços participativos – "Ela é quem leva o café, o suco" – e que essas funções são desvalorizadas: "Há uma desvalorização do trabalho doméstico: a gente diminui esse papel, mas ele também é importante", "o homem não pode ir para a cozinha. Ele não vai porque é desvalorizado. Se desse status e poder ele ia".

Algumas diferenças, no entanto, são consideradas naturais e não são vistas com negatividade. Quando possível, os homens não desejam que a mulher seja submetida ao trabalho pesado, talvez reconhecendo que seu corpo é mais exigido pela maternidade ou, ainda, com a intenção de preservar

sua beleza e sua sensibilidade: "Não gosto de ver mulher fazer força, é [uma questão de] condição física, [de] reconhecimento. [Só se tiver] certeza de que [ela] tem bastante saúde. Por outro lado, eu sou desajeitado na cozinha".

Os novos papéis assumidos pelas mulheres são apontados como fontes de tensão na família e, conseqüentemente, como sinal da necessidade de mudá-la: "Há um grande número de divórcios e desquites, porque o homem não acompanha as transformações, o que leva ao rompimento".

Já entre as ex-conselheiras do OP, nota-se uma diferença de avaliações sobre a condição atual da mulher. Uma delas sente-se bem-aceita na sociedade e não vê grande relevância no problema das discriminações, enquanto outra, militante feminista, analisa-as com bastante fundamentação. O diálogo que se segue ilustra essas duas visões sobre as relações entre mulheres e homens:

"Eu me posiciono como igual. Os homens respeitam o meu ponto de vista. Sei que, no geral, as mulheres sofrem algumas discriminações no trabalho, no salário, agressões".

"Eu sempre fui briguenta. Entre os irmãos, eu trabalhava fora e tinha que fazer o serviço de casa também. Eles tinham direito de mandar, vigiar. Eu não podia sair sozinha, tinha que levar o irmão. Levei minha revolta com as limitações de ser mulher para os movimentos sociais e para a Igreja. (...) Às vezes, diziam: 'Lá vem a chata'. (...) Fui presidente de time de futebol, mas não jogava. Em São Paulo, na zona leste, entrei no movimento feminista e de saúde e comecei a estudar essas questões. O movimento feminista me marcou muito. A educação que se dá às mulheres e o que a sociedade exige delas, prejudica-as muito. O homem também tem que ser durão, não chorar, ir pra guerra (...). As mulheres vivem uma vida para servir aos outros. Até a profissão é para atender os outros, os doentes, ou como professora."

"Tenho uma ótica diferente. A mulher tem um espaço que já é seu. O movimento feminista a incentiva a galgar uma coisa que já é sua. Sempre tive amizades masculinas e sempre fui respeitada. (...) Pode-se ser professora não por isso, mas por seu jeito. Hoje tem engenheira, arquiteta. Muitas não estão sabendo lidar com as suas conquistas. Hoje se tem informação, cultura e as meninas continuam fazendo sexo sem camisinha, engravidando, sendo mães precocemente e cortando seu futuro."

"O homem é que não usa camisinha."

"Ela não exige. Não foi usada, consentiu no sexo. Depois joga a responsabilidade para as costas do homem."

"Tem muita coisa ainda para conseguir. (...) Quando jovem, eu queria sair e ver o mar. (...) Os homens não me deixavam fazer isso: sair tranqüila à noite. Isso é um direito que as mulheres não conquistaram ainda."

"Hoje, os riscos também estão colocados para os homens, eles estão sendo assediados e não têm mais segurança."

São duas visões muito distintas e marcadas por uma certa intransigência de parte a parte mas elas contribuem para que se possa pensar as discriminações de gênero sob um ângulo mais amplo.

O negro e o branco na sociedade

Da mesma maneira como nas questões de gênero, os entrevistados admitem que o racismo está presente "entre nós", explícito ou camuflado. Mas é uma percepção menos nítida, ou menos assumida, misturando-se a consciência de discriminar com a sensação de ser discriminado: "Tento não ser racista. Mas acabo sendo. Talvez seja subconsciente ou 'escapismo'. O racismo não é só do branco: eles, os subjugados, se agrupam". Esse agrupamento ou isolamento dos negros é visto como uma postura racista, assim como a postura do pobre que discrimina outro pobre. Apontou-se também que, em certos casos, se fazem alegações indevidas de racismo, que esconderiam uma postura racista dos próprios negros, alegações feitas "por conveniência, (...) para esconder negros racistas".

Considera-se que há uma consciência do racismo menor do que a consciência de gênero: "Falta um debate mais público na sociedade. Gênero já está mais no debate. No Brasil, se criou o mito de que não há discriminação. É mais difícil olhar a discriminação racial que a de gênero. É só olhar as pesquisas, o trabalho, as universidades públicas. É evidente e ao mesmo tempo não é, ao contrário de outros lugares em que essa questão foi para a cena pública". Essas considerações reconhecem a criação do "mito da democracia racial", que se esconde no discurso de que é "linda a mistura de raças" no Brasil.

Tenta-se, porém, justificar as dificuldades subjetivas de percepção das discriminações por meio de avaliações estatísticas, ressaltando a existência de uma "dificuldade em perceber a questão racial em Santo André", onde o negro teria, "estatisticamente, uma expressão muito pequena". Apontou-se, também, que as cidades formadas a partir de trabalhadores urbanos poderiam diferenciar-se daquelas em que o negro esteve presente, desde a escravidão, na agricultura. Emerge, daí, a sugestão de que é necessário pesquisar como e quando se dá a presença mais significativa do negro em Santo André, e pergunta-se se ele apareceu no Mapa da Exclusão, recente pesquisa realizada na cidade. Destaca-se a importância em conhecer melhor a relação entre o negro e a pobreza, pois observa-se que há uma superposição entre a segregação racial e a estratificação urbana da pobreza. Ao distanciamento entre o urbano e o rural, somam-se as discriminações de raça e de classe. Isto se reflete na consideração de que "os pobres são como os pretos".

As dificuldades subjetivas para se refletir sobre o racismo levaram a várias controvérsias. Assim como na questão de gênero, surgiu uma polêmica sobre o que são padrões e comportamentos induzidos pela discriminação e o que são escolhas pessoais livres: "alisei meu cabelo, não porque nego meu sangue, mas

porque eu prefiro cabelo liso. Cada um tem um padrão do que é mais bonito aos seus olhos". Também apontou-se a dificuldade em diferenciar o que é discriminação, racismo ou preconceito, discriminação racial e discriminação social. Nota-se uma controvérsia sobre se há uma discriminação específica sobre os negros ou ela está entre as muitas formas de discriminações – ou preconceitos – que pesam sobre diversos grupos sociais, como os gordos, os magros e os homossexuais, ou sobre aqueles que não têm boa aparência ou não se vestem "bem": "Se não estiver vestido de acordo não entra no restaurante", "boa aparência já discrimina 70%". Houve também uma ponderação de que comentários sobre a "loira burra" não são considerados discriminatórios, assim como chamar alguém de "branco aguado" ou "azedo" não se considera ofensivo, enquanto que "negro fedido" é considerado uma ofensa. Contrariando esse argumento, surgiu a observação de que "loira burra entra em qualquer restaurante, enquanto o negro é barrado".

Ao lado do mito da democracia racial, observa-se que o Brasil foi o "penúltimo país a abolir a escravidão", fato apresentado como um "passado tenebroso" que deve ser "lavado". A resistência "do povo negro" foi considerada "maravilhosa". Destacou-se que há um "aumento sutil" dos negros na sociedade, na classe média e nas profissões liberais, notando-se que, hoje, há uma valorização da identidade, da cultura e da beleza negras. Ressaltou-se, no entanto, que ainda são necessárias muitas mudanças para o que negro conquiste "de fato o que lhe é de direito", rompendo a "herança cultural que coloca o povo negro numa situação de inferioridade". Para isso, afirmou-se a importância de ações práticas que lhes possibilitem o acesso aos estudos e às profissões valorizadas, além da frequência a "todos os espaços da sociedade".

Ações diferenciadas nas políticas municipais

As entrevistas apontam, no geral, para a importância da ação do poder público no sentido da radicalização da democracia, relacionando-a com a superação das discriminações: "O poder público que conseguir radicalizar a democracia fará muito pelo gênero e pela raça. Vejam a Marina Silva, senadora. Este vai ser o século da mulher. Vai ter que reservar espaço também pro homem".

A equipe do NPP, assim como uma das conselheiras do OP reconhecem a validade e a importância de ações públicas específicas para mulheres e negros.

Os entrevistados mostraram, no entanto, maior facilidade em reconhecer a validade de ações que busquem atender a demandas claramente reconhecidas como específicas desses grupos sociais, como cuidados com a saúde da mulher e do homem e a violência contra a mulher, e expressaram preocupações com as chamadas ações afirmativas, como o estabelecimento

de quotas para o acesso desses grupos a espaços em que, tradicionalmente, são discriminados. Nota-se uma preocupação com a possibilidade de que as quotas venham a reforçar a segregação e os preconceitos mútuos entre discriminados e discriminadores, o que poderia ser evitado pela realização de debates amplos sobre os preconceitos. Afirma-se a necessidade de capacitação dos setores excluídos para que não ocupem esses espaços sem a necessária qualificação, o que geraria uma participação frágil, reforçando os preconceitos sobre a inferioridade dos negros e das mulheres.

Ações diferenciadas para mulheres e homens

Ainda neste aspecto, há uma opinião generalizada no NPP, compartilhada por uma das ex-conselheiras, de que devem haver políticas específicas, porque são ações importantes para a inclusão das pessoas excluídas: "as ações especiais visam à participação igual de todo mundo, especialmente daqueles rebaixados por políticas anteriores". Aponta-se que, sem as políticas especiais, "as políticas públicas dão ênfase às discriminações" e "devia haver mais incentivo" para a participação dos segmentos discriminados.

Cita-se, como exemplo, a necessidade de modificar a educação das mulheres para que elas participem mais da sociedade e da política: "Precisam de ação para se livrar das panelas, da dominação do pai, para que possam entrar em todos os lugares, nas grandes firmas, no poder também. A mulher não gosta, não tem coragem, não foi educada para estar na política".

No entanto, as chamadas "ações afirmativas", ou políticas de "quotas", são observadas com preocupação, como observa-se nas opiniões a seguir.

"Confesso que tenho medo [das quotas]. Saúde da mulher, casa da acolhida⁵, isso sim. É diferente." "Tenho medo [das quotas]. Se não trabalhar direito acabam segregando."

⁵ "Casa da acolhida" ou "Casa-abrigo": local destinado ao abrigo seguro de mulheres vítimas de violência.

Além da preocupação com a segregação que as quotas possam causar, surge a preocupação com uma participação eventualmente desqualificada, induzida por elas. A fixação de percentuais de inclusão não garantiria, segundo os entrevistados, a pretendida equidade de gênero, sem que as novas participantes fossem tão qualificadas quanto, pretensamente, imagina-se que os homens o seriam: "não adianta fazer por decreto, na lei", mas "é preciso monitorar políticas como a quota de mulheres no PT". (...) "Todo ano, nas eleições, não tem mulher. Se não criar nada que dê suporte, tem um monte de candidata só porque é mulher. E ainda se alega: 'senão vai perder dois homens'".

Para evitar que as quotas provoquem uma participação desqualificada, sugere-se que as políticas afirmativas "sejam acompanhadas de ações que lhes dêem substantividade", ou seja, que as quotas sejam articuladas com políticas de cunho educativo, que compensem o despreparo imposto pela sociedade

aos segmentos discriminados, pois devem ser políticas de inclusão. Aponta-se que as políticas de quotas "supõem o diálogo com o 'outro', com aquele que exerce a discriminação, supõem um trabalho educativo, de educar o outro. Senão, corre-se o risco de serem vistas como 'reserva de mercado'. É preciso criar e manter ciclos de debates, aumentar a consciência sobre o problema".

