

---

## mujer y desarrollo

# **O**s programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no período 2000-2003: avanços e possibilidades

Ceres Alves Prates  
M. Beatriz B. Nogueira



Unidad Mujer y Desarrollo

Proyecto “Governabilidade democrática e igualdade de gênero”

Santiago de Chile, maio, 2005

Este documento foi preparado por Ceres Alves Prates consultora da Unidade Mulher e Desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, CEPAL, e por M. Beatriz B. Nogueira consultora de Acesso Consultoria de Brasil.

As opiniões expressadas neste documento, que não foi sometido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade dos autores, podendo não coincidir com as da Organização.

---

Publicação das Nações Unidas  
ISSN versão impressa 1564-4170  
ISSN versão eletrônica 1680-8967

ISBN: 92-1-322698-5  
LC/L.2309-P

Nº de venta: P.05.II.G.58

Copyright © Nações Unidas, maio, 2005. Todos os direitos reservados  
Impresso nas Nações Unidas, Santiago, Chile

---

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada ao Secretário da Junta de Publicações, Sede das Nações Unidas, Nova Iorque, N. Y. 10017, Estados Unidos. Os Estados membros e as suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Só se solicita que mencionem a fonte e informem as Nações Unidas de tal reprodução.

## Sumário

---

<b>Resumo</b> .....	5
<b>Introdução</b> .....	7
<b>I. Um olhar sobre pobreza e gênero nas ações governamentais recentes</b> .....	9
A. Política social e combate à pobreza no Brasil.....	9
1. Breve retrato da pobreza brasileira .....	10
2. Respostas governamentais à situação de pobreza .....	11
3. Estratégia de superação da pobreza: proteção social, promoção social e geração de renda .....	12
B. Combate à pobreza e diretrizes de gênero .....	13
<b>II. Estratégia brasileira de superação da pobreza e a perspectiva de gênero (2000-2002)</b> .....	15
A. Gestão de políticas públicas no Brasil .....	16
B. Variáveis de estudo .....	18
C. Programas de pobreza e o olhar de gênero .....	19
1. Programas da rede de proteção social .....	19
2. Programas de promoção social.....	27
3. Programas de geração de trabalho e renda .....	43
<b>III. Combate à pobreza e diretrizes de gênero no novo governo (2003-2006)</b> .....	51
A. Novos contornos institucionais e estratégicos .....	51
B. Programas e diretrizes .....	52
1. Fome Zero .....	53
2. Bolsa-Família .....	54
3. Programa Primeiro Emprego.....	55
<b>IV. Considerações finais</b> .....	57

<b>Bibliografia</b> .....	59
<b>Anexos</b> .....	63
<b>Serie Mujer y desarrollo: números publicados</b> .....	67

## Índice de tabelas

Tabela 1	Evolução temporal da indigência e da pobreza no Brasil.....	10
Tabela 2	Programa Bolsa-Escola: distribuição dos beneficiários segundo posição no mercado de trabalho.....	22
Tabela 3	Programa Bolsa-Escola: distribuição dos beneficiários por faixa de renda per capita.....	22
Tabela 4	Programa Bolsa-Escola: número de pessoas residentes no domicílio .....	22
Tabela 5	Programa Bolsa-Escola: número de crianças do domicílio inscritas.....	22
Tabela 6	Programa Auxílio-Gás: resultados Gerais .....	25
Tabela 7	Benefício de Prestação Continuada: número de beneficiários desagregado por sexo.....	26
Tabela 8	Núcleo de apoio familiar: porcentagem de NAFs distribuídos por região brasileira .....	30
Tabela 9	Programa Alfabetização Solidária: número de alunos atendidos .....	31
Tabela 10	Programa Alfabetização Solidária: média de atendimentos por gênero, 1999 a 2002.....	31
Tabela 11	Programa Alfabetização Solidária: perfil sócio demográfico, Janeiro/Junho 2002 .....	32
Tabela 12	Programa Alfabetização Solidária: faixa etária .....	32
Tabela 13	Programa Alfabetização Solidária: renda mensal.....	32
Tabela 14	Programa Alfabetização Solidária: relação de parentesco existente entre aluno e demais moradores de seu domicílio .....	32
Tabela 15	Programa Saúde da Família: indicadores sociais e demográficos da população coberta pelo PACS/PSF por região, Brasil, 2002 .....	34
Tabela 16	PLANFOR: perfil das pessoas qualificadas, 1999 .....	47
Tabela 17	Programa de Microcrédito: distribuição geográfica de créditos, por estados da federação.....	49

## Índice de gráficos

Gráfico 1	Convergência entre os programas.....	16
Gráfico 2	Programa Alfabetização Solidária: resultado qualitativo .....	33

---

## Resumo

---

Estima-se que 55 milhões de pessoas vivam em situação de pobreza e extrema pobreza no Brasil, o que denota uma realidade de grande desigualdade distributiva que se mantém estável há vários anos. Como resposta a tal situação, a administração pública do país tem concebido e implementado diferentes programas de combate à pobreza, com destaque para aqueles concluídos pelo segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e aos iniciados pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Igualmente importantes têm sido os esforços empreendidos pelo governo, em parceria com a sociedade civil e instâncias internacionais, contra a desigualdade de gênero e em favor da equidade, não-discriminação e empoderamento das mulheres. As duas gestões governamentais supracitadas em muito avançaram na institucionalização das questões de gênero, dando-as mais peso político e visibilidade.

Partindo-se dessas duas realidades, o presente estudo procura identificar a existência de uma interface entre combate à pobreza e gênero aplicada aos programas sociais que vigoraram no período 2000-2003. Para tanto, analisam-se informações de 20 programas do Plano Plurianual 2000-2002 que compõem a Estratégia de Superação da Pobreza do governo FHC, enfocando as diretrizes que orientam sua implementação e os dados referentes a seus resultados. Estudam-se também as mudanças institucionais e estratégias empreendidas pelo novo governo de mandato 2003-2006, com ênfase nos principais programas de combate à pobreza ora lançados.

Por fim, o estudo busca apontar as principais conquistas logradas, os atores responsáveis e as possibilidades futuras da inclusão e aplicação da perspectiva de gênero nos programas de combate à pobreza.



## Introdução

---

O presente trabalho busca uma reflexão pouco usual na agenda de estudos de gênero no país. Tendo como base a estratégia brasileira de superação da pobreza, composta de programas sociais de diferentes pastas, procura-se identificar, em cada programa individual, traços da presença de uma perspectiva de gênero em sua concepção, implementação e resultados. O estudo tem como foco central os programas que vigoraram no período 2000-2002, mas também tece considerações sobre as principais diretrizes e programas recentemente concebidos pela nova gestão de 2003-2006.

A relevância de análises que articulam o combate à pobreza a estudos de gênero é cada vez mais enfatizada nos meios acadêmicos e políticos da atualidade. Conferências e estudos internacionais têm procurado *inter alia* observar os impactos da pobreza sobre as mulheres chefes de família, estudar as formas como os indicadores de pobreza abrangem questões de gênero, como o conceito de pobreza influi no desenho de ações que atingem mulheres, como o fator gênero influencia nos diagnósticos de pobreza e etc.<sup>1</sup> Há, portanto, crescente interesse internacional no desenvolvimento desse tema.

A América Latina, por sua vez, apresenta cenário privilegiado para a análise da interface entre pobreza e gênero. Isso porque se tem, de um lado, graves situações de pobreza nos países da região e obstáculos sócio-culturais que dificultam a autonomia e o empoderamento das mulheres e, de outro lado, programas de combate à pobreza bem fundamentados e articulados, movimentos sociais

---

<sup>1</sup> Para estudos internacionais aprofundados sobre esses assuntos, cf. Cagatay (1998), Saith & Harriss-White (1998), Razavi (1998), United Nations (2001) e Chant (2003).

organizados e atuantes e legislação avançada acerca da garantia e respeito aos direitos humanos.

Na agenda de gênero, o caso brasileiro é considerado modelar em vários aspectos, especialmente pelo estabelecimento de instâncias governamentais desenhadas para tratar da formulação de políticas para as mulheres e atender às demandas da sociedade civil, i.e. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (1985) e Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (2002). No caso do combate à pobreza, no entanto, a grande ênfase nos objetivos de superação da alarmante desigualdade de renda do país muitas vezes ofusca tanto os avanços conquistados na inclusão da perspectiva de gênero nesse processo, como também novas possibilidades de participação das mulheres nos programas sociais.

Assim sendo, o intento desse estudo é analisar programas e diretrizes de governo com foco na pobreza, no sentido de identificar o que já se alcançou na incorporação do olhar de gênero, como se deu tal incorporação e quês resultados produziu. Também se procurará apontar algumas lacunas deixadas durante o processo e vislumbrar possibilidades a partir dos novos arranjos governamentais.

Para tanto, o trabalho está dividido em 3 capítulos. O primeiro apresenta um recorte histórico sobre as respostas governamentais recentes de combate à pobreza e como elas se relacionam com preocupações de gênero. Já o segundo capítulo traz a análise particularizada de 20 programas de combate à pobreza implementados na gestão 2000-2002, no intuito de identificar como a perspectiva de gênero se mostra nas fases de concepção, implementação, avaliação e nos resultados dos programas. Construiu-se, para isso, uma matriz específica de análise, que leva em conta, por um lado, informações gerais sobre cada programa (i.e. órgão gestor, concepção, benefício e contrapartida, beneficiários desagregados por sexo, perfil sócio-demográfico dos beneficiários, resultados até 2002) e informações específicas sobre gênero (i.e. orientação de gênero presente na concepção do programa, participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa, benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa).

O capítulo derradeiro trata das ações que estão sendo implementadas pelo novo governo de mandato 2003-2006, dando especial ênfase aos três principais programas de combate à pobreza ora concebidos, i.e. Fome Zero, Bolsa-Família e Programa Primeiro Emprego. A análise aplicada a esses programas não é tão abrangente como aquela dos programas anteriormente estudados, dado o pouco tempo de execução das iniciativas do novo governo. No entanto, procurar-se-á identificar a perspectiva de gênero tanto nos desafios estratégicos deste governo, como nas diretrizes presentes na concepção de cada programa.

Por fim, as considerações finais fazem uma avaliação geral das informações coletadas, apontando as principais conquistas logradas até o momento, os atores responsáveis por tais avanços e as possibilidades futuras da inclusão e aplicação da perspectiva de gênero nos programas de combate à pobreza.

## **I. Um olhar sobre pobreza e gênero nas ações governamentais recentes**

---

### **A. Política social e combate à pobreza no Brasil**

A construção de uma política social focalizada no combate à pobreza no Brasil vem sendo progressivamente realizada ao longo dos últimos anos de governo. Baseando-se no reconhecimento da pobreza como fenômeno multidimensional, iniciativas da segunda metade dos anos 90 lograram aumentar o montante de gastos sociais e estender direitos a segmentos até então não contemplados pelas políticas públicas. Já recentemente, os esforços concentraram-se em articular os programas desenvolvidos em uma rede de proteção e promoção social denominada “estratégia de superação da pobreza”, que pôde guiar o olhar governamental sobre o combate à pobreza em seus últimos anos de gestão.

Será nessa estratégia de combate à pobreza, cuja lógica conceitual e operacional estava definida pelo Governo Federal no final de 2002, que será baseado o presente estudo. Cabe, no entanto, tecer breves considerações sobre o quadro de pobreza e desigualdade no Brasil e indicar os tipos de resposta governamental que deram origem à política social que será a base da análise sobre a perspectiva de gênero nos programas de combate à pobreza brasileiros.

## 1. Breve retrato da pobreza brasileira

A constância de um grande contingente de pessoas vivendo em situação de pobreza e indigência no Brasil contrasta fortemente com as potencialidades e riquezas do país. Dois terços dos países do mundo apresentam renda per capita inferior à brasileira, que é seis vezes maior do que o montante requerido para a satisfação das necessidades nutricionais de uma pessoa, e três vezes maior do que o requerido para a satisfação de todas as suas necessidades básicas (Paes de Barros & Carvalho, 2003). Não obstante esse quadro, estimativas existentes com base na renda familiar per capita apontam para uma proporção de 34% da população vivendo abaixo da linha da pobreza<sup>2</sup> em 2001 e 14%, em situação de indigência, ou seja, carente de renda sequer para consumir o mínimo de calorias definido pela Organização Mundial da Saúde.

Sabe-se que a proporção de 34%, ou 55 milhões de pessoas, retrata um relativo avanço se comparada aos elevados patamares mensurados nas décadas de 70 e 80. Contudo, dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios registram que os números de 2001 se mantêm praticamente estáveis desde 1995, a despeito de todos os esforços empreendidos na superação da pobreza e extrema pobreza. A tabela abaixo registra a constância dos altos índices em números absolutos e relativos.

Tabela 1  
EVOLUÇÃO TEMPORAL DA INDIGÊNCIA E DA POBREZA NO BRASIL

Ano*	Percentual de Indigentes (%)	Número de Indigentes (milhões)	Percentual de Pobres (%)	Número de Pobres (milhões)
1995	14,6	21,6	33,9	50,2
1996	15,0	22,3	33,5	50,1
1997	14,8	22,5	33,9	51,5
1998	13,9	21,4	32,7	50,1
1999	14,3	22,3	34,0	52,9
2001	14,6	24,1	33,6	55,4

**Fonte:** Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad)/IBGE, *apud* Gomide, Alexandre A. (2003). "Transporte Urbano e Inclusão Social: elementos para políticas públicas", (960) *Texto para Discussão*, Brasília, Ipea, 37p.

**Nota:** A Pnad não foi realizada no ano de 2000.

Para alguns, a razão para essa aparente contradição entre a riqueza da sociedade e a pobreza que aflige uma parcela substancial da população está no elevado grau de desigualdade distributiva do país (Paes de Barros, Henriques & Mendonça, 2001). Tal desigualdade tem se mantido estável durante as últimas décadas, apesar das diversas transformações e flutuações macroeconômicas ocorridas no período e da própria redução do grau de pobreza. No Brasil, enquanto a renda média dos 20% mais ricos é 25 vezes maior do que a dos 20% mais pobres, tanto na Holanda como na Índia essa razão não ultrapassa 5. De fato, o Brasil é um dos países que pertencem ao grupo dos 10% mais desiguais no mundo (Paes de Barros & Carvalho, 2003).

Considera-se, portanto, o Brasil não como um país pobre, como um país injusto e desigual, com elevados níveis de pobreza que resultam, primordialmente, da intensa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social.

<sup>2</sup> Segundo Gomide, a linha de pobreza corresponde ao valor da renda domiciliar per capita que, em cada ano, assegura o nível mínimo necessário para satisfazer as necessidades básicas do indivíduo referentes a alimentação, vestuário, moradia e transportes. A linha de pobreza representa, portanto, um parâmetro que permite considerar como pobres todos os indivíduos que se encontram abaixo de seu valor, cf. Gomide (2003).

## 2. Respostas governamentais à situação de pobreza

Tal realidade tem ensejado diferentes respostas governamentais de superação da pobreza e extrema pobreza, com linhas de ação nas áreas de educação, saúde, assistência social, trabalho, saneamento, agricultura familiar e reforma agrária. Após anos de instabilidade política e econômica no país, tem-se no primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) a ordenação de um programa de desenvolvimento social calcado em diretrizes de estabilidade macroeconômica, desenvolvimento sustentável, austeridade fiscal e reforma do Estado, articuladas com princípios de universalidade, participação e descentralização (Faria, 2002).

Alavancada pelos primeiros anos de estabilidade do Plano Real, a política social do governo consolidou algumas tendências de transformação que ainda sustentam muitas das iniciativas do presente. Trata-se, principalmente, dos avanços de descentralização das ações da União para estados, municípios e instituições da sociedade civil e de participação da sociedade na formulação, implementação e controle das políticas sociais. As áreas de educação, saúde e assistência social têm destaque nesse processo, tanto em termos de gestão descentralizada e transferência de recursos aos municípios, como também quanto à vinculação das políticas sociais a conselhos que, em geral, desdobram-se nas três esferas de governo e contam com integrantes governamentais e não-governamentais.

Outras iniciativas governamentais no campo da concentração dos programas nas necessidades das populações mais carentes e da flexibilização do sistema de proteção social, especialmente nas áreas da Previdência e Trabalho, também marcaram esse primeiro período desse governo como um momento de regulamentação e efetivação de alguns dos direitos sociais introduzidos pela Constituição de 1988, com um aumento nos gastos sociais e maior abrangência de políticas públicas.