Uma das ex-conselheiras, no entanto, considera que "qualquer ação diferenciada é segregação" e que "deve haver liberdade para qualquer um participar", pois "a política deve estar aberta para mulheres e negros". Ela teme a formação de "panelinhas" e defende que "no movimento negro tenha muito branco e no movimento feminista tenham homens".

Ações diferenciadas para negros e brancos

Em continuidade ao que foi proposto acima, as quotas para estudantes negros são vistas como parte importante do trabalho que se faz buscando maior inclusão: "Precisamos de mais Miltons Santos, mais Machados de Assis, mais Cruz e Souzas".

Aparece também a opinião de que as quotas não são válidas, que as oportunidades devem "ser para todos" e que "a política deve estar igualmente aberta para mulheres e negros". Essa opinião é reforçada pela observação de que no OP não há "mulher ou negro carregado no colo nem isolado por ser negro ou mulher".

A eqüidade de gênero e de raça no OP

Apesar do reconhecimento das discriminações, dos avanços obtidos pela mulher e pelo negro e da necessidade de incentivar e qualificar esses setores para uma maior participação, a equipe do NPP afirma que não houve preocupação explícita em buscar uma eqüidade de gênero e raça no OP e observa que: "Raça nunca se discutiu. O debate sobre gênero existia, mas não era central. Foi incorporado mais em decorrência do processo. (...) Isso não foi pensado". Não se nota, realmente, essa preocupação em nenhum dos documentos ou subsídios elaborados para divulgar ou explicar o funcionamento do OP.

Nesse sentido, a equipe explicita seu reconhecimento de que toda discriminação deve ser evitada pelo OP, já que este pretende ser um espaço de ampliação da democracia, e comenta: "Democracia tem a ver com oportunidade para todos, com Direitos Humanos".

A eqüidade de gênero no processo do OP

Mesmo não existindo uma preocupação explícita em combater as discriminações, desde a concepção do OP, os depoimentos das conselheiras

apontam para várias atitudes do NPP em atenção à equidade de gênero, como o incentivo à participação da mulher nas plenárias, no momento das inscrições para falar e nas candidaturas para o Conselho. A participação das mulheres nessas atividades foi registrada por meio de cálculos estatísticos e pela publicação⁶ dos percentuais de mulheres presentes nas plenárias e nos Conselhos, com base em consultas informais e espontâneas durante os primeiros anos de funcionamento do OP e em uma pesquisa formal, realizada em 1999. Além desses registros, as atividades pedagógicas do Grupo de Teatro do Oprimido provocaram debates sobre a participação da mulher no OP.

6 Ver "Documento de Sistematização. Orçamento Participativo de Santo André." Santo André: Núcleo de Participação Popular da PMSA (Prefeitura Municipal de Santo André/Instituto de Governo e Cidadania do ABC, 1998.

Apesar das conhecidas dificuldades de participação da mulher, o OP parece ser um espaço em que ela participa mais. Os membros do NPP afirmam que, em seus dois primeiros anos de atividade, a participação das mulheres foi majoritária nas plenárias. Essa maioria, mesmo que não seja estritamente confirmada pelos números das pesquisas, está muito presente na percepção dos entrevistados, que assinalam, ainda, diversos aspectos em que a participação da mulher se destaca pela sua qualidade:

"Nas plenárias, a presença significativamente majoritária é das mulheres. (...) Na plenária do Centro [da cidade], a freqüência de mulheres é bastante grande".

"A mulher vai com mais garra. Tem mais tempo que o homem, que trabalha fora. Dá mais retorno. É mais sincera. Tem mais responsabilidade. No primeiro ano, tinha mais mulher que homem no Conselho, tinham mulheres mais atuantes que as que estão hoje. São persistentes. Acreditam. Botam fé".

Os membros do NPP afirmam que o número de mulheres que participam das plenárias, que se apresentam "na fila das falas" e mesmo que são eleitas para o Conselho do OP está aumentando. Alegam que no OP a "desigualdade é menor", que se garante para ambos os gêneros o direito à manifestação e à reivindicação, que não há manifestações de desvalorização quanto à participação da mulher ou do homem.

Por outro lado, as ex-conselheiras relatam que havia até mesmo uma certa "euforia (...) na direção do OP quando participavam mulheres", com comentários do tipo: "Oba, as mulheres estão participando! Vamos participar!". Elas destacaram a importância da apresentação de peças de teatro que questionavam "a mulher que não participava por causa da novela" e comentam que, "se o sapato apertar, ela deixa a novela" e luta pela reivindicação que lhe interessa. As conselheiras destacam a importância do incentivo à participação da mulher, principalmente quando parte de outra mulher moradora do mesmo bairro.

Além do incentivo à participação da mulher e da ação pedagógica realizada por meio dos debates provocados pelo Grupo de Teatro do Oprimido, as entrevistas destacam que o empenho e a preocupação com a participação

das mulheres no OP foram decorrentes do movimento de mulheres e da Assessoria da Mulher⁷, que traçou uma estratégia para a participação das mulheres, com atividades de formação. Os depoimentos registram, porém, que essas ações não tiveram continuidade e não se mostraram satisfatórias.

Se nas reuniões plenárias dos bairros houve grande presença de mulheres, pelas enquetes e depoimentos percebe-se que, no Conselho (CMO), essa presença diminuiu consideravelmente, assim como nos Grupos de Trabalho (GTs) do Conselho. Nesses espaços, a proporção de homens é avaliada como "obviamente" maior e para a menor participação da mulher vários motivos são alegados, como dificuldades para deixar os filhos e dispor de dinheiro para a passagem de ônibus. Ao contrário das plenárias, nas quais a participação feminina é episódica e "não causa tanta alteração no cotidiano da mulher", o Conselho é considerado um "compromisso prolongado", que "causa tensão na lógica da vida cotidiana da mulher".

Essas considerações sobre a tensão no cotidiano da mulher, que seria causada por uma participação cidadã mais contínua, menos episódica, apontam para questões que vão além das dificuldades materiais que aparentemente o causam. Assim, considera-se que o espaço da plenária é "o momento da reivindicação" e ainda faz parte da vida da mulher, pois "a mulher tem mais relação com a casa: importa-se em ter a casa, o local onde vai criar os filhos, importa-se com o bairro, o cotidiano, o dia-a-dia. Por isso, nas políticas desse tipo, é muito grande e forte a participação da mulher (...)".

Por outro lado, constata-se que "O OP é um espaço de poder. As mulheres ainda não se apoderaram. As mulheres ainda não se colocam na disputa do espaço de poder. Elas vão para conquistar mais melhorias. Mesmo as que participam no Conselho estão mais preocupadas com as melhorias. (...) O poder é mais desprendido, afastado do bairro".

Esses depoimentos revelam questões complexas que se traduzem na idéia de que a mulher está mais relacionada com o cotidiano da vida privada e mais distante dos espaços públicos de poder. Apontam razões pelas quais as mulheres ainda são minoria no Conselho: "quando só há dinheiro pra uma passagem, vai o homem" – os espaços mais 'distanciados' do cotidiano parecem ser mais 'naturalmente mais masculinos.

A pouca participação das mulheres no Conselho e seu distanciamento de espaços como este não estão, porém, relacionados ao fato de ser um espaço fisicamente mais afastado do cotidiano, mas ao modo com que as mulheres se colocam nos espaços do OP. Nos espaços de participação e nas reuniões plenárias de base, como no Conselho, a fala das mulheres é marcada por uma postura de reivindicação.

As mulheres não se "despreendem" da reivindicação para empenhar-se nas disputas pelos espaços de poder. Os depoimentos mostram que as mulheres vencem as dificuldades materiais e a timidez com garra, persistência, fé, sinceridade, responsabilidade e compromisso, dão 'retorno' – ou prestam contas

– às suas bases, porque estão profundamente empenhadas com a reivindicação de condições indispensáveis à reprodução da vida, que está diretamente sob sua responsabilidade: a casa, a saúde e segurança dos filhos, dos idosos e do marido. Como muito lhes "aperta o sapato", é grande a garra e a persistência com que elas se empenham para solucionar esses problemas nos espaços reivindicativos.

Além disso, os depoimentos também ressaltam que as mulheres estão mais vinculadas a valores éticos, ou menos "desprendidas" deles, que parecem mais preservados no espaço do cotidiano que no espaço público, como a sinceridade, a fé e o compromisso com o coletivo, que prevalecem sobre a busca individual do poder. É o que ressaltam outros comentários como: "as falas das mulheres não 'usam' o espaço político. Há homens que só repetem o discurso, sem preocupação com a melhoria do bairro, só para ocupar espaço político".

Esse "desprendimento" da mulher em relação ao poder, o fato de não "usarem" o espaço do OP em proveito próprio, como espaço para obter reconhecimento político, sugere também que ela ainda não traça projetos pessoais de vida pública, que implicariam, naturalmente, a ocupação de espaços de poder, ainda que um poder entendido como serviço público. Essa dificuldade das mulheres em ocupar seu próprio espaço está ligada à constatação bastante comum de que a mulher ainda "vive a vida dos outros" – dos filhos, do marido, dos idosos, dos doentes e de todos de quem usualmente cuidam.

As dificuldades postas pela educação e pelos vínculos muito restritos ao cotidiano, impostas à mulher pela sociedade, aparecem como fatores que a fazem tímida frente ao espaço e às responsabilidades públicas. Por isso, a maioria das mulheres ainda não se coloca na perspectiva de disputar "espaços de poder". Aos olhos de todos, e dela própria, parece legítimo reivindicar o que é vital para seus filhos e sua família, mas não se candidatar ao Conselho, que é visto como espaço dos homens, que são experientes no mundo "lá de fora", permeado de disputas e de competição, visto como mais complexo e menos virtuoso que o cotidiano do lar.

Aquela que é destemida, corajosa, responsável e cheia de fé na defesa "dos seus" não se sente capaz de candidatar-se a um espaço mais "desprendido" do bairro e relata: "Fui vaiada por ser mulher. Sou tímida, nervosa (...)". Em função disso, mesmo com o incentivo dos coordenadores, o número de candidatas é pequeno: "Os homens tomam mais a palavra, não por não haver espaço, mas porque tinham mais experiência nos movimentos, tinham mais conteúdo, mais bagagem. Depois ficamos mais embaçadas".

Além de reduzir as candidaturas femininas, a falta desse "embasamento" nos assuntos e nos procedimentos do mundo público é apontada como o motivo pelo qual as mulheres recebem poucos votos: "os votantes também acham que os homens têm mais experiência, condições, possibilidades".

Observa-se, porém, que a pouca experiência em assuntos públicos é rapidamente superada através do trabalho comunitário, pois "tanto a mulher quanto o homem têm que mostrar trabalho. Se a mulher mostrar um

trabalho...", ou ainda, "quando a mulher já é uma liderança, ela tem possibilidade de ser eleita". Conselheiras e coordenadores do OP destacam que tem sido grande a solidariedade, a união e o companheirismo entre homens e mulheres no Conselho.

Dessa maneira, nota-se que continuam pesando as já conhecidas exigências que se colocam para a incorporação e o sucesso da mulher, assim como do negro, no mundo público. É o que revela este depoimento, muito significativo, da coordenadora do OP, a respeito de seu encontro com uma mulher que havia participado de plenárias do OP, que lhe disse: "Eu sou sua fã. Eu fico torcendo pra dar tudo certo, pra você não gaguejar. Você é a única mulher que está lá na frente". E a coordenadora observa, em seguida, que: "O governo é majoritariamente masculino: os secretários, os vereadores, o Semasa⁸. Já a saúde é mais equiparada. Sou realmente uma das poucas mulheres que está lá na frente. Eu não posso gaguejar. Tenho que ser melhor. Ninguém cobra dos brancos ser um Milton Santos. Os negros e as mulheres têm que ser melhores. Inclusive aqui, internamente, não há equidade".