Ademais a tais ações, os programas denominados de “combate à pobreza” tiveram foco especializado já no primeiro mandato do governo FHC. Em 1995, simultaneamente à criação do órgão federal de assistência social, foi lançado o Programa Comunidade Solidária, concebido não como uma nova estrutura organizacional, mas como estratégia de governo, baseada no princípio da parceria entre governo e sociedade e na articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, ambos voltados para combater a pobreza e a exclusão social e para a promoção do desenvolvimento em municípios pobres por meio de programas de educação, saúde, alimentação, saneamento, habitação e geração de renda. Eram seus objetivos: reduzir a mortalidade infantil; melhorar as condições de alimentação dos escolares e das famílias carentes; melhorar as condições de moradia e saneamento básico; gerar emprego e renda; melhorar as condições de vida no meio rural; apoiar o desenvolvimento do ensino básico; defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes (Ipea, 2003).

Essas iniciativas de combate à pobreza foram aprofundadas com o segundo mandato do governo FHC, tornando-se a base do desenvolvimento de sua política social. Dentre os vários programas criados, ênfase é dada aos programas do tipo “renda-mínima” ou de transferência direta de recursos, que foram reforçados pela criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, cujos recursos eram destinados a programas que tinham como foco as famílias com renda per capita inferior à linha de pobreza ou as famílias residentes em municípios em situação extrema de miséria.

Aprofundam-se, nesse período, as dimensões de focalização e localismo dos programas sociais. Focalização porque se buscou na seletividade das ações um caminho para a universalização do atendimento, procurando-se beneficiar a todos e mais a quem tem menos (Ipea, 2000). É o caso da expressa preocupação do governo de reduzir a pobreza e as desigualdades regionais em Estados da Federação com índice de desenvolvimento humano (IDH) abaixo de 0,5 e em municípios que compõem o semi-árido nordestino, assim como da iniciativa de se criar um Cadastro Único dos

Programas Sociais do Governo Federal e de um Cadastro Único das Famílias em Situação de Pobreza (infra).

A dimensão de localismo destaca a região como ponto privilegiado para impulsionar um desenvolvimento mais sustentável. Nesse marco, promove-se iniciativas mais pontuais que têm procurado rearticular o espaço social no qual se processam as políticas, promovendo uma mudança nos modos de produzir e distribuir os bens e serviços sociais (Ipea, 2000). Esse é o caso emblemático do Programa Comunidade Ativa, criado em 1999, que busca estimular as comunidades dos municípios mais pobres do País a se organizarem para combater a pobreza a partir do seu próprio talento e capacidade mobilizadora.

Construiu-se, portanto, uma política social caracterizada por uma grande variedade de programas sociais modernos e descentralizados, muitos deles distribuídos em diferentes instâncias governamentais. Um esforço final de articulação dos programas de combate à pobreza e dos avanços logrados nas várias áreas sociais, sob uma mesma lógica de multidimensionalidade, foi capitaneado pela Secretaria de Estado Assistência Social, instituindo-se a “Estratégia de Superação da Pobreza”.

### **3. Estratégia de superação da pobreza: proteção social, promoção social e geração de renda**

Vários estudos elaborados por organizações internacionais e institutos de pesquisa caracterizam a pobreza como fenômeno social e econômico complexo, cujas dimensões e determinantes são numerosos (CEPAL/Ipea/PNUD, 2003). Reconheceu-se, portanto, a passagem de uma conceituação reduzida e estática, focada em estatísticas de consumo e renda, para o reconhecimento da face multidimensional da pobreza, que, além de aspectos de “privação física”, também engloba fatores não-materiais referentes a “privações sociais”, como auto-estima, respeito, poder e vulnerabilidade (Chant, 2003).

Tal reconhecimento ensejou uma reformulação da lógica de articulação dos programas sociais e de combate à pobreza no Brasil. Não mais se restringindo a componentes de renda, enfoca-se também o acesso a direitos sociais básicos, unindo de forma interdependente ações de geração de trabalho e renda às áreas de educação, saúde, habitação, cultura e lazer. A partir desse entendimento, o Governo brasileiro consolidou, em 2002, uma Estratégia de Superação da Pobreza que coordenava diferentes programas em uma mesma lógica de promoção, proteção e desenvolvimento humano.

Partindo-se da centralidade na família e da premissa de que a pobreza tende a se reproduzir de forma intergeracional, afetando as possibilidades de desenvolvimento do indivíduo em cada etapa de seu ciclo de vida, a estratégia inicia-se pelo provimento das condições mínimas de sobrevivência a famílias carentes, inserindo-as numa Rede de Proteção Social. Os programas que constituem essa Rede focalizam-se na superação imediata da indigência, passo fundamental para que as famílias se estruturam em torno de oportunidades de promoção continuada e protagonismo. É o caso dos programas de transferência direta de recursos, tão característicos do segundo mandato do governo FHC.

Articulados à Rede de Proteção Social e à garantia de padrões mínimos de dignidade e sobrevivência, estão os Programas de Promoção Social, considerados alavancas ao desenvolvimento social das famílias. Essa categoria inclui iniciativas voltadas à realização de direitos sociais e culturais, focalizando-se nas áreas de assistência social, educação, saúde, reforma agrária, esporte, cultura e lazer.

A Estratégia se conclui com o foco na promoção dos direitos econômicos, prevendo que as famílias-alvo da Rede de Proteção Social e dos Programas de Promoção Social tenham acesso

prioritário a um conjunto de Programas de Geração de Trabalho e Renda que consigam atingi-las efetivamente. Tais programas primam por ações de capacitação profissional, apoio à agricultura familiar, desenvolvimento local e incentivo aos empreendedores. Assim como os programas de promoção social, tais iniciativas contam com alto grau de descentralização e incentivo à participação.

A lógica apresentada pela “Estratégia de Superação da Pobreza” e os programas que a compõem constituem a matéria-prima de análise do presente estudo.

## **B. Combate à pobreza e diretrizes de gênero**

Muito tem se publicado a respeito dos avanços de mobilização e institucionalização das questões de gênero no Brasil, com destaque à criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), em 2002, e os principais desafios que se apresentam.<sup>3</sup> Pouco discutida, no entanto, segue a relação entre pobreza e gênero em termos de ações prioritárias do Estado e sua materialização nos programas de combate à pobreza do país.

Antes de se analisar em específico alguns dos programas que constituem a “Estratégia de Superação da Pobreza” em termos de orientações de gênero e resultados para as mulheres, é importante investigar se a conjuntura política e institucional em que os programas se executaram, no período de 2000 a 2002, permite uma relação de complementaridade entre o combate à pobreza e o empoderamento das mulheres.

Um bom ponto de partida é olhar o Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, em que são definidas as prioridades do governo com um horizonte de quatro anos. Este documento é elaborado a partir de Orientações e Diretrizes Estratégicas de Governo, Macroobjetivos e a previsão de recursos da União por área de atuação do governo. Posteriormente, listam-se os programas propostos pela gestão governamental em questão, com base no orçamento e nos objetivos a serem atingidos. O PPA 2000-2003 registrou 389 programas, que englobam cerca de 1000 diferentes atividades, e outros 1200 projetos, além de 370 operações especiais (Montaño, Pitanguy & Lobo 2003).

A superação da pobreza está no cerne do PPA, dado que “combater a pobreza e promover a cidadania e a inclusão social” é uma das diretrizes estratégicas do Plano. Ademais, vários macroobjetivos relacionam-se a iniciativas de impacto da situação de pobreza do país, notadamente os de “combater a pobreza” e “assegurar os serviços de proteção à população mais vulnerável à exclusão social”.

No caso da articulação do combate à pobreza com questões de gênero, o PPA nada indica em termos de diretriz, orientação ou macroobjetivo. Primeiro, porque a diretriz que faz referência às mulheres não enfoca a garantia da igualdade ou equidade de gênero, visto que o disposto busca “promover os direitos das minorias de preconceito e discriminação”, com a fundamentação de que “(...) o governo vai trabalhar para promover a cultura, proteger a mulher e a criança contra violência doméstica e sexual e garantir os direitos das populações negras e indígenas”. Já no caso da descrição dos programas, o PPA traz apenas 2 programas, de um universo de 389 existentes, que tratam da mulher de forma explícita, sendo ambos programas focalizados, i.e. programa de combate à violência contra a mulher, do Ministério da Justiça, e programa para reduzir a morbimortalidade da mulher, do Ministério da Saúde (CNDM, 2000b).

Merecem registro também os critérios que regem o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, criado em 2000 e responsável pelo financiamento de 21 programas sociais de várias áreas setoriais, muitos deles já preexistentes. Com o objetivo de “viabilizar a todos os brasileiros o acesso a níveis dignos de subsistência” e enfocando “ações suplementares de nutrição, habitação,

<sup>3</sup> Cf. Montaño, Pitanguy & Lobo (2003).

saúde, educação, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para a melhoria da qualidade de vida” o Fundo não assume qualquer orientação de gênero quanto à utilização de seus recursos. Segundo versa o texto da Emenda Constitucional, os recursos serão direcionados a ações que tenham como alvo: “ i) famílias cuja renda per capita seja inferior à linha de pobreza, assim como indivíduos em igual situação de renda; ii) as populações de municípios e localidades urbanas ou rurais, isoladas ou integrantes de regiões metropolitanas, que apresentem condições de vida desfavoráveis”.<sup>4</sup>

Esses instrumentos atestam que não há uma articulação institucionalizada entre pobreza e gênero da qual se formule programas e políticas. Isso não significa, no entanto, que a perspectiva de gênero não possa ser introduzida nos programas de combate à pobreza por outros meios, como a reivindicação de movimentos sociais, os comprometimentos internacionais e/ou a atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

Sabe-se que o CNDM procurou estabelecer parcerias com várias instâncias governamentais, principalmente ministérios, para a inclusão da perspectiva de gênero em programas da área social (Ministério da Justiça, 2002). Esse trabalho promoveu a inclusão de questões referentes às mulheres tanto na concepção de novos programas, como também na operacionalização de programas em já andamento. Um fator facilitador dessa empreitada foi a atuação de conselheiras que também assumiam as funções de gestoras de programas sociais nas áreas de saúde, trabalho e assistência social, fator que certamente encurtava a distância entre a gestão dos programas e as discussões sobre gênero travadas no âmbito do CNDM.

Já a SEDIM, criada em 8 de maio de 2002, não teve tempo hábil para construir entendimentos acerca da relação gênero/pobreza e influenciar a implementação dos programas de combate à pobreza até o final de 2002. No entanto, seu esforço de construir um modelo de gestão focada e específica para temas de interesse da mulher, mediante convênio firmado com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), trouxe novas possibilidades em termos de superação da fragmentação das políticas de programas e incremento de estratégias de governabilidade e transversalização.

Por fim, as conquistas internacionais têm igualmente estado presentes na luta pela inclusão social das mulheres. Os compromissos no campo dos direitos humanos têm subsidiado o estabelecimento de arranjos normativos e institucionais internos, como o Plano Nacional de Direitos Humanos e a própria SEDIM, assim como têm dado novas bases às demandas da sociedade civil. Ademais, os trabalhos preparativos para conferências internacionais temáticas promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), i.e. Conferência Mundial da Mulher – Beijing + 5 (2000), Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Istambul + 5 (2001), Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância (2001), Fórum Mundial de Alimentação – Roma +5 (2001), mobilizaram diferentes ministérios e promoveram discussões sobre os direitos das mulheres nas diferentes áreas sociais.

Tem-se, portanto, que a conjuntura política do período 2000-2002 não chegou a avançar no sentido de construir um entendimento institucionalizado sobre a articulação entre pobreza e a perspectiva de gênero. Não obstante a falta de uma diretriz governamental que consolidasse essa interface, o trabalho de advocacy em questões de gênero e a receptividade de alguns ministérios para acolher demandas dos movimentos de mulheres podem ter dado diferentes contornos aos programas de combate à pobreza, seja em sua concepção, operacionalização ou avaliação.

---

<sup>4</sup> Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, o transformou no artigo 75 do Ato das disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

## **II. Estratégia brasileira de superação da pobreza e a perspectiva de gênero (2000-2002)**

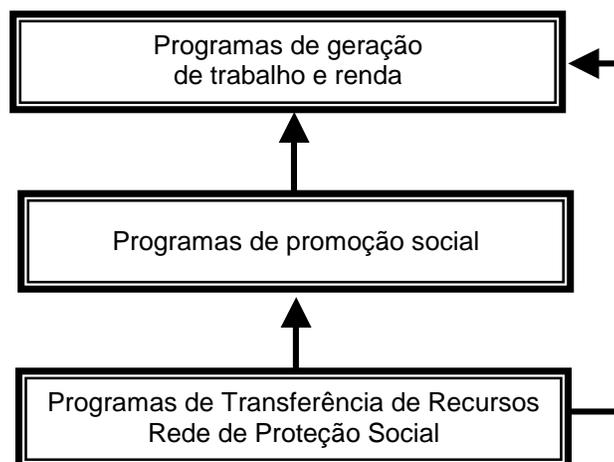
---

A Estratégia de Superação da Pobreza, lançada no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, articula 32 programas federais, dos quais 20 serão analisados neste estudo, que buscam, por um lado, combater os fatores que aprofundam a pobreza nas diferentes etapas de vida e, por outro lado, realizar a promoção social dessas famílias e garantir o acesso aos seus direitos econômicos.

A matriz de atuação da Estratégia baseia-se, portanto, na complementaridade entre uma Rede de Proteção Social, Programas de Promoção Social nas áreas de educação, saúde, habitação, esporte, cultura e lazer e Programas Geração de Trabalho e Renda, como profissionalização, acesso a microcrédito, organização de cooperativas e microempresas, assessoria técnica e comercialização.

O organograma abaixo representa a lógica de articulação entre as redes e programas de combate à pobreza apresentada pela Estratégia.

Gráfico 1  
**CONVERGÊNCIA ENTRE OS PROGRAMAS**



Previamente à análise individual dos 20 programas escolhidos sob a perspectiva de gênero, fazem-se necessários alguns esclarecimentos quanto ao modelo de gestão de políticas públicas no Brasil. Tais conceitos farão mais inteligíveis os dados sobre a concepção e execução dos programas e esclarecerão a diferença de disponibilidade de informações sobre os mesmos.

## A. Gestão de políticas públicas no Brasil

Sobre a gestão de políticas públicas, algumas noções são fundamentais para que se tenha clareza da concepção, execução, monitoramento e avaliação dos programas de combate à pobreza. O entendimento de tais noções ajuda a localizar diretrizes e orientações de gênero nos programas, reconhecer resultados e trabalhar com as informações disponíveis.

Em primeiro lugar, há o processo de planificação das políticas públicas, que se dá por intermédio da elaboração do Plano Plurianual – PPA (supra), realizado a cada quatro anos. O processo atual de construção do PPA foi estabelecido em 1998/1999 no decreto n. 2.829 e, em 2004, está sendo iniciada a implantação do segundo Plano estabelecido pelo Governo Federal e aprovado pelo Congresso Nacional, ao final de 2003.

Aliado à planificação, há o intenso processo de descentralização em efeito no Brasil nos últimos anos. As políticas sociais são estabelecidas conceitualmente a partir de papéis integradores dos Governos Federal, Estaduais e Municipais em todas as áreas, i.e. saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento, esporte, cultura. Cada política pública social, no entanto, tem sua trajetória própria, apresentando características distintas com relação à descentralização.

Quanto à separação de responsabilidades na implantação de políticas descentralizadas, o Governo Federal retém a função de coordenar as definições e diretrizes de uma determinada política e de se responsabilizar por parte substantiva do financiamento. Os Governos Estaduais têm o papel de regionalizar a política e coordenar as ações dos diversos municípios, e, por fim, os Governos Municipais assumem a execução das ações e atividades que conformam a política.

É caso da política de assistência social, em que o Governo Federal estabelece as prioridades e as metas a serem alcançadas em relação à população beneficiada e viabiliza recursos financeiros para o desenvolvimento das diversas ações, obedecendo ao disposto na Lei Orgânica de Assistência

Social (LOAS).<sup>5</sup> Os Governos Estaduais também estabelecem prioridades e metas para o Estado, assim como contribuem para o financiamento das atividades. Os Governos Municipais, por seu lado, executam as ações planejadas de assistência social por intermédio de equipamentos públicos municipais ou em parceria de instituições da sociedade civil, além de igualmente contribuir para o financiamento dos serviços.