Paralelamente a essa pesada e desigual exigência de maior qualificação que se coloca aos segmentos subordinados da sociedade, ela destaca a também conhecida desigualdade numérica das mulheres nos espaços com maior poder de decisão e de governo.

Equidade de gênero no orçamento da cidade

Além da equidade numérica e qualitativa da participação das mulheres nos espaços do OP, procuramos avaliar se, em Santo André, o OP tem contribuído para equilibrar os gastos públicos, redistribuindo-os de modo equitativo entre as necessidades específicas das mulheres e dos homens. Essa é uma discussão difícil e complexa, que envolve uma avaliação sobre as diferenças nas condições de vida dos homens e das mulheres, que poderiam gerar demandas específicas, como aquelas relativas, no caso da mulher, à violência, à saúde, às creches, escolas, lavanderias, restaurantes populares, ao atendimento a jovens e idosos, à geração de emprego e renda, posse da casa própria e, no caso dos homens, referentes à identidade do desempregado, ao stress provocado pela grande competitividade no ambiente de trabalho, à saúde, à violência etc.

Procuramos avaliar se o OP tem contribuído para que essas demandas específicas se tornem mais visíveis e sejam reivindicadas, fazendo com que a máquina administrativa se torne mais capaz de vê-las e atendê-las.

A questão causou surpresa e perplexidade, e o primeiro comentário foi de que "o OP é voltado à comunidade como um todo", priorizando manutenção, obras, drenagem etc. Mas algumas pessoas prontamente identificaram diferenças no tipo de reivindicação que predomina entre as mulheres e os homens, bem como na postura de ambos os gêneros frente a elas: "O que é equidade de gênero num orçamento? Nunca vi um homem

pedir uma creche. (...) Creche, posto de saúde, melhora a vida da mulher, mas não há uma consciência disso. Uma mulher foi pedir uma passarela porque os filhos morriam. Foi aprovada, sem estar no script das lideranças masculinas. A mulherada toda votou”.

As mulheres reivindicam mais o posto de saúde, a creche, o asfalto. Falam dos meninos de rua, do esgoto a céu aberto – que é prevenção à saúde de todos –, da segurança dos filhos, do marido. Essas questões dizem respeito a todos, mas repercutem com mais intensidade no universo cotidiano das responsabilidades femininas. Elas se empenham mais nesse tipo de reivindicação e sua fala repercute com força “no script” dos homens, pois elas têm autoridade e legitimidade quando defendem a vida da comunidade.

Novamente, constata-se o fato de que a mulher se dedica primeiramente à vida dos outros, deixando seus problemas específicos em segundo plano: “Elas não olham só pra elas, mas colocam-se como ser humano preocupado com o próximo. Ela não coloca suas necessidades em primeiro lugar. Fala da segurança, dos filhos, do marido. Não fala dela”. Observa-se que o próprio movimento de mulheres teve dificuldades em levantar “as reivindicações que elas deveriam levar para o OP como reivindicações das mulheres” e que, além da atenção especial à saúde da mulher, o movimento, organizado na ONG “Fé Minina”, não conseguiu trabalhar com as candidatas a conselheiras outras reivindicações específicas das mulheres, predominando, em geral, as questões gerais do bairro ou região: “A mulher pensava na região, que indiretamente melhora sua condição de gênero”.

Apontou-se também que as questões específicas aparecem mais entre as mulheres de classe média, provavelmente porque as demandas mais essenciais à sobrevivência já estejam mais equacionadas, emergindo, então, a possibilidade de pensar nas suas questões específicas e em seus projetos de vida pessoais.

Além disso, observou-se que pensar no orçamento é muito complexo e que o OP é ainda muito recente como experiência, sendo difícil visualizar e equacionar as reivindicações mais específicas.

Os entrevistados identificaram mais facilmente suas questões específicas na área da saúde, como o câncer de útero ou de próstata, mas só foram citadas reivindicações sobre a saúde da mulher. As conselheiras reclamam, porém, que suas reivindicações não tiveram, na Secretaria da Saúde, o tratamento esperado pelo movimento, que lutou pela implantação de um mamógrafo e pela realização de um trabalho educativo e preventivo nas unidades de saúde que seja de fácil acesso às mulheres. Apontam, ainda, que o movimento de mulheres gostaria de ter sido chamado para acompanhar e avaliar a implantação dessas políticas específicas.

Quanto à violência contra a mulher, não parecem ter havido reivindicações específicas. Registrou-se apenas uma reivindicação geral de iluminação das ruas, que melhoraria a segurança de todos. A argumentação que justifica essas reivindicações, no entanto, fundamenta-se sobre problemas específicos da

mulher, colocando que: "naquela rua passa mulher que vem do trabalho, da escola". Mesmo referindo-se a meninos violentados, as conselheiras ressaltam que a mulher ainda é mais vulnerável à violência, pela menor força física e maior exposição à "cobiça": "Não nos violentam só por dinheiro, mas pelo sexo".

Nas entrevistas, a dupla jornada de trabalho também é reconhecida como um dos problemas específicos da mulher que trabalha fora. Atualmente, acredita-se que esse problema já esteja mais incorporado no planejamento do gasto público, gerando uma atenção especial da Prefeitura às creches.

Apesar de se notar uma considerável participação das mulheres nas plenárias do OP, pode-se observar, entretanto, que isso ainda não se traduz em significativas reivindicações específicas das mulheres, o que vale ainda mais para os homens. Comenta-se que o "problema específico do homem não se vê", talvez porque os "problemas" dos homens são menores ou porque os homens ainda não se voltaram para eles próprios, pois os homens "nem discutem se algo é uma questão masculina".

Esse debate provocou, na equipe e nas ex-conselheiras, uma reflexão interessante sobre como "é difícil especificar se o orçamento está bem distribuído", desafiando-as a pensar em critérios de equidade no orçamento e no gasto público.

Eqüidade racial no OP

Os entrevistados consideram que a eqüidade racial está ainda "pior" que a de gênero. Em um primeiro momento, o grupo chegou a se perguntar se havia algum negro no Conselho do OP. Aos poucos, foram lembrando e identificando alguns, três dos quais eram mulheres, uma delas, favelada. Mas observaram que são poucas as mulheres negras. A suposta participação minoritária do negro parece estar associada à sua invisibilidade, pois observa-se que "negrinha tinta não tinha", e que geralmente, no meio popular, o conceito de negro é "só o preto, preto, preto", não se fazendo diferença racial em relação a pessoas mestiças ou mais claras, as quais "normalmente não têm consciência de ser negras".

Assim, constata-se a percepção de que há bastante negros nas plenárias, pois os "negros estão inseridos nos movimentos populares" e não há a impressão de que eles não participem por "medo ou outras restrições".

Quanto às reivindicações específicas dos negros, elas não são observadas pelos entrevistados, pois "o OP é voltado à comunidade como um todo", predominando as questões de manutenção e obras. Nas prioridades selecionadas no OP, não se observam "pautas" sobre a saúde da mulher ou reivindicações quanto ao negro. Apenas no âmbito da cultura percebe-se a presença do negro, pois cita-se a presença de "muitos espaços para a cultura afro" nas atividades do OP. A cultura parece ainda ser o único lugar onde já se consegue olhar para o negro de um modo "positivo", o

único lugar que já lhe é permitido ocupar.

Há uma ressalva que reforça a identificação dos problemas raciais com a pobreza: "Se houve reivindicação na questão racial, só se foi em políticas de Assistência Social⁹, das quais não participei". A argumentação de que o processo ainda está no início, aparece, também aqui, como na questão de gênero: "(...) todo mundo estava aprendendo. Não sabíamos o que era a cidade, como se gastava o orçamento. Isso ficou em primeiro plano, ficando as coisas específicas para um segundo plano".

9 Nas plenárias temáticas sobre a Assistência Social.

A tendência, quando se pensa em equidade de gênero e de raça no OP, ainda é pensar apenas na igualdade numérica da participação das mulheres e dos negros nos espaços participativos e decisórios. Foi difícil para os entrevistados pensar em equidade no orçamento e equilíbrio nos gastos públicos, atendendo a demandas específicas. Essa dificuldade aponta para a necessidade de trabalhar, pedagogicamente, com esses setores discriminados, a noção de que são cidadãos portadores de direitos, inclusive direitos específicos e necessidades especiais que só eles poderão trazer para a agenda pública.

Participar muda a vida das mulheres

A maioria das avaliações destaca como muito positivo o impacto da participação sobre a vida das mulheres, enfatizando que o OP amplia o seu universo, o universo de suas relações, sua capacidade de comunicação, sua compreensão do mundo, da cidade e da administração pública. Tanto para a mulher quanto para o homem, o OP é apontado como "uma escola de cidadania", muito rica em aprendizados para a vida de cada um. Mas, sobretudo para as mulheres que não trabalham fora e têm dificuldades em participar de outras reuniões, o OP significa, muitas vezes, a primeira saída das limitações do espaço doméstico: "eu só via aquele redutinho meu". Muitos depoimentos assinalam esse "aprendizado para a vida" e a obtenção de reconhecimento e auto-estima, com observações como: "A minha vida melhorou. Fui aprendendo. Entrei com medo. Fui aprendendo a me defender. Luto pelo ideal da minha comunidade e sou respeitada".

Refletindo sobre sua participação no OP, uma ex-conselheira responde: "Mudou minha vida. Eu tive uma visão diferente de política e de administração pública. Conheci outras mulheres de muitos tipos de movimentos, humildes, simples. Eu cresci. Cidadania é uma questão que foi saindo do discurso. Cidadania pra mim é ação".

Esse crescimento das pessoas, em particular das mulheres, é visto como amadurecimento pessoal e conquista de um lugar social, como capacidade de passar da simples reivindicação "briguenta" e imediatista das coisas relativas ao seu "cantinho fechado" para a capacidade de ver as necessidades da cidade como um todo e negociá-las com ponderação e equilíbrio.

Esse entusiasmo é mais forte, porém, nas lideranças mais novas e que são

diretamente vinculadas a uma reivindicação específica e importante da comunidade, lideranças que sentem "uma responsabilidade com quem me colocou ali".

É diferente do caso de outra liderança, mais antiga no movimento, que já está mais cansada de reuniões e é também mais exigente quanto às possibilidades de uma participação mais profunda e qualificada, e que esperava que o Conselho tivesse mais tempo para "discutir, amadurecer, chegar a um consenso", evitando decisões mal compreendidas e a sensação da existência de interesses políticos "por baixo" nas negociações do OP. As frustrações com as limitações do processo provocam cansaço e decepção: "Eu comecei a ter tantas reuniões que não podia fazer mais o que eu gostava. Se tivesse ido ao cinema, ganhava mais". É importante notar que ambas as ex-conselheiras afastaram-se do processo após um ano, afirmando a necessidade de priorizar outras dimensões em suas vidas.

Mesmo assim, elas não apontam casos visíveis em que a participação no OP tenha piorado a vida de alguém. Supõem que, em alguns casos, a mulher possa ter brigado com o marido e se separado dele: "separou, foi viver com menor poder aquisitivo, o que nem sempre é uma piora". Em outro caso, o marido incentiva a participação, assinalando que ela "é bagagem, pois você está aprendendo, é uma oportunidade única". A entrevistada que fez esses comentários acrescentou que o marido colaborava, procurando alguém para ficar com as crianças para que ela pudesse participar das reuniões. Restava apenas um pouco de ciúme, constatado por perguntas como: "Teve muito beijinho hoje?". O marido, porém não lhe "cortou essa oportunidade" de participar do Conselho do OP.

Apesar dos novos e, às vezes, difíceis desafios que a participação cidadã da mulher traz para as relações conjugais, a avaliação que predomina sobre a influência do OP na vida das mulheres é muito positiva.

Sugestões dos entrevistados

Uma primeira linha de sugestões concentra-se na necessidade da melhor divulgação do OP junto às mulheres e no incentivo à sua participação: "Ir onde a mulher está, nos colégios, onde a mulher busca seu filho, na APM, no posto de saúde, nas feiras".

Além de diversificar os locais, sugere-se melhorar a qualidade da divulgação, evitando que fique restrita a faixas ou panfletos. Sugere-se uma divulgação ativa, que busque persuadir quanto à importância de participar.

Ressalta-se também a importância de incentivo, nas plenárias, para o surgimento de candidaturas femininas, que se afirme a capacidade da mulher em representar as regiões da mesma forma que o homem: "Alguém do movimento deveria enfatizar, 'levanta e vai lá'. Alguém com boa oratória, que saiba mexer com os brios da mulher, (...) pois ela própria diz

'deixa ele, ele já está mais acostumado' ".

Destacou-se a ação do movimento de mulheres e da ONG "Fé Minina". Considera-se importante "ter organização na sociedade civil" para incentivar a presença das mulheres. Essa ação deveria estar voltada à formação, à busca de linguagens e formas de reunião apropriadas para a participação da mulher, bem como à pesquisa de dados específicos sobre a mulher nas diversas regiões da cidade.

Destaca-se a importância das atividades de formação, com referências especiais ao papel que tem sido desempenhado pelo "Teatro do Oprimido". Deve-se "investir mais na formação" e ela deve ser tanto geral quanto específica sobre a questão de gênero, sem, no entanto, restringir-se a mulheres ou negros, mas voltar-se a "todos 'os interessados' (...) em tentar ser menos machistas ou racistas". Os cursos de formação podem despertar o interesse e tornar as mulheres mais seguras para participar do espaço público.

Sugere-se que a formação seja trabalhada durante o ano inteiro por meio de outras iniciativas, além das atividades do NPP, pois "não dá tempo, no do OP", para realizar toda a formação necessária. Por outro lado, observa-se que os cursos são mais um compromisso para vidas já tão sacrificadas: "A vida dela já é tão cheia. Ela gasta tempo e dinheiro para ir às reuniões".

É importante, ainda, que as mulheres possam também participem do OP por meio de entidades próprias, para que se sentam representantes do bairro e não apenas "representantes da sua reivindicação". Dessa maneira, se a participação no OP for "só de pessoas" sem uma relação com as entidades, o OP "fica pequeno, pois ele deveria servir também para fazer crescer a participação popular, os movimentos populares, o debate".

Além de uma maior participação das entidades organizadas, propõe-se que os vereadores participem mais ativamente do OP: "a participação dos vereadores tinha que ser mais rica, pois, agora, com o OP, eles não têm mais função". Observa-se, porém, que alguns vereadores apóiam o OP, "marcam reuniões, dão retaguarda, estímulo". Eles têm participado "até onde o orçamento permitiu que eles fossem". Essas observações sugerem que se deva pensar em novas formas de incluir uma participação mais ampla dos vereadores e de entidades no OP.

Finalizando, ressaltou-se que as entrevistas foram um desafio para que a equipe do NPP refletisse sobre a equidade de gênero e de raça, provocando troca de opiniões e de experiências, recolocando essas questões em um patamar superior.

Para que OP contribua de fato para uma maior equidade racial, as propostas são as mesmas do que para a equidade de gênero, enfatizando-se também o papel do movimento: "O movimento negro deveria ter mais força para movimentar os negros". Sugere-se também o desenvolvimento de atividades de formação sobre a questão racial que integrem outros grupos além dos negros.

Outra grande ênfase recai sobre a cultura negra como elemento de divulgação e de incentivo à participação do negro. As conselheiras propõem

apresentações que divulguem a cultura afro e as questões raciais. Referem-se ao movimento Hip Hop. Sugerem também que, nos espaços de arte e cultura negra, deveria haver divulgação do OP. Observa-se que os negros poderiam ter "presença marcante na plenária da cultura, (...) pois nas plenárias das regiões se discute [apenas] questões gerais, de estrutura".

Considera-se que a equidade racial é uma meta importante no OP, porque combate a "elitização" e porque, no Brasil, a abolição foi muito tardia: "o negro chegou depois à liberdade".

Conclusões

Alguns aspectos destacam-se, neste estudo, como aqueles que marcam as desigualdades de gênero e de raça:

- Exige-se muito mais da mulher e do negro que das outras pessoas: eles "não podem gaguejar" e têm que "ser como Milton Santos" para ter um lugar como os demais;

- O lugar onde se encontra o negro e a mulher é o lugar do apoio, da ajuda e da operacionalização, nunca o lugar do poder e da decisão; é o lugar de objeto da Assistência Social, o lugar do "despossuído", que abriga muitas mulheres e negros, porque não ameaçam o lugar dos que detêm o poder;

- A dificuldade do acesso do negro e da mulher à sociedade, ao lazer e à participação política, porque as suas tarefas e obrigações de sobrevivência (o trabalho remunerado ou doméstico) os impedem de estar disponíveis para esses espaços. Esse acesso também é dificultado pela pouca escolaridade desses segmentos;

- O apreço das mulheres pelos valores éticos, que hoje são pouco valorizados nos espaços públicos da "grande política", como o compromisso com as reivindicações coletivas em vez da busca personalista do poder. Por isso, elas têm mais dificuldades em disputar lugar em espaços de poder e em afirmar projetos pessoais de vida.

É curioso constatar que a maioria das sugestões dos entrevistados coincide quanto ao modo como o OP poderia favorecer a equidade de gênero e de raça, enfatizando, principalmente, a maior articulação entre o NPP, as assessorias específicas e o movimento social. Essa ênfase quanto ao papel da sociedade civil na superação das discriminações aponta para a necessidade de que o poder público se volte ao fortalecimento do tecido social, procurando o diálogo com as organizações existentes, incentivando o surgimento de novos movimentos, oferecendo apoio e formação às lideranças sociais. E, particularmente quanto ao OP, propõe-se a inclusão, no seu processo de consulta, de representações do movimento social, cabendo pensar na forma como essa relação aconteceria.

Outras sugestões se concentram em uma divulgação do OP voltada aos segmentos discriminados e em atividades de capacitação das mulheres e

negros em habilidades necessárias ao exercício da liderança e à ocupação de espaços públicos.

Destaca-se, também, a importância da realização e da divulgação de estudos e pesquisas sobre a condição da mulher e do negro no município. Cabe, ainda, a sugestão de que se realizem estudos sobre a equidade do orçamento da cidade quanto às demandas específicas de mulheres e homens, negros e brancos, avaliando se há recursos alocados para essas questões ou se elas estão "invisibilizadas". Avaliar o orçamento e os gastos públicos municipais sob a ótica de gênero e de raça pode contribuir para que se repense a forma como esses recursos são distribuídos.

É notável a dificuldade de verbalização e de "visibilização" das necessidades e demandas específicas das mulheres e dos negros para o orçamento. Se mulheres e negros não se vêem como grupos que têm direitos a serem contemplados pelo orçamento público, de onde surgirão essas demandas? É preciso trabalhar com esses grupos a idéia de que seus problemas, como "mulheres" ou como "negros", não são problemas pessoais, mas coletivos e que somente eles poderão torná-los visíveis, trazendo-os para a agenda pública. E, ainda, é preciso lembrar que os homens também têm problemas específicos.

Uma consideração final seria pertinente neste estudo. É curioso observar que, mesmo mostrando compreensão e sensibilidade quanto ao peso que as discriminações sociais impõem ao exercício da cidadania e à inclusão social, o poder público mostra-se perplexo e surpreso diante do desafio de exercer um papel ativo no combate a essas desigualdades.

Uma compreensão tradicional da imparcialidade e da universalidade que devem caracterizar as ações públicas parece imobilizar o poder público frente ao problema das discriminações ou desigualdades sociais. Temeroso em favorecer alguns setores, o que parece estar associado à idéia de quotas, o poder público adota uma postura tímida no entendimento de seu papel frente às discriminações.

É preciso, inicialmente, colocar este problema em lugar central e entender mais claramente como as desigualdades de gênero e de raça são fatores importantes de exclusão social, tanto na dimensão cultural quanto nas dimensões econômica e política.

Cabe então ao poder público, imbuído da responsabilidade pública de superar as exclusões e de buscar a equidade, contribuir decisivamente para a identificação e para a eliminação das discriminações de gênero e de raça. O combate à pobreza e à marginalização social e política – a ampliação da cidadania – passa necessariamente por aí.

Atuar decididamente em estudos e pesquisas, na capacitação de lideranças e no fortalecimento das organizações sociais é o primeiro passo apontado para a superação de desigualdades historicamente arraigadas e para a promoção da equidade. Outras ações públicas devem ser progressivamente implementadas com esse intuito.

Perspectiva de gênero e raça no Programa de Renda Mínima de Santo André

Maria Lucia da Silveira

Doutora em Sociologia pela
PUC-SP e Coordenadora de
Programas na Sempreviva
Organização Feminista (SOF).

Introdução

O Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima "Família Cidadã" (PGRFM) da Prefeitura Municipal de Santo André, foi instituído pela Lei 7.472, de 4 de março de 1997 e regulamentado pela Lei 7.567 de 1º de dezembro de 1997. Atua com famílias em condições de extrema pobreza e vulnerabilidade social¹ e que possuem filhos e dependentes menores de 14 anos. O programa visa a inclusão social das famílias, entendida como o resgate das condições básicas de cidadania.

O caráter do PGRFM, explicitado em vários documentos, entre eles, o folheto de divulgação do programa, elaborado pela Secretaria de Cidadania e Ação Social, responsável pelo seu gerenciamento:

"Constitui-se em um mecanismo de complementação de renda familiar, por um período determinado, associado a um conjunto de ações socio-educativas, que investem no fortalecimento da família e no desenvolvimento de sua capacidade emancipatória e de auto-gerenciamiento".

A complementação de renda é feita em valor equivalente à diferença entre os rendimentos da família e o limite de meio salário mínimo per capita

1 São Consideradas famílias em extrema pobreza e vulnerabilidade social aqueles grupos familiares que têm renda per capita inferior a 1/2 salário-mínimo por mês.

em um prazo variável de 6 a 18 meses.

Além disso, o Programa de Renda Mínima se propõe a retirar as crianças e os adolescentes da rua e a incluí-los na escola, a estimular os jovens e os adultos a ingressar em programas de alfabetização, formação para o trabalho e qualificação profissional. Pretende, ainda, contribuir para a inclusão dessas famílias nos programas de geração de emprego e renda e oportunizar participação em atividades socio-educativas.

A estratégia de implantação desse programa em Santo André definiu como população-alvo inicial, famílias residentes há pelo menos três anos no município, em três microrregiões definidas como áreas de intervenção de projetos de urbanização de favelas.

Assim, a implantação foi paulatina, iniciando-se primeiro em duas regiões prioritárias, consideradas a partir da possibilidade de ações articuladas com outras Secretarias municipais que, por meio do Projeto Integrado de Inclusão Social, atuassem nas regiões. Foram definidos os núcleos de favela de Sacadura Cabral e Tamarutaca. As ações do Programa envolveram, principalmente, as Secretarias de Cidadania e Ação Social; da Educação e Formação Profissional; Desenvolvimento Urbano e Habitação; Desenvolvimento Econômico e Emprego; Cultura; Esporte e Lazer e o Núcleo de Participação Popular.

Inspirado em um modelo de gestão matricial, descentralizado e participativo, esse programa articula programas municipais como: o Programas de Urbanização Diferenciada, o Banco do Povo, a Incubadora de Cooperativas, o Saúde da Família, o Curso de Alfabetização e Formação Profissional e também programas e ações privadas.

O processo de implantação do Programa de Renda Mínima iniciou-se, em fevereiro de 1998, a partir das diretrizes estabelecidas pela Secretaria de Cidadania e Ação Social e com sua coordenação, a secretaria contou com o apoio consultivo do Instituto de Estudos Especiais (IEE) da PUC-SP².

A equipe técnica do PGRFM é composta de uma coordenação e por duplas de assistentes sociais e psicólogas, que fazem o acompanhamento das famílias individualmente e em grupos socio-educativos.