O Governo Federal, deste modo, não executa mais diretamente as ações integrantes das políticas; ele realiza parcerias e convênios com os Governos Estaduais e Municipais que, diante de consensos sobre diretrizes e metas, responsabilizam-se por realizar ações e alcançar resultados, recebendo, em contrapartida, recursos financeiros para tanto.

Tal descentralização, em seu turno, demanda que o Governo Federal estabeleça um processo de monitoramento e avaliação das ações empreendidas pelos Governos Estaduais e, especialmente, pelos Governos Municipais. As informações em poder do Governo Federal referem-se aos recursos financeiros repassados a cada Estado ou Município. Todavia, dados relativos ao impacto direto das políticas sociais sobre as populações-alvo e aos resultados alcançados da implementação de determinados serviços não são obtidos por meio dos processos tradicionais de gestão. Faz-se necessário o monitoramento das ações prioritárias de cada programa, assim como a realização de avaliações que permitam conhecer os resultados e suas conseqüências na população.

O PPA possui um sistema geral de gestão em que são solicitadas informações sobre o andamento de cada programa. Além disso, o Governo Federal encaminha ao Congresso um relatório anual de avaliação de todos os programas do Plano. Até o momento, no entanto, esse procedimento não determinou o estabelecimento de uma cultura de gestão em que monitorar e avaliar sejam componentes basilares do modelo de gestão praticado. Isso significa que poucas instituições praticam monitoramento e avaliação de forma adequada, ao passo que a maioria apenas dispõe das informações relativas às ações diretamente realizadas pelo Governo Federal, ou seja, repasse de recursos financeiros.

Muitas das questões relevantes ao presente estudo, mormente as centradas nos resultados logrados pelos programas de combate à pobreza, devem levar em conta, portanto, a cultura gerencial do Governo Federal, ou seja: de um lado, a descentralização sendo praticada de forma avançada, com o envio de volumosos recursos financeiros a Estados e Municípios para assistir e/ou viabilizar a execução de serviços públicos e o acúmulo de extensas informações sobre os recursos repassados e respectivas prestações de conta e, de outro lado, a quase inexistência de informações sobre os resultados e os impactos alcançados pelos programas.

Em suma, deve-se registrar que a análise dos resultados dos programas e de seus impactos sobre questões de pobreza e gênero é determinada pela qualidade das informações disponíveis nas equipes das diversas instituições do Governo Federal. No caso do Programa Bolsa Escola, que possui um sistema de monitoramento implantado e realiza avaliações sistemáticas, é possível levantar as conseqüências do programa na vida das mulheres. Já as entrevistas com a equipe do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), programa igualmente importante no que toca a participação das mulheres, não permitiu que se coletassem informações adequadas sobre as questões levantadas, dada a inexistência de resultados monitorados ou avaliados. Tal disparidade na quantidade e qualidade das informações, característica do modelo de gestão do Governo Federal brasileiro, irá prover as arestas de muitas das análises e conclusões deste estudo.

---

<sup>5</sup> Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei no. 8.742, de 07 de dezembro de 1993.

## B. Variáveis de estudo

O presente trabalho pretende buscar nos programas de combate à pobreza identificados tanto uma orientação de gênero em suas concepções estratégicas, como também impactos e resultados que atinjam as mulheres de maneira clara. Tais impactos poderão ser tanto positivos como negativos e, nessa avaliação, tomar-se-á como base noções de empoderamento,<sup>6</sup> qualidade de vida, autonomia, participação e acesso a direitos.

Para tanto, a coleta de dados centrou-se em dois blocos distintos de dados que buscavam, de início, informações gerais sobre órgãos gestores, concepção, beneficiários e resultados dos programas e, num segundo momento, informações específicas sobre diretrizes de gênero e impactos sobre as mulheres, seguindo a matriz abaixo:

Programa	
Informações gerais	Informações específicas
Órgão gestor	Orientação de gênero presente na concepção do programa
Concepção	Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa
Benefício e contrapartida*	Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa
Beneficiários desagregados por sexo	
Perfil sócio-demográfico dos beneficiários	
Resultados até 2002	

\* Essa categoria é apenas aplicada aos programas de transferência de renda, cujo benefício pode ser mensurado em R\$ e é sempre seguindo por alguma contrapartida por parte da família beneficiária.

Nas informações gerais, é importante que o item “concepção” destaque a noção de pobreza em que cada programa se baseia. Não obstante a definição multidimensional de pobreza que constitui a já descrita Estratégia de Superação da Pobreza, cada programa utiliza enfoques distintos para a medição da pobreza a ser atingida. Enquanto programas como o Bolsa-Escola têm como base a renda das famílias beneficiadas, programas como Agente Jovem e Alfabetização Solidária consideram o IDH das municipalidades a serem atingidas ou então a relação entre pobreza e o acesso a direitos econômicos.

Variável também importante nas informações gerais é a desagregação dos beneficiários de cada programa por sexo e o perfil sócio-demográfico desses beneficiados, que não só dará mais consistência às análises como pode ser um indicativo de uma orientação de gênero presente na estratégia do programa.

Quanto às informações específicas, buscar-se-á primeiramente a presença de alguma orientação de gênero na concepção ou estratégia do programa e sua base conceitual, procurando se identificar se tal orientação advém de pressões internacionais, demandas da sociedade civil ou outras avaliações.

Posteriormente, proceder-se-á à análise dos resultados dos programas, identificando-se informações sobre a participação das mulheres nas fases de definição, execução e implementação, assim como benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa.

<sup>6</sup> Segundo Montaña, uma boa conceitualização de empoderamento está no “*processo pelo qual há ganho, desenvolvimento, apropriação ou facilitação de autoridade e habilidade. A ênfase está no grupo que protagoniza seu próprio empoderamento, não em uma entidade superior que dá poder a outros. É a antítese do paternalismo, a essência da auto-gestão, que constrói sobre as forças existentes de uma pessoa ou grupo social suas capacidades para as potenciar, ou seja, se aumentar as forças preexistentes*”, Montaña (2003), (tradução nossa).

## C. Programas de pobreza e o olhar de gênero

### 1. Programas da rede de proteção social

Domínio de Atuação dos Programas	Programas
Nova geração de proteção social	Bolsa alimentação Bolsa escola PETI
Subsídio especial Benefício assistencial	Auxílio-Gás Benefício de proteção continuada

#### a) Visão geral sobre os programas

Os programas que compõem a Rede de Proteção Social têm foco nas famílias em situação de pobreza e indigência, sendo tais condições mensuradas pela renda per capita familiar, que vai até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo<sup>7</sup> no caso da pobreza, e  $\frac{1}{4}$  de salário mínimo no caso de indigência. São características desses programas: i) repassar recursos financeiros diretamente às famílias, preferencialmente em nome da mãe, por meio do Cartão Social; ii) focalizar os membros das famílias nas faixas etárias de maior vulnerabilidade (da gestação aos 15 anos, e a partir dos 67 anos), ou em situação de extremo risco (portadores de deficiência ou de doenças crônicas); iii) serem alvo de avaliações periódicas para aferição do cumprimento das condicionalidades e do processo de promoção social das famílias; iv) terem tempo definido de permanência no programa.

O indicativo de pobreza em que se baseiam tais programas é primordialmente a renda. Outros indicativos específicos também foram utilizados, como no caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), que busca atender localidades com maior incidência de trabalho infantil.

Um importante instrumento utilizado pelos programas de proteção social, com exceção do Benefício de Prestação Continuada, é o Cadastro Único, que consiste num banco de dados, centralizado na Caixa Econômica Federal, com o cadastro de todas as famílias com renda mensal de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo por pessoa. O titular do cadastramento, como representante da família, é preferencialmente a mãe e a ela cabe, portanto, retirar os recursos provindos dos programas sociais nas agências bancárias ou congêneres. Tal cadastramento ainda se encontra em fase de consolidação, não dispondo ainda de informações sobre todas as famílias em situação de pobreza, que podem ser contempladas com benefícios dos programas sociais.

Cumprir notar que uma mesma família poderá se beneficiar de vários programas, à exceção do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e do Bolsa-Escola, que atendem à mesma faixa etária.