Segundo relatório da coordenação do programa, entre maio de 1998 e maio de 1999, foram incluídas no Programa de Renda Mínima 466 famílias, abrangendo 2.375 pessoas. A média do benefício mensal por família era, nessa ocasião, de R\$ 179,57 (cento e setenta e nove reais e cinquenta e sete centavos).

Perspectiva de gênero e raça no PGRFM

Foram realizadas três entrevistas representativas dos diferentes níveis de gestão do Programa de Renda Mínima da Prefeitura de Santo André (a Secretária de Cidadania e Ação Social; a diretora do Departamento de Ação

2 O IEE-PUC/SP assessorou a Secretaria de Cidadania e Ação Social na implantação, no monitoramento e na avaliação do PGRFM. Um programa de pesquisa que atualmente (2001) acompanha a implementação e avalia os resultados dessa estratégia de política pública de gestão social.

Social e uma das assistentes sociais que fazem o acompanhamento do programa). Além das entrevistas, foi feita a análise de alguns dos relatórios técnicos dos grupos socio-educativos de acompanhamento familiar e de alguns textos redigidos pelas mulheres participantes desses grupos, relativos a momentos de avaliação do trabalho grupal. Analisamos também o vídeo produzido pelo programa, que registrou momentos de trabalho com as mulheres participantes do Renda Mínima e seus depoimentos. Este vídeo, além das técnicas do Programa de Renda Mínima e da Assessoria da Mulher, que foram entrevistadas, forneceu subsídios importantes. Todos esses elementos formaram um mosaico com ingredientes que propiciaram as considerações presentes neste artigo.

É importante ressaltar, ainda, que este estudo observou o recorte de gênero e raça presente em um determinado momento, no Programa de Renda Mínima, não se constituindo, portanto, como uma pesquisa conclusiva.

Considerando que a abordagem de gênero deve se orientar pela transversalidade de ações em diversos programas para superar a fragmentação e o isolamento de suas problemáticas, buscou-se apreender as oportunidades e dificuldades para concretização desse enfoque no atual contexto do Programa de Renda Mínima de Santo André.

A primeira e central observação a respeito das possibilidades dos programas municipais observados é de que, para a dimensão de gênero ser efetivamente incorporada, é necessária a participação da Assessoria da Mulher³ no desenho, na implantação e no monitoramento de políticas e programas.

A dimensão de gênero não deve ser vista como adicional, como participação pontual, mas deve estar no centro das políticas. É evidente que essa tarefa deve ser vista como estratégia de governo e que uma Assessoria da Mulher é que deve iniciá-la, processualmente, a partir de sensibilização, treinamento e/ou capacitação nos vários âmbitos do governo.

No Programa de Renda Mínima, essa participação da Assessoria não ocorreu desde o início, mas foi acontecendo pontualmente, com a realização de oficinas para as mulheres e na medida em que eram constatados necessidades e problemas observados a partir dos grupos socio-educativos e das entrevistas individuais com as mulheres titulares do benefício.

Com relação à questão racial, nota-se menos acúmulo referente às discussões sobre a necessidade e as possibilidades de incorporar a dimensão étnico-racial nas políticas municipais. Um exemplo disso é que não se tem clareza do número exato de famílias negras participantes do programa de Renda Mínima, pois o quesito "cor" não consta nos formulários.

O Programa de Renda Mínima remete, em seus documentos de formulação, ao recorte geracional no âmbito familiar – mencionando os adultos da família, as crianças e os idosos –, adotando a neutralidade do ponto de vista dos gêneros de seus membros.

As fichas de cadastramento, os documentos e as fichas de

3 Assessoria dos Direitos da Mulher, órgão da Secretaria de Cidadania e Ação Social da PMSA

acompanhamento não contemplam, nos dados cadastrais, os itens "sexo" e "cor", que seriam relevantes para a produção de dados e análises das questões de gênero e raça.

As entrevistadas, no entanto, demonstram-se abertas às questões de gênero, conscientes das desigualdades, mas com diferentes níveis de percepção da necessidade de explicitação dessa problemática no âmbito das políticas municipais e no próprio PGRFM, assim como de maior clareza das possibilidades e oportunidades para fazê-lo.

Com relação às possíveis intervenções referentes à questão racial, ainda há pouca clareza e a observação cotidiana da presença dessa problemática é menos visível, a não ser pelas observações das manifestações de preconceitos, que, no entanto, aparecem mesclados, segundo um dos depoimentos, com o preconceito em relação aos nordestinos, que são numerosos na periferia de Santo André.

Portanto, a explicitação de diretrizes para abordagem, apreensão e registro das observações e dados referentes às relações de gênero e raça seria um instrumento inicial de treinamento do olhar de gestores e gestoras para essas problemáticas.

O PGRFM já tem elementos para trabalhar melhor a questão de gênero a partir da percepção de que as próprias técnicas têm e/ou desenvolvem no acompanhamento das famílias, embora suas observações permaneçam difusas e haja pouco registro desses elementos nos relatórios.

A amostra dos relatórios das duplas de técnicas que fazem acompanhamento dos grupos do PGRFM (grupos socio-educativos) descreve o encaminhamento das atividades desenvolvidas, mas reflete pouco a ressonância delas para as participantes. A criação da oportunidade do desenvolvimento de espaço para um registro mais qualitativo nos relatórios do PGRFM propiciaria compreender a repercussão e a emergência das questões de gênero no âmbito do programa.

As temáticas tratadas nos grupos socio-educativos, sem dúvida, possibilitam às técnicas trabalhar e observar as implicações do programa para homens e mulheres. Os elementos presentes nas abordagens do histórico das famílias e a orientação para tratar as "singularidades" de cada família permitem a emergência e o acompanhamento dessas questões no cotidiano.

O PGRFM não contempla diretrizes para interferir nas diferenças de gênero a partir da titularidade das mulheres no recebimento do benefício e do complemento de renda embora, na prática, as mulheres são majoritariamente as titulares, pois os homens, no conjunto dos dados observados, eram apenas oito ou nove.

Segundo as responsáveis pelo Programa, essa orientação da titularidade para as mulheres é feita indiretamente, pois, na prática, para essas famílias, em geral, as mulheres são "verdadeiras chefes de famílias", embora não sejam famílias "monoparentais" em sua maioria. A presença massiva de mulheres

como titulares do benefício da Renda Mínima levou-nos a observar, nas entrevistas, o potencial presente nesse Programa para trabalhar fatores de fortalecimento das mulheres, a partir desses recursos de renda e da construção da individualização da mulher na família e seu papel como fator dinamizador da emancipação familiar.

Essas observações não podem, neste momento, ser conclusivas. No entanto, treinar o olhar para a exploração do potencial e para o fortalecimento das mulheres como sujeito desse e de outros programas, como o Programa Integrado de Inclusão Social, pode ser um caminho a ser considerado na expansão do PGRFM.

A Assessoria da Mulher só começou a participar da gestão deste Programa seis meses após seu início e sua participação deu-se de modo pontual, participando, por exemplo, das oficinas realizadas com as beneficiárias do programa. Havia, no entanto a perspectiva de que esse acompanhamento se tornasse processual, sobretudo nos grupos de continuidade a serem realizados com as famílias desligadas do Programa (cujo tempo legal de recebimento do benefício tenha terminado). Segundo as gestoras, o grupo "Quero Mais" prevê a continuidade do trabalho com as ex-integrantes do Renda Mínima e tal experiência, que se iniciou na época da realização das entrevistas, poderá servir como laboratório para explorar as possíveis conexões com outras ações no âmbito das políticas municipais.

A Assessoria da Mulher terá muito a contribuir no processo de expansão do Programa ou em sua continuidade se explorar os fatores de construção de equidade nas famílias, no combate à pobreza, no incentivo ao trabalho e à educação, pois as mulheres mais pobres são mais vulneráveis quanto à obtenção de recursos. A obtenção de dados gerais sobre esses elementos possibilitaria demonstrar a alteração dos fortes traços sexistas da pobreza.

Evidentemente, não se pode esperar grandes alterações a partir do âmbito do Programa de Renda Mínima, dadas as limitações de alcance, duração e recursos mas, tendo em vista a sua conexão com o Programa Integrado e outros programas no âmbito da própria secretaria de Cidadania e Ação Social descortina-se um horizonte de atuação mais significativo.

Uma participação mais contínua da Assessoria da Mulher no monitoramento destes programas traria um salto qualitativo quanto às possibilidades de reduzir as fortes desigualdades que prevalecem especialmente entre homens e mulheres, colaborando com estratégias de construção de autonomia das mulheres através das políticas de inclusão.

O PGRFM pode fornecer elementos para estudar a alocação de recursos na família, quanto à possibilidade de as mulheres aumentarem ou consolidarem seu poder de decisão sobre os recursos materiais e quanto às perspectivas de interferência na divisão sexual do trabalho no âmbito da família (encargos e tarefas domésticas). Esses elementos do cotidiano familiar já aparecem nas falas das participantes nas atividades grupais.

Nos relatórios dos grupos sócio-educativos (um dos investimentos metodológicos fortes do PGRFM, além do complemento de renda), descrevem-se "mudanças relacionais" no cotidiano dos membros da família. Para uma avaliação sistemática destas mudanças, seria necessário organizar esses elementos, que aparecem de maneira difusa, ou treinar o olhar de técnicas e técnicos para enxergar a dimensão de gênero nessas questões.

Exemplos não faltam, mas falta sistematização. Alguns desses momentos são expostos a seguir.

Nas atividades grupais em que se discutiu o cotidiano familiar (por exemplo, por meio de dramatizações) emergiam questões como "dificuldade na educação dos filhos, falta de colaboração dos membros da família, sobrecarga de trabalho da mulher e desemprego".

Para trabalhar a perspectiva de futuro, a equipe de acompanhamento partiu de questões concretas sobre como se utilizar o complemento de renda, orientando sobre a importância de organização e de planejamento e a equipe observou alterações ocorridas quanto "à situação econômica e social da família e ao envolvimento grupal".

Um outro momento relevante para se resgatar as relações de gênero é quando a equipe técnica trabalha as diferenças entre "a família pensada e a família vivida", sobre o ideal e o real familiar. Nas discussões, aparecem as questões materiais, mas também o que seria "um bom marido, uma boa esposa".

As reuniões dos grupos de acompanhamento, revelam que, a partir da participação no Programa de Renda Mínima, ocorrem mudanças no relacionamento entre a mulher e sua família como "aumento do diálogo, mudança na convivência, diminuição de brigas e maior compreensão entre o casal".

As técnicas mencionam o movimento pessoal de muitas mulheres de "voltar a estudar e buscar vagas no supletivo".

Nos grupos, em reuniões que relataram a "história da família", é possível tratar e focar as questões de gênero. A assistente social mencionou que as participantes "contavam sobre o relacionamento dos pais, em que a autoridade masculina imperava; a história de infidelidade dos maridos que saíam de casa, muitas vezes, retornando mais tarde e tendo vários filhos fora do casamento". Houve grupos que abordaram as diferenças de gênero na infância, na adolescência e na vida adulta.

A assessoria do Centro de Referência da Mulher é lembrada quando se menciona a contribuição na discussão, sobretudo, relativa à auto-estima.

No âmbito das atividades do Programa Integrado de Inclusão Social, nos grupos socio-educativos do Renda Mínima trabalhou-se também com a colaboração das agentes de saúde, que são pessoas da própria comunidade discutindo questões de planejamento familiar, saúde da mulher, etc.

Não parece muito claro para as técnicas que a preocupação com o recorte

de gênero e os aportes da Assessoria da Mulher podem se dar nos vários níveis: com os gestores e o público-alvo e nas atividades que abordam ambos os aspectos, os subjetivos e os materiais, pois, em ambas as dimensões, o recorte de gênero poderia contribuir para avançar na construção da equidade de gênero. Um exemplo seria, na questão de geração de renda, no acompanhamento das cooperativas, alertar para não se reforçar a segmentação por gênero, tanto nos cursos de capacitação, nas próprias atividades de cooperativas, quanto no cuidado para não se direcionar as mulheres apenas para as atividades consideradas femininas: costura, cozinha, etc.

Ou ainda, ter clareza de como, em uma das atividades de rotina, seria importante reunir dados que demonstrassem as dificuldades das mulheres e os obstáculos que limitam suas oportunidades de buscar trabalho, tais como a precariedade do suporte de equipamentos sociais e creches para os filhos.

Na problemática social do desemprego, também o PGRFM pode servir de locus de observação de suas repercussões diferenciais para homens e mulheres. Além disso, o impacto das repercussões do desemprego para os homens na sua auto-estima e na sua identidade poderia, afinal, ser objeto de oficinas, etc.

Enfim, o recorte de gênero permitiria a atenção para as limitações quanto à educação, à profissionalização e à necessidade dos equipamentos sociais de apoio e remeteria para as políticas públicas as suas possibilidades de reduzir as fortes desigualdades que prevalecem entre homens e mulheres.

Nas entrevistas, constata-se uma ansiedade e uma preocupação legítimas sobre a possibilidade de que ações diferenciadas de gênero e raça possam levar à segregação. Por isso, é necessário trabalhar essa questão nos treinamentos e nos processos de discussão com os técnicos, distinguindo o fato de que contemplar, em um mesmo programa, as diferenças pode ser apenas a construção da equidade de acesso, a potencialização do sujeito mais fraco, na medida em que seu fortalecimento pode impactar as políticas de inclusão, não necessariamente criando instâncias separadas para mulheres e homens. Ou seja, no caso da inserção das mulheres, é importante aproveitar a oportunidade de mudar a direção das forças sistêmicas que as marginalizam, etc.

Fundamentalmente, mesmo entre pessoas que são sensíveis a essa problemática, há ansiedade e confusão sobre o fato de que o "empoderamento" das mulheres pode levar a excluir ou "desempoderar" – enfraquecer – os homens. Na verdade, os processos de "empoderamento" (do inglês, empowerment) dizem respeito à redistribuição de poder entre os gêneros, as classes, as raças e os indivíduos. Nas oportunidades de discussão ou de avaliação sobre como integrar as dimensões de gênero e raça nas políticas públicas, essas arestas devem ser mais bem aparadas.

Por exemplo, a técnica entrevistada disse: "concordo em trabalhar questões específicas da situação da mulher, mas deve-se trabalhar também

4 Mantivemos o tom coloquial das falas.

outros elementos da família, inclusive o homem e os adolescentes, meninos e meninas". Há, ainda, uma certa confusão sobre a possibilidade de se abandonar os outros elementos das famílias atendidas. Na verdade, dever-se-ia abordar as relações entre os diversos elementos da família, embora a partir de um elemento dinamizador. As entrevistadas consideram que "a valorização da mulher ainda está em processo, [que] ela é um elemento fundamental" mas apontam um receio de que isto afaste a participação dos homens: "receio da gente meio que puxando para um lado só e o outro vai ficando cada vez mais afastado, distante, acompanhando menos. Aquilo que eu falava de participação".⁴

Outro exemplo, quanto à situação dos homens, é de que eles têm mais dificuldade de participar das reuniões do Programa, embora sejam sempre convidados. Surgiu, em uma oficina com o grupo "Vem, Maria", a necessidade de trabalhar com os homens: "os homens, até pela questão cultural, têm menos oportunidade de se abrir... Não acho que deveria haver uma coisa unilateral" (referindo-se a atividades exclusivamente femininas).

Mencionou-se que, em outros projetos ligados ao Programa Integrado da Prefeitura, há oportunidades de se trabalhar as problemáticas de homens e mulheres, como no caso das cooperativas. Observou-se que o desemprego atinge homens de forma diferente, que eles sofrem mais pela perda do emprego formal.

Outros exemplos: as mulheres do Renda Mínima participaram de cooperativas de costura e de cursos de bijuteria, os homens, de cursos de construção e encanador. Observa-se também uma contradição em umas das cooperativas organizadas pelas mulheres em Santo André que, apesar disso tem, como presidente, um homem.

Embora as famílias atingidas pelo Programa sejam as mais empobrecidas e com déficit de escolaridade, há um grande número de mulheres jovens com filhos pequenos e problemas para obtenção de emprego. Por isso mesmo, dever-se-ia pensar em cuidados para que a orientação das políticas, tanto da qualificação quanto da geração de renda, não reproduza a segmentação por sexo, ou seja, a rígida separação entre atividades femininas e masculinas.

Avalia-se também que a dificuldade masculina de participação em reuniões e atividades comunitárias não se deve, principalmente, ao fato de muitos homens estarem trabalhando, mas à tradicional cultura masculina de que participação é atividade para as mulheres: "muitos maridos não vêm porque estão trabalhando, mas isso não é verdade geral, porque muitos têm tempo disponível porque estão fazendo bicos ou estão na informalidade. Muitos acham que aquele espaço é só para as mulheres (...). Quando eles vêm até gostam. Tem um grupo que só tem um homem. E ele está mais integrado no grupo. Se tivéssemos mais condições de estar conversando mais, convidando, porque é mais difícil o primeiro passo".

O fato é que as entrevistas fizeram emergir para as próprias entrevistadas,

segundo elas mesmas, os elementos dispersos desta temática. Nas entrevistas, foi solicitada a descrição do processo de operacionalização do Programa, com destaque para a observação de como ela repercutiu entre homens e mulheres. A seguir alguns desses relatos.

Nas abordagens feitas pelo Programa respeitou-se o critério da menor renda, utilizando o cadastro da Secretaria de Habitação. Assim, o PGRFM foi divulgado em áreas onde havia intervenção programada de urbanização de favelas. Os moradores, no início, tinham uma idéia de que o Programa fosse para desempregados ou pessoas sem renda. As pessoas entrevistadas apontam que, na área selecionada (Sacadura Cabral e Tamarutaca) as abordagens feitas pelo Programa despertaram mais interesse entre as mulheres: "o Programa encontrou mais as mulheres, repercutiu mais nelas. Os homens tinham mais desconfiança, no começo. As mulheres têm um pouco mais de facilidade de confiar..., os homens são mais céticos. Acho que eles ficam mais na retaguarda".

Foi perguntado se haviam sido observadas tensões pelo fato de o complemento de renda estar na mão das mulheres, se isso interferia na relação familiar: "O subsídio vai para as mãos delas. Então, isso, de certa forma, mexe, porque, na verdade, na maioria das famílias quem tem esse controle é o homem, muitas delas não sabem quanto o marido ganha, elas mesmas falam isso, 'ele nunca fala o que ele ganha'(...), muitas delas até passam dificuldades porque os maridos preferem estar no bar, gastar tudo, que trazer dinheiro para casa (...). Então, eu acho que despertou nas mulheres, porque essa é uma questão que dá um pouco mais de autonomia para elas no espaço da casa".

Relatam que, no grupo "Amizade" – grupo experimental que toda a equipe que acompanhava o Renda Mínima observou, sob orientação do IEE –, registraram-se relatos de mulheres que "já vão decidindo melhorias na casa, na compra de material para reforma. Em grande parte das famílias, as mulheres mesmo decidem".

Uma das entrevistadas considera não haver tensão (ou mesmo violência) decorrente do recebimento do rendimento pela mulher, pois acredita que "eles [os homens ou cônjuges] têm um forte interesse nisso. Eles incentivam, [pois] está beneficiando a família também (...), só que, nesse ponto, eles ficam meio de lado". Já outra entrevistada considera que há conflitos na relação do casal quanto à utilização do recurso monetário, mas que "as mulheres não relatam muito isso. As vezes, as mulheres não têm conta bancária e guardam o dinheiro na conta do marido ou mesmo de um parente. Algumas fazem o movimento de tirar documentação, conseguir comprovação de residência, o que é uma dificuldade, pois ainda não contam com a urbanização completa, para ter a rua, o número etc." ou "os maridos ajudam a construir a casa, muitos são ajudantes de pedreiro, pessoal que trabalha na área da construção civil".

Quando se analisa o alto grau de participação das mulheres como titulares

do benefício, as entrevistadas apresentam visões diferentes. Diante desse dado, pensado como critério relevante para a expansão do programa, as respostas enfatizam a necessidade de se observar melhor e realizar um diagnóstico sobre suas conseqüências. As ambigüidades nas respostas persistem: "Tem o casal, mas vem a mulher..., é sempre negociada a questão da facilidade (...), evidentemente, a equipe tem toda uma intenção, mas, concretamente, essa coisa do protecionismo às mulheres (...), mas introduz-se pela facilidade de tempo para ir ao banco etc.". Outra entrevistada é mais reticente: "a gente fica preocupada para não criar alguns problemas domésticos. A gente percebe que tem muita violência, fica com medo de acirrar".

Conversando com a Secretária de Cidadania e Ação Social e com a Diretora do PGRFM sobre a importância de se trabalhar a mulher como sujeito no âmbito familiar e como catalisadora de mudanças na família, a Diretora responsável pelo Programa reconhece: "[é] uma falha que a gente tem, de não pesquisar concretamente com outros dados (...), o aspecto do 'empoderamento' das mulheres (...). A gente não pesquisou, mas poderia dar uma bela pesquisa, isso de ver em que [elas] investem o recurso".

Relatam-se, nas entrevistas, vários elementos nessa direção: "As mulheres arrastam o Programa, puxam mais pelas coisas, mesmo na relação com os filhos. Consideram haver avanços e recuos da situação das mulheres se colocarem mais, mas, muitas vezes, ainda prevalece o homem na relação".

Seria necessário desenvolver um método que estimulasse a emergência dessas problemáticas e possibilitasse a sua análise por meio de uma sistemática de registro das questões observadas. Seria interessante, ainda, desenvolver um roteiro para essa observação.

Quanto às atividades dos grupos socio-educativos, nem sempre significaria criar um *locus* à parte para tratar os diferentes sujeitos, mas, nos temas já trabalhados, como o histórico familiar, o projeto de futuro etc., treinar o olhar para apreender os elementos de gênero e de raça ou fazê-los emergir. As entrevistadas concordam que "se deveria trabalhar um pouco mais" as questões de gênero e de raça.

Perguntando às gestoras se o Programa de Renda Mínima dirige as mulheres para o trabalho, obtivemos resposta afirmativa, mas tem-se consciência dos limites do Programa para fazê-lo e para examinar o perfil dessas mulheres: "As mulheres que participam do Programa, muitas delas trabalham eventualmente, fazem faxina, são domésticas. Têm filhos pequenos, têm que levar os filhos para a escola, cuidar da casa. Mas elas têm, inclusive, buscado estudar, voltar a estudar ou começar".

"Os equipamentos sociais oferecidos [por exemplo, a creche] ainda são muito precários. [Há] algumas entidades beneficentes que dão apoio, tem como suporte o Programa para Criança e Adolescente, que oferece atividades, o Tiro de Guerra, mas a creche está bastante difícil. Tem uma lista de espera nas creches, há as dificuldades da municipalização (...). A solução

delas, às vezes, é pagar alguma adolescente para cuidar das crianças ou deixar os filhos maiores, de 10, 12 anos(...), é uma situação difícil".

"Elas têm que lutar para buscar outras alternativas e o trabalho aparece como alternativa(...) está difícil encontrar trabalho(...) ser registrada. Mas a gente enfatiza a necessidade de encontrar outras fontes de renda. Aproveitando o momento do Programa".

Ou ainda: "A busca das mulheres por trabalho e pela manutenção da renda é muito grande. Algumas se inseriram nas cooperativas, foram fazer cursos, outras têm dificuldade, vão vender roupa, juntam o dinheiro, vão ao Brás (...), mas o universo das relações é na favela, onde há pouco dinheiro para pagar".