#### b) Análises específicas

##### *Bolsa-Alimentação*

##### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Ministério da Saúde.
- ii Concepção: O programa Bolsa-Alimentação é destinado à melhoria das condições de saúde e nutrição de crianças até 6 anos, gestantes e nutrizes (mães que esteja amamentando filhos). O Programa tem como metas melhorar o crescimento das crianças

<sup>7</sup> O valor do salário mínimo é atualmente de R\$ 260,00/mês.

- e a qualidade da alimentação das famílias e aumentar o grau de informação das mães sobre alimentação saudável, sua frequência às ações básicas de saúde e sua participação no gerenciamento dos recursos da família. Busca também incrementar o nível da atividade econômica local, principalmente sobre a produção e comercialização de produtos alimentares básicos.
- iii Benefício e contrapartida: O programa paga um valor mensal de R\$ 15,00 por beneficiário, até um máximo de três beneficiários por família. Já a família deve garantir o cumprimento de uma agenda de saúde com caráter preventivo, i.e. Vacinação, pré-natal, acompanhamento do desenvolvimento, amamentação, etc.
  - iv Beneficiários desagregados por sexo: Os beneficiários são famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo e crianças com carência nutricional. Registra-se que 100% dos responsáveis pelo recebimento do recurso são mulheres.
  - v Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Com o objetivo de garantir a eficiência redistributiva do Programa, foram alocados mais recursos para os municípios e regiões mais vulneráveis, a exemplo da região Nordeste, que foi contemplada com 48% das bolsas disponibilizadas. Não há registro de informações adicionais.
  - vi Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Com o objetivo de garantir a eficiência redistributiva do Programa, foram alocados mais recursos para os municípios e regiões mais vulneráveis, a exemplo da região Nordeste, que foi contemplada com 48% das bolsas disponibilizadas. Não há registro de informações adicionais.

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O Bolsa-Alimentação veio aprimorar o programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN), que previa a distribuição de leite integral e óleo de soja às famílias carentes com crianças. A mudança do modelo da distribuição de alimentos pelo auxílio financeiro levou em consideração que este último traria, dentre outras vantagens, um ganho de cidadania e auto-estima à mãe, dando-lhe mais consciência de seu direito humano à alimentação (Coitinho & Leão, 2004). Nesse sentido, concebeu-se o Bolsa-Alimentação como um programa direcionado às mães, em que caberia a elas administrar os recursos financeiros e realizar melhores escolhas alimentares para a família. Também caberia à mulher exercer co-responsabilidade na melhoria das condições de saúde da família, mediante o cumprimento de uma agenda de compromissos com a saúde local (pré-natal, amamentação, vacinação, participação de atividades educativas, etc). Como resultados previstos para o programa estavam o aumento do grau de informação das mães sobre a alimentação saudável e a participação da mulher no gerenciamento dos recursos da família, e como dimensão prioritária de avaliação está o “status da mulher e espaço de decisão familiar” (Ministério da Saúde, 2002a).
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: A substituição da doação de alimentos pela transferência de renda fez-se mormente em virtude das reclamações das famílias e dos clamores das mulheres, que preferiam o dinheiro com o argumento de que poderiam “fazê-lo render” (Coitinho & Leão, 2004). Assim sendo, a participação das mulheres beneficiárias esteve presente nos primeiros momentos de planejamento do programa. Posteriormente, o projeto do Bolsa-Alimentação foi levado ao Conselho Nacional de Saúde,<sup>8</sup> onde têm assento associações

---

<sup>8</sup> A apresentação de programas ao Conselho Nacional de Saúde é um procedimento de controle social que se estende a toda área de saúde no país.

de mulheres ligadas a várias áreas da saúde. Essas representações de mulheres em muito contribuíram com o desenho do programa, principalmente ao discutir o tipo de co-responsabilidade que seria dirigido às mulheres e ao se opor à inclusão de questões de planejamento familiar no desenho programa. Com relação à execução, compete à mulher o alcance dos objetivos do Bolsa-Alimentação, sendo ela alvo das ações de saúde e responsável pela melhoria das condições de saúde da família. Para otimizar a atuação das mulheres no cumprimento desses encargos, muitas capacitações foram feitas com as equipes de atenção básica para que pudessem melhor instruir as mães no seu papel de executoras. Além das orientações alimentares e nutricionais, as equipes de saúde insistiam que as mulheres deveriam manter seu poder sobre o recurso dado, dispondo dele de acordo com sua vontade. Já a avaliação geral de impacto do programa, sendo desenvolvida no presente momento, baseia-se principalmente nas entrevistas feitas com as mulheres responsáveis pelo benefício, dando prioridade ao “status da mulher e espaço de decisão familiar” como variável de análise.

- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: De acordo com a avaliação oficial, os resultados positivos do programa referentes ao aumento na proporção de gastos com alimentos e à maior diversidade da dieta das famílias beneficiadas deve-se, dentre outros fatores, à responsabilidade das mães no gerenciamento do benefício. A avaliação da dimensão “status da mulher e espaço de decisão familiar” está sendo realizada no momento, mas já se estima um significativo ganho de auto-estima e inserção das decisões da família e da comunidade.

### *Bolsa-Escola*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Ministério da Educação.
- ii Concepção: A missão fundamental do Programa Bolsa-Escola Federal é promover a educação de crianças de famílias de baixa renda. Para tanto, procura assegurar a permanência da criança na escola a partir da concessão de um incentivo financeiro. Isso almeja possibilitar que, em médio e longo prazos, uma geração inteira conclua o ensino fundamental, aumentando sua possibilidade de participação e inserção social.
- iii Benefício e contrapartida: Famílias com renda per capita igual ou inferior a meio salário mínimo recebem R\$ 15,00 por mês para cada filho e /ou dependente com idade de 6 a 15 anos, matriculados o Ensino Fundamental, sendo o benefício estendido até no máximo de 3 filhos por família. A contrapartida da família é garantir a frequência às aulas de no mínimo 85% no período letivo.
- iv Beneficiários desagregados por sexo: Segundo as informações provenientes do Sistema Bolsa-Escola (SIBES), gerenciado pela Caixa Econômica Federal, agente operador do programa, 91% dos responsáveis legais pelo recebimento do benefício eram do sexo feminino, ou seja, das 5,1 milhões de famílias beneficiárias, 4,7 milhões tinham como titular do benefício a mulher e 400 mil, o homem.
- v Perfil sócio-demográfico dos beneficiários:

**Tabela 2**

**PROGRAMA BOLSA-ESCOLA: DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS SEGUNDO POSIÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO**

Posição no mercado de trabalho	Número de responsáveis	%
Informal	1 817 475	35,9
Assalariado	1 132 495	22,4
Autônomo	929 247	18,4
Não trabalha	761 391	15,1
Aposentado/pensionista	414 735	8,2
Total	5 055 343	100

Fonte: SIBES, novembro 2002, *apud* entrevista com Floriano Pesaro, fevereiro 2004, inédito.

**Tabela 3**

**PROGRAMA BOLSA-ESCOLA: DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS POR FAIXA DE RENDA PER CAPITA**

Faixa de Renda per capita (R\$)	Famílias	%
De 0,00 a 18,00	1 780 742	35,2
De 18,01 a 36,00	1 660 326	32,8
De 36,01 a 54,00	928 634	18,4
De 54,01 a 72,00	466 107	9,3
De 72,01 a 90,00	219 534	4,3
Total	5 055 343	100

Fonte: SIBES, novembro 2002, *apud* entrevista com Floriano Pesaro, fevereiro 2004, inédito.

**Tabela 4**

**PROGRAMA BOLSA-ESCOLA: NÚMERO DE PESSOAS RESIDENTES NO DOMICÍLIO**

	Total	Norte	Nordeste	Sudeste	Centro-oeste	Sul
Até 4 pessoas (%)	36	29	34	46	36	30
+ de 4-9 pessoas (%)	58	64	59	52	62	61
+ de 10 pessoas (%)	6	7	7	2	2	9
Nº de entrevistas	1 000	90	504	236	55	115

Fonte: Pesquisa de Avaliação do BEF, IPESP, abril/2002, *apud* entrevista com Floriano Pesaro, fevereiro 2004, inédito.