As gestoras avaliam que o Programa tem contribuído para o processo de fortalecimento dessas mulheres, levando-as a perceber que são capazes de aproveitar novas oportunidades: "Nós suscitamos a discussão, levantando questionamentos, fazendo com que elas reflitam um pouco sobre a sua condição, [sobre] as possibilidades que elas, até o momento, não tinham percebido". Elas também percebem nas participantes o início de um processo de tornar-se sujeitos; "[elas] pensavam que não conseguiriam fazer nada e, de repente, elas começaram a se perceber [como] sujeitos de ação e começaram a dar passos".

As gestoras comentaram que o Programa reforça a auto-estima das mulheres, cujas falas evidenciam maior cuidado consigo próprias, com sua saúde e modo de se vestir. Elas consideram que este é um aspecto da cidadania conquistada pelas mulheres, evidenciando que o programa não é assistencialista, uma vez que as beneficiárias tomam iniciativas, revelando perceberem que o programa não "vai fazer as coisas por elas".

As gestoras do Programa avaliam ainda que se pode perceber nos depoimentos das beneficiárias o quanto elas "saíram" de seu mundo isolado para a sociedade e o quanto construíram a sua história a partir "do Renda Mínima". Uma das participantes iniciais, relatando para outras que estavam interessadas no Programa sintetizou: "as assistentes sociais do Programa dão assim como um choque na gente, e aí põem a gente na sociedade". Para as gestoras essa fala revela que o programa caminha para atingir seu objetivo, pois isso é "o que a gente chama de inclusão".

Os depoimentos mostram que o Programa provocou entre as participantes um processo lento de percepção do seu próprios desejos e direitos como pessoa. Em uma das atividades finais dos grupos do Programa, as participantes relataram o processo de escolha de uma atividade de lazer que consistiu em uma ida ao cinema, em um shopping: "a gente discutiu que ia terminar o Programa, o que elas gostariam de fazer (...), fomos deixando claro que era para elas e não para seus filhos". Outra entrevistada se refere a esse fato como sendo a oportunidade "de tirar o Dia das Mães sem os filhos". As técnicas foram propiciando a discussão da autonomia da mulher e

construindo com elas um compromisso de ir nas reuniões sem os filhos: "só se for bebê é que trazem". Segundo as gestoras, vão se construindo "combinados e compromissos" durante o processo: "solicita-se que os parceiros venham em, pelo menos, um encontro mensal (...), quando o homem vem é porque foi a mulher quem conseguiu emprego".

Quanto ao impacto do Programa sobre a renda, as limitações são maiores, pois o programa oferece um recurso para, no máximo, um ano e meio. As gestoras consideram que, para se atingir um impacto econômico maior na vida das beneficiárias, seria necessário "um investimento maior na organização popular nos núcleos de moradia", pois, à medida que estes núcleos são "um espaço de relações complexas, violência, tráfico de drogas", sua própria territorialidade limita as possibilidades de participação – tornando ainda mais importante investir na inserção das mulheres nos processos participativos já existentes.

Considera-se que o Programa provoca reflexões sobre questões relevantes como a "estrutura familiar, [o modo] como a família está organizada, costumes, valores, comportamento", aspectos que são "subjetivos" e que "não aparecem à primeira vista", mas que se traduzem em formas concretas, no dia-a-dia mas que "são fundamentais para as novas gerações verem que as coisas podem mudar, (...) que dá pra gente interferir".

Um outro momento interessante de avaliação dos ganhos do Programa ressalta que ele propicia a "construção da identidade [das mulheres], a modificação da própria relação com os filhos, a construção da autonomia das mulheres". As gestoras identificam nas mulheres participantes "uma construção clara" dessas percepções mas, por outro lado, sabem que não podem esperar que essas mudanças se consolidem em um ano e meio de vigência do programa. Esse aspecto, ressaltado em uma das entrevistas, aponta para a necessidade de conexão com outros programas.

As entrevistas enfatizam que a limitação central do Programa de Renda Mínima é orçamentária e que o programa deveria ser ampliado na cidade, depois dos dois anos de funcionamento, nos quais se agravaram os processos de exclusão.

Outra limitação apontada é a dificuldade de avaliar quem deve ser beneficiado, pois é difícil mensurar os rendimentos de quem não tem carteira assinada ou holerite para comprovar rendimentos, avaliar quem vive de 'bicos', na informalidade. Não se considera muito adequado exigir a carteira, ou outra comprovação, "como critério de precisar ou deixar de necessitar de renda complementar".

As gestoras percebem os entraves de gênero e, em decorrência deles, a dificuldade de que as mulheres participantes percebam suas perspectivas para o futuro: "As mulheres têm muitas dificuldades concretas de procurar capacitação profissional, elas buscam mais para os filhos, querem que [eles] façam computação" No entanto, não percebem que a maioria delas mesmas

"precisa de escolarização básica, alfabetização". Elas citam como exemplo, que algumas poucas beneficiárias conseguiram ser aprovadas no concurso para o Hospital Municipal, ou para agentes de saúde. Referem-se a algumas beneficiárias que participaram de cooperativas de costura, de cursos de confecção de bijuterias e a outras que tentam trabalhar com revenda de doces ou de roupa e observam que "o Programa estimula as mulheres a aparecer como sujeito social, [pois] o complemento [de renda] dá a elas autopoder de fazer alguma coisa, dentro daquilo que ela vê como necessidade".

Apesar deste estímulo observa-se que as mulheres participantes do programa não demonstram ter projetos de vida pessoais, que sua visão de futuro ainda é muito limitada. "É uma coisa muito ligada aos filhos. É difícil de trabalhar o papel do ser mulher e ser mãe(...), é uma coisa que não dá nó, porque elas projetam muito nos filhos aquilo que elas não conseguiram. De sonho pessoal, elas não falam (...), a não ser da casa. Ter uma casa, sair da condição de favelada".

Consideramos importante que a Assessoria da Mulher venha a traçar diretrizes de gênero para as ações integradas já em andamento no âmbito da Prefeitura. Uma outra medida seria fazer o diagnóstico dos programas de todas as Secretarias para explorar as oportunidades já existentes como base para treinar a expansão do recorte de gênero nas demais políticas. Desenvolver mecanismos para explorar algo que já está presente, mas disperso, potencializar as ações nos programas, especialmente no próprio Projeto Integrado de Inclusão da Prefeitura.

O grupo intitulado "Quero Mais", que terá a participação mais efetiva da Assessoria da Mulher, está representando a primeira proposta de organizar as mulheres participantes do Programa de Renda Mínima, a partir do momento do desligamento, ou seja, a partir do término do período legal do recebimento do benefício. Estes grupos poderão ser um laboratório para a proposta de tratar a questão de gênero transversalmente a outras ações das políticas municipais, já que envolvem outras iniciativas que não o recurso monetário do PGRFM. Porém as gestoras comentam que a ausência do benefício financeiro poderá ser um fator desagregador do grupo: "Existe o desejo de continuidade dos vínculos(...), tem sido verificado o interesse [em participar], mas há, junto, a expectativa de continuidade financeira".

Vemos na continuidade dos grupos uma oportunidade maior de potencializar a discussão de gênero que esteve presente em momentos pontuais, para se tornar um ponto estratégico na expansão do Programa para outras áreas.

Outra limitação apontada é uma certa dificuldade de consolidar interfaces entre o Programa de Renda Mínima e outros programas: "falta a participação de outros setores da Secretaria, não só pontualmente mas na execução"(...). Há, exceções, no entanto: "Com o 'Vem, Maria' estamos começando a construir uma entrada mais sistemática nos grupos".

Há, ainda, elementos a explorar, pois o Programa Integrado de Inclusão afirma não bastar o "apelo à participação, mas a qualificação dessa participação". Qualificá-la do ponto de vista de gênero é fundamental para se avançar na inclusão.

Seria aconselhável incluir, entre os gestores e em todos os níveis, do planejamento à execução e à avaliação, a preocupação de se efetivar ações de equidade de gênero e, para tanto, o desenvolvimento das mulheres como sujeito. No caso do PGRFM, elas são a maioria das participantes, sendo um fator potencializador desse tipo de processo. O exercício concreto da cidadania nos programas municipais exige que, no "diagnóstico participativo", a faceta de gênero deixe de ser coadjuvante. Como foi sugerido, "talvez fosse interessante estender oficinas [sobre gênero] junto ao Programa Integrado".

No balanço entre as avaliações apresentadas, fica mais evidente que o resgate da auto-estima aparece como um momento do despontar da cidadania: "O Programa tem um componente de tomada de impulso das pessoas. Constrói experiências bastante positivas para as pessoas, é um grande 'oportunizador' ". Quanto às mulheres participantes: "Elas constroem o referencial no Programa".

"Acho que o Programa desarranja uma situação que gira em círculo, nas trajetórias de vida de repetições nesse circuito de pobreza e de exclusão..., [permite] quebrar o circuito histórico da pobreza que leva à sensação de impotência, principalmente das mulheres, [pois] elas [a] sentem mais e reproduzem isso". Citam-se inclusive exemplos de superação desta impotência: "Há um exemplo de uma mulher com uma depressão muito grande e com o encaminhamento para o Programa de Saúde Mental, houve uma reviravolta: ela passou a ter um comportamento dinâmico, fazer cursos e até diz que foi o Renda Mínima que salvou a sua vida".

A auto-estima, como ponto de partida para o exercício da cidadania parece ser realmente o ponto alto nas avaliações do programa: "Quando perguntamos o que mudou na vida a partir da experiência do Programa de Renda Mínima, algumas disseram 'ter um agasalho', [que] aprendeu a costurar, mostra que foi ela que fez. Nesse caso e em outros, [elas] tentaram mostrar como estavam se cuidando ou ter feito algo para si mesmas". Para as entrevistadas nesses e em outros exemplos, o "empoderamento" é bastante visível: "As mulheres podem começar a reorientar suas vidas a partir dessa experiência coletiva. Os grupos sócio-educativos apontam para essa direção, de ampliar os espaços de autonomia".

Ou seja, as avaliações apontam a possibilidade partir do Programa para trabalhar a individualização das mulheres na família, o que é diferente de reforçar o papel tradicional das mulheres na família, naturalizando-as como mães. A partir desse novo nexos, das mulheres como sujeito autoconstituído, é possível pensar em mecanismos que promovam acessibilidade nas políticas

públicas para ambos os sexos.

Caberia, por fim, fazer algumas considerações de ordem teórica, no sentido de reafirmar a pertinência de uma incorporação efetiva da perspectiva de gênero no Programa de Renda Mínima, bem como em outros programas.

Apesar de estar se dando mais lentamente a incorporação da dimensão de gênero nos estudos sobre a família, especialmente nos estudos que se dedicam à pobreza, tem havido um reconhecimento crescente da sua importância, porque essa abordagem chama a atenção para os nexos que a família, enquanto instância de socialização dos sujeitos, estabelece com as demais tramas da vida social no cotidiano de cada um de seus membros.

Assim, reconhece-se que a família não é uma instituição abstrata e idealizada. Nela estão presentes o gênero, a raça ou etnia, geração, classe social etc. A abordagem de gênero favorece justamente o enfrentamento das fronteiras tradicionais entre o público e o privado e, mais ainda, a idealização do privado, em que a mulher aparece (ou tem sido socializada para) como ser complementar, "invisibilizada no seu protagonismo", a serviço do lar, dos filhos, do marido e, secundariamente, como sujeito da emancipação de si mesma e da família.

Um programa como o Renda Mínima permite lidar com vários arranjos familiares concretos e articular as várias dimensões de gênero: a divisão sexual do trabalho no espaço doméstico e fora dele, a construção da identidade de gênero da mulher, do homem e dos filhos, as normas sociais e estereótipos de gênero. E em todas essas dimensões ou relações de poder as mulheres transitam, articulando questões econômicas, sociais e pessoais.