**Tabela 5**

**PROGRAMA BOLSA-ESCOLA: NÚMERO DE CRIANÇAS DO DOMICÍLIO INSCRITAS**  
(Em %)

	Total	Norte	Nordeste	Sudeste	Centro-oeste	Sul
UMA	51	37	55	56	42	39
DUAS	36	47	33	31	40	47
TRES	13	17	12	13	18	14

Fonte: Pesquisa de Avaliação do BEF/IPESP, abril/2002, *apud* entrevista com Floriano Pesaro, fevereiro 2004, inédito.

- vi Resultados até dezembro de 2002: No final de 2002, contava-se com a adesão ao programa de 99% dos municípios brasileiros, beneficiando-se 5,1 milhões de famílias e 8,7 milhões de crianças. Esses números indicam que, no Brasil, 25,6% das famílias com

crianças de 6 a 15 anos estavam sendo atendidas pelo Programa e, no caso de áreas vulnerabilizadas como a região Nordeste, esse percentual atingiu 40,5% das famílias.

### Informações específicas

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: A Lei nº 10.219/2001 –que cria o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à educação– “Bolsa Escola”, destaca em seu Art. 3º, § 2º que “o pagamento da Bolsa será feito à mãe das crianças que servirem de base para o cálculo do benefício, ou, na sua ausência ou impedimento, ao respectivo responsável legal”.

Segundo entrevistas com gestores do programa,<sup>9</sup> a escolha da mãe como responsável pelo recebimento do benefício, fundamentou-se nos seguintes pontos:

- Percepção generalizada por parte da população e de profissionais de educação que o envolvimento da mãe no cotidiano escolar da criança é crucial para seu crescimento e socialização;
  - Recomendações feitas pelo Banco Mundial, anteriores à criação do Bolsa-Escola Federal, em favor da mãe como responsável pelo benefício,<sup>10</sup>
  - Dados que indicam que o número de famílias chefiadas por mulheres no país, durante o período de 1987 a 1996, cresceu mais de 36%, ao passo que o número de famílias chefiadas por homens cresceu apenas cerca de 7%,<sup>11</sup>
  - Indicadores que sustentam que a média de anos de estudo das mulheres com idade acima de 10 anos supera a dos homens em todas as regiões do país, permitindo-se inferir o maior reconhecimento das mulheres em relação à importância da educação em suas vidas.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não houve papel específico das mulheres na concepção do programa, mas sua participação é fundamental na fase de avaliação, afinal elas representam 91% dos titulares do benefício e são seus depoimentos e opiniões que sustentam o desenho de novas estratégias. Quanto à execução, a mãe é parceira do programa no alcance de todos os objetivos propostos, estando presente inter alia no controle da frequência das crianças na escola, no acompanhamento das atividades escolares, na participação junto ao Conselho de Controle Social e na decisão de como melhor empregar o dinheiro.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Os gestores do programa reconhecem que os principais benefícios às mulheres advieram da transferência prioritária do benefício às mães.<sup>12</sup> A partir da avaliação do programa, concluiu-se que houve a valorização do papel da mulher na família como responsável pela educação dos filhos. Acredita-se no aumento de sua autonomia e auto-estima, permitindo que as mães assumam novas funções de decisão no contexto familiar. Tem-se igualmente notado que o engajamento crescente das mães com o ambiente escolar

<sup>9</sup> Entrevista feita com Dr. Floriano Pesaro, ex-Secretário Nacional do Programa Bolsa-Escola Federal, janeiro 2004.

<sup>10</sup> O Relatório pontuou alguns aspectos como razões para as mães serem responsáveis pelo recebimento da bolsa: a) “Uma transferência para a mulher, ao invés de para o homem resultará em uso mais apropriado dos fundos”; b) “Assegurar a participação da mulher na educação e no desenvolvimento da criança resulta em um uso mais apropriado dos recursos”; c) Repassar os recursos para as mulheres, principalmente para a mãe – normalmente responsável pelas crianças, é uma forma de promover a equidade de gênero. Cf. World Bank (2001).

<sup>11</sup> Entrevista feita com Dr. Floriano Pesaro, ex-Secretário Nacional do Programa Bolsa-Escola Federal, janeiro 2004.

<sup>12</sup> Conforme resultados da Avaliação do Bolsa-Escola Federal (UnB, 2003) a transferência prioritária do benefício às mães é premissa amplamente corroboradas pelos técnicos. Na opinião da maioria dos gestores de todas as regiões, a mãe ou mulher é que deve ser responsável pelo recebimento da bolsa (96%). Também os profissionais de ensino acreditam ser correta a decisão de conceder o benefício à mulher responsável pelo aluno (70%).

provocou efeitos positivos, como o desejo de voltar a estudar ou concluir o processo de alfabetização.

### *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- ii Concepção: O PETI busca erradicar o trabalho infantil em localidades onde sua incidência é alta, por meio de incentivos financeiros para as famílias manterem as crianças em jornada escolar ampliada. Além da transferência direta de renda, cerca de 40% do custo do programa é destinado ao financiamento de atividades pós-escolares, que objetivam manter as crianças envolvidas em atividade educativas por um período de tempo mais longo.
- iii Benefício e contrapartida: As transferências mensais, chamadas de Bolsa Criança Cidadã, são de R\$ 40,00 por criança nas áreas urbanas e R\$ 25,00 por criança em áreas rurais. Além da bolsa, o programa destina R\$ 20,00 nas áreas rurais e R\$ 10,00 nas áreas urbanas (por criança ou adolescente) à denominada Jornada Escolar Ampliada, que desenvolve, em período extracurricular, atividades de reforço escolar, ações esportivas, artísticas e culturais. Tais recursos são repassados aos municípios, na correspondência de valor para o número de inscritos no programa, a fim de que a gestão municipal execute as ações necessárias à permanência das crianças e adolescentes na escola e na Jornada Escolar Ampliada. Para receber a bolsa, as famílias têm que assumir compromissos com o Governo Federal, garantindo: i) uma frequência mínima das crianças e adolescentes na escola e na jornada ampliada, equivalente a 75% do período total; ii) o não retorno ao trabalho dos filhos menores de 16 anos; e iii) a participação das famílias nas ações sócio-educativas e de ampliação e geração de renda que lhes forem oferecidas.
- iv Beneficiários desagregados por sexo: Os beneficiários são famílias com crianças em idade escolar (7 a 14 anos) e cuja renda familiar per capita seja menor ou igual a meio salário mínimo. Não há informação disponível sobre os dados desagregados.
- v Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
- vi Resultados até 2002: Em dezembro de 2002, o PETI contemplava 809.228 crianças e adolescentes nas 27 Unidades da Federação, implicando na concessão da Bolsa Criança Cidadã para as famílias e na manutenção das crianças e adolescentes nas atividades desenvolvidas na Jornada Ampliada.

#### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: Sendo o primeiro programa de transferência de renda instaurado, o PETI inaugurou a orientação estratégica da transferência de renda privilegiada à mãe como representante da família. Segundo relatos, tal orientação adveio da crença generalizada de que a mãe teria mais disposição de aplicar a renda em favor dos filhos do que o pai de família.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não há registro.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Os benefícios identificados igualmente advêm da prioridade dada à mãe no recebimento das bolsas. Acredita-se que essa priorização contribui para a melhoria das condições de vida

e para o ganho de autonomia e independência da mulher no seio da família, uma vez que ela torna-se responsável pelo controle dos gastos feitos com os recursos disponibilizados pelo PETI.

### Auxílio-Gás

#### Informações gerais

- i Órgão gestor: Ministério de Minas e Energia.
- ii Concepção: O Auxílio Gás visa subsidiar a compra de gás de cozinha para famílias de baixa renda.
- iii Benefício e contrapartida: A famílias com renda per capita inferior ou igual a ½ salário mínimo, concede-se R\$ 7,5 bimestralmente. Não há condicionalidade.
- iv Beneficiários desagregados por sexo: Em dezembro de 2002, o benefício atingiu a 8,85 milhões de famílias em 5.556 municípios. Não há informação disponível sobre os dados desagregados.
- v Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
- vi Resultados até 2002:

**Tabela 6**  
**PROGRAMA AUXÍLIO-GÁS: RESULTADOS GERAIS**

	Janeiro/02	Dezembro/02
População	169 799 170	
Projeção de família pobres (potenciais beneficiárias)	9 310 177	
Famílias beneficiárias do Auxílio-Gás	4 828 822	8 846 696
Projeção do número de pessoas atendidas	21 729 699	39 810 132
No. de municípios existentes	5 561	
No. de municípios já atendidos pelo programa	5 474	5 556
Incremento no número de benefícios desde jan/02	4 017 874	
Total de recursos disponibilizados até dez/02	R\$ 606 903 015,00	

**Fonte:** Ministério de Minas e Energia (2002). Programa Auxílio-Gás do Governo Federal, Brasília, (mimeo).

#### Informações específicas

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O Auxílio-Gás utilizou-se da experiência do Programa Bolsa-Escola para realizar a transferência direta de recursos. Portanto, herdou desse programa a mesma orientação de transferência prioritária do benefício às mães como representantes da família. Essa orientação, contudo, não adveio de nenhuma preocupação específica com questões de gênero quando da elaboração do programa.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não há registro.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Não há registro.