Reconhecer a mulher como sujeito na família permite passar das manifestações corriqueiras de reconhecimento da mulher à serviço da família, presente na chamada "ideologia familista", para a assunção de que ela tem tido um crescente desempenho como protagonista no plano material e simbólico, o que só favorece a perspectiva da emancipação da família e da democratização da vida cotidiana. Por que não declarar e realçar esse papel? Não seria o caso de reconhecer a titularidade da mulher no Programa de Renda Familiar Mínima como uma diretriz?

Sabemos também que não basta o reconhecimento das desigualdades de gênero pelos responsáveis pela gestão pública, ainda que tal consciência esteja apenas emergindo no âmbito das administrações democráticas, em que pese algumas figuras representativas desse ou daquele governo estarem impulsionando iniciativas que colocam tais questões na agenda pública. É necessário dar um passo a mais, por parte de gestores e gestoras, para transformar essa consciência recém-formada em mecanismos e medidas concretas que alterem a lógica das forças sistêmicas reprodutoras das desigualdades, transformando-as em política pública.

A questão racial tem sido, em grande medida, contornada. A possibilidade de incorporá-la exige um esforço coletivo na construção de caminhos para

abordá-la sistematicamente. O recorte de gênero, já mais elaborado no nível das formulações gerais das políticas públicas, favorece a abertura para essa questão ainda de difícil equacionamento, mas fundamental para a democratização real do Estado e da sociedade.

Por fim, é oportuno lembrar Côrrea (1994) para estabelecer os vínculos entre gênero e pobreza, "as relações de gênero constituem uma cadeia produtora de desigualdades", iniciada na esfera privada, atingindo a esfera das políticas globalizadas: "por um lado, as desigualdades entre homens e mulheres bloqueiam a distribuição mais eqüitativa da riqueza produzida (na família, na sociedade, no planeta). Por outro, constituem, em si mesmos, fator de concentração de recursos e recriação de pobreza".

Assim, pensar em programas de inclusão, aliados à ampliação da cidadania, passa pela consideração das políticas do sujeito, capazes de dar consistência às experiências concretas nas relações classe, raça/etnia e gênero.

Recomendações

A seguir, retomam-se, de forma condensada, algumas das observações anteriormente apresentadas referentes ao Programa:

- participação da Assessoria da Mulher na concepção e na expansão de programas, especificamente no âmbito do Programa Integrado;
- desenvolvimento de instrumentos de avaliação e registro de dados, inclusive qualitativos, para a apreensão das questões de gênero e raça no PGRFM;
- desenvolvimento de atividades programadas de sensibilização e capacitação para os gestores no âmbito da Prefeitura, iniciando-se nas Secretarias que participam do Programa Integrado, no sentido de aumentar a compreensão do papel das desigualdades de gênero como potencializadoras das desigualdades sociais. Com relação sobretudo à raça, uma das possibilidades é de um trabalho educativo com os gestores, demonstrando que, para garantir a igualdade e a eqüidade, é necessária a percepção de que o tratamento idêntico não resulta necessariamente em resultados iguais, mas pode, ao contrário, perpetuar desigualdades. Criar caminhos para mostrar, no fazer concreto da administração, os efeitos potencialmente desiguais nas políticas e explicitá-los, colocando-os em relação a gênero e raça;
- desenvolvimento de diagnósticos que permitam estabelecer uma análise comparativa entre os sexos que subsidie a elaboração e/ou o redirecionamento de políticas públicas;
- criação de avaliações periódicas das repercussões dos diferentes programas (sobretudo os referentes ao Programa Integrado) sobre os diferentes sujeitos, homens e mulheres, brancos e negros, por meio de desenvolvimento de ferramentas de análise.

Referências bibliográficas

CÔRREA, S. Relações desiguais de gênero e pobreza. Recife: SOS Corpo, 1994.

FARIA, N.; NOBRE, M. Gênero e desigualdade. São Paulo: SOF, 1997 (Cadernos Sempre Viva).

FARIA, N. ; SILVEIRA, M. L.; NOBRE, M. Gênero nas políticas públicas. São Paulo: SOF, 2000 (Cadernos Sempre Viva).

FRASER, N. A luta pelas necessidades: esboço de uma teoria crítica socialista-feminista da cultura política do capitalismo tardio. Debate feminista. Cidadania e feminismo. México: Metis Productos Culturales, 2000 (edição inglesa de 1989).

GUZMÁN, V. "El gênero em la planificacion social". In: BARRIG, M.; WEHKAMP, A. (orgs.). Sin morir en el intento. Experiências de planificación en género en el desarrollo. La Haya e Lima: Novib e Red entre Mujeres, 1994.

LÉON, M. "La família nuclear: origen de las identidades hegemónicas feminina y masculina". In: ARANGO, L; LÉON, M.; VIVEROS (orgs.). Género e identidad. Bogotá: Ediciones Uniandes, 1995.

PROGRAMA DE RENDA MÍNIMA. Lei 7.567 de 1/12/1997 (Família Cidadã do Município de Santo André).

_____. Decreto-lei n. 14.141 de 14/4/1998.

_____. Diretrizes Operacionais da Secretaria de Cidadania e Ação Social, 1998.

_____. Programa Integrado de Inclusão Social, site PMSA, 1999.

SILVEIRA, M. L. Políticas do sujeito e relações de gênero: Ressignificando a cidadania. Revista Mediações vol. 5, n. 2, julho/dezembro de 2000. Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade de Londrina. Londrina: Editora da UEL.



Sobre as instituições que viabilizaram o projeto

O **Centro de Estudos das Relações de Trabalho e Desigualdades (CEERT)** é uma organização não-governamental, apartidária e sem fins lucrativos, criada em 1990, com o objetivo de conjugar produção de conhecimento com Programas de intervenção no campo das relações raciais e de gênero, buscando a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento e o exercício efetivo da cidadania.

www.ceert.org.br

A **Elisabeth Lobo, Trabalho e Políticas Públicas (ELAS)** é uma organização não-governamental que, ao longo de seus 7 anos de existência, tem desenvolvido trabalhos de estudos, pesquisa e prestação de serviços na área de gênero, relações de trabalho e políticas públicas.

vlsoares@usp.br

A **Friedrich Ebert Stiftung (FES)** é a maior e mais antiga fundação política alemã, representada em cerca de 100 países. Baseia seus programas no ideário da social democracia alemã e européia, sempre com a finalidade de cooperar com a consolidação e o desenvolvimento de regimes democráticos e participativos. No Brasil desde 1976, a FES ou ILDES, como também é conhecida, realiza atividades e projetos com parceiros nacionais, públicos ou privados, igualmente comprometidos com a democracia.

www.fes.org.br

A **NOVIB – Organização Holandesa para a Cooperação Internacional de Desenvolvimento** é uma agência de cooperação sediada na Holanda, filiada à OXFAM Internacional. Seu objetivo é fomentar uma sociedade mundial em que as contradições socio-econômicas entre pobres e ricos sejam quebradas, em que a prosperidade do mundo seja justamente repartida e em que as pessoas e grupos da população possam aprender e respeitar a cultura uns dos outros e que para proveito mútuo trabalhem em conjunto com base na responsabilidade comum e solidariedade recíproca.

www.novib.nl

A **Sempreviva Organização Feminista (SOF)** é uma organização não-governamental feminista em funcionamento desde 1963, sediada em São Paulo e com atuação em âmbito nacional. Seu objetivo é contribuir na construção de uma política feminista articulada ao projeto democrático-popular, que esteja presente na formulação de propostas e nos processos organizativos e de luta dos movimentos sociais. Seus temas mais importantes são as relações sociais de gênero, a saúde da mulher e os direitos reprodutivos.

www.sof.org.br



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ASSESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Diretoria: Nelson Saule Jr. (presidente), Jane Casella, Sílvio Caccia Bava, Veronika Paulics.

Equipe Técnica: Ana Claudia Chaves Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Christiane Costa, Cláudio Cavalcanti Lorenzetti, Eduardo de Lima Caldas, Elisa Rodrigues Alves Larroudé, Hamilton José Barreto de Faria, Janaína Valéria de Mattos, Jane Casella, Jorge Kayano, José Carlos Vaz, Kazuo Nakano, Maria do Carmo A. A. Carvalho, Maria Elisabeth Grimberg, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Raquel Rolnik, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Sílvio Caccia Bava, Sônia Oliveira, Veronika Paulics, Vilma Barban.

Equipe Administrativa: Benedita Aparecida Alegre de Oliveira, Gisele Balestra, João Carlos Ignácio, Patrícia Gaturamo, Rosângela Maria da Silva Gomes.

Comissão Editorial: José Carlos Vaz, Renato Cymbalista, Ruth Simão Paulino, Veronika Paulics.

Estagiários: Mauricio Degois Dantas, Weber Sutti.

Conselho de Administração: Ana Amélia da Silva, Ana Luiza Salles Souto, Aziz Ab'Saber, Francisco de Oliveira, Hamilton José Barreto de Faria, Heloísa Helena Canto Nogueira, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Maria Elisabeth Grimberg, Martha Esteves de Almeida Gil, Nelson Saule Jr., Osmar de Paula Leite, Paulo Augusto de Oliveira Itacarambi, Peter Spink, Raquel Rolnik, Sílvio Caccia Bava, Tereza Belda, Vera da Silva Telles, Veronika Paulics.

O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa a contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico. Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

Desenvolvimento Local e Gestão Municipal – democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania – lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos juridico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida – desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, workshops, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.

publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência de Construção de Casas Populares
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduí
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano: Experiências e Possibilidades
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social
- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33 Desenvolver-se com Arte
- 34 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35 Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho
- 36 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 37 Conselhos Gestores de Políticas Públicas
- 38 Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional

para adquirir publicações pólis

A assinatura de Pólis é feita por 5 números (39 a 43) e tem o valor de R\$ 50,00

O preço unitário das publicações será informado pelo Centro de Documentação e Informação do Instituto Pólis no telefone (0xx11) 3085.6877 ou pelo correio eletrônico: cdi@polis.org.br

números especiais

Ordenamento Jurídico: Inimigo Declarado ou Aliado Incompreendido?
Alternativas Contra a Fome
Poder Local, Participação Popular, Construção da Cidadania (Esgotada)
Para que Participação Popular nos Governos Locais ?
Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo
Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Santos
Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Porto Alegre
Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Recife (Esgotada)
Os Desafios da Gestão Municipal Democrática – Fortaleza (Esgotada)
Falas em torno do lixo

pólis papers

- 01 A participação dos cidadãos no controle da administração pública (Esgot.)
- 02 Participação social no Brasil hoje (Esgotado)
- 03 Participação popular no ABC: experiências e concepções (Esgotado)
- 04 Ações públicas locais de apoio à produção de alimentos (Esgotado)
- 05 Ações públicas locais de abastecimento alimentar (Esgotado)
- 06 Consumo de alimentos no Brasil: traços gerais e ações públicas locais de segurança alimentar (Esgotado)
- 07 Ações Públicas de Segurança Alimentar para Grupos Populacionais Específicos

livros

"Os desafios da gestão municipal democrática"
"Direito à cidade e meio ambiente"
"Direito à Cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis" (Esgotado)
"Falas em torno do lixo"
"125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal"

cd rom

"Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo" (sob encomenda)
"São Paulo: Leste / Sudeste" (sob encomenda)

cadernos pólis

- 01 Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano
- 02 Políticas Públicas e Direitos Humanos
- 03 Laboratório de Desenvolvimento Cultural
- 04 Estatuto da Cidade



PÓLIS

INSTITUTO DE ESTUDOS,
FORMAÇÃO E ACESSORIA
EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Cônego Eugênio Leite, 433 - Pinheiros - CEP 05414-010 - São Paulo - SP
telefone: 0xx11 3085.6877 / 6089 / 6345 / 6963 - fax: 0xx11 3063.1098
endereço eletrônico: polis@polis.org.br - sítio na internet: www.polis.org.br

ENDEREÇO APÓS JANEIRO DE 2002:

Rua Araújo, 124 - Centro - CEP 01220-020 - São Paulo - SP