## *Benefício de prestação continuada*

### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- ii Concepção: A promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, é considerada um grande avanço no campo da universalização dos direitos sociais no Brasil. Dentre as garantias previstas por essa legislação está o pagamento de um benefício assistencial (BPC) dirigido à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 67 ou mais, que comprovem não ter condições de prover a sua manutenção e nem de tê-la provida pela família.
- iii Benefício e contrapartida: O benefício tem valor fixo, igual a 1 (um) salário mínimo e, sendo um benefício assistencial, não requer qualquer contrapartida por parte do beneficiário.
- iv Beneficiários desagregados por sexo: Os beneficiários do BPC são pessoas portadoras de deficiência ou idosas, com 67 anos ou mais, com renda familiar per capita igual ou inferior a ¼ do salário mínimo. Quanto à desagregação por sexo, têm-se os seguintes números:

**Tabela 7**

**BENEFÍCIO DE PRESTAÇÃO CONTINUADA: NÚMERO DE BENEFICIÁRIOS DESAGREGADO POR SEXO**

	<b>Portador de Deficiência</b>	<b>Idoso</b>
Homem	554 681	308 205
Mulher	484 363	363 272
Total	1 039 044	674 477

**Fonte:** Entrevista com Cláudia Bolognani, fevereiro 2004, inédito.

- v Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há dados específicos, mas tem-se registro que as regiões Sudeste e Nordeste abrigam um número maior de beneficiários do BPC.
- vi Resultados até 2002: Em 2002, os benefícios do BPC foram da ordem de R\$ 3,5 bilhões, sendo responsáveis por cerca de 25,3% dos gastos totais com a área de assistência social.

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O texto da lei que regulamenta o benefício não contempla qualquer orientação específica de gênero. O foco da legislação está tanto na pessoa portadora de deficiência e na idosa, como também na família e em sua capacidade de prover a manutenção do beneficiário em questão.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não há registro.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Não há registro.

### **c) Rede de proteção social e gênero**

A Rede de Proteção Social, dentre os blocos de programas que constituem a Estratégia de Superação da Pobreza, é o que apresenta um enfoque de gênero de maneira mais explícita e

articulada. À exceção do Benefício de Prestação Continuada, todos os programas privilegiam o papel da mãe no tocante ao recebimento da renda repassada à família.

Apesar de pouco registrados no conjunto de resultados dos programas, vários benefícios advém desse papel central concedido à mãe, sendo o ganho de autonomia da mulher junto à família e à comunidade o mais proeminente deles. O Bolsa-Escola registra depoimentos em que as mulheres admitem ter assumido novas funções no contexto familiar, tendo poder de decisão sobre os gastos e se engajando de forma mais ativa no ambiente educacional. Já o PETI registrou que o ganho de autonomia das mulheres as fez menos tolerantes a maus-tratos no ambiente doméstico.

O Bolsa-Alimentação, de maneira inovadora, incorporou o status da mulher e o impacto do programa em sua auto-estima como dimensão prioritária de avaliação. Além disso, grande parte dos resultados positivos do programa, em termos de melhoria das condições alimentares e de saúde das famílias beneficiadas, são creditados à atuação da mulher como responsável pela administração do recurso repassado.

Registra-se que a própria implementação dos programas incrementa o papel da mulher como sujeito ativo e participativo. Além de fundamentais para sua execução, é pelo diagnóstico dado pelas mulheres que se pode avaliar os programas de maneira mais eficaz e recomendar os ajustes pertinentes.

Por fim, uma característica a ser assinalada no conjunto de programas é o foco da orientação de gênero estar centrado no papel da mulher como “mãe”. Além de ser o termo “mãe” o presente nas legislações constitutivas dos programas, estão associadas a eles contrapartidas a serem garantidas e observadas pela mãe, i.e. pré-natal, vacinação, frequência às aulas, etc. Esse foco, segundo alguns autores (CEPAL, 2003), limita o reconhecimento das potencialidades da mulher no combate à pobreza, argumentando-se que seu papel como “agentes de cuidado” ou provedora de serviços familiares não deve ofuscar ou substituir sua importância como “agentes de desenvolvimento”.

## 2. Programas de promoção social

Domínio de Atuação dos Programas	Programas
Assistência Social	Agentes Jovens de Desenvolvimento Social e Humano Projeto Sentinela para Vítimas de Exploração e Abuso Sexual
Educação	Núcleo de Apoio à Família Alfabetização Solidária
Saúde	Saúde da Família Saúde da Mulher – Humanização do Pré-Natal e Nascimento
Reforma Agrária	Banco da Terra Assentamentos
Habitação	Carta de Crédito Morar Melhor
Esporte, Cultura e Lazer	Esporte Solidário

### a) Visão geral sobre os programas

Os Programas de Promoção Social envolvem diferentes áreas sociais e são considerados alavancas de desenvolvimento social para as famílias beneficiadas. Mesmo sendo concebidos sob diferentes premissas e conjunturas, os programas são unidos pelo seu modo de implementação descentralizada e pela prioridade de adesão dada às regiões mais pobres do país.

Indicadores de pobreza como renda e IDH baixos são continuamente considerados na priorização de municípios a serem atendidos, podendo-se aliar a tais índices outros fatores que refletem preocupações específicas de cada programa. Altos índices de analfabetismo; situações de emergência (enchente, seca, desastre ecológico, etc.) e presença de comunidades indígenas e quilombolas; e municípios com alta ocorrência de casos de violência familiar e/ou social são exemplos de critérios adicionais usados pelos programas Alfabetização Solidária, Agente Jovem e Sentinela respectivamente.

## **b) Análises específicas**

### *Agentes jovens de desenvolvimento social e humano*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- ii Concepção: O Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano é uma ação de assistência social destinada a jovens entre 15 e 17 anos visando o desenvolvimento pessoal, o social e o comunitário. Procura-se proporcionar capacitação teórica e prática, por meio de atividades que não configuram trabalho, mas que possibilitam, de fato, a permanência do jovem no sistema de ensino, preparando-o para futuras inserções no mercado. O Ministério se responsabiliza pelo treinamento nas áreas de saúde, cidadania e meio-ambiente, financiando 300 horas-aula com capacitadores e orientadores sociais e uma bolsa de R\$ 65,00, paga diretamente ao jovem, durante os doze meses em que ele estiver inserido no programa e atuando em sua comunidade. A prioridade para a implantação do Agente Jovem associa-se ao baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de certas localidades e ao atendimento às capitais e municípios com maior concentração de jovens em situação de risco.
- iii Beneficiários desagregados por sexo: Os beneficiários são jovens de 15 a 17 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social e pertencentes a famílias com renda per capita de até ½ salário mínimo. Não há registro da desagregação por sexo, mas estima-se que a maioria dos beneficiários seja do sexo masculino.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
- v Resultados até 2002: Não há registro.

#### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: Não há registro.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não há registro.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Não há registro.

### *Programa sentinela para vítimas de abuso e exploração sexual*

#### **Informações gerais**

- i Órgão Gestor: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- ii Concepção: Criado em 2001, o Programa Sentinela tem como principais metas:

- Proporcionar às crianças e adolescentes violados sexualmente serviços que lhes assegurem seus direitos fundamentais, o fortalecimento da sua auto-estima e o restabelecimento de seu direito à convivência familiar e comunitária;
  - Inserir as famílias dessas crianças e adolescentes, em programas de geração de trabalho e renda;
  - Contribuir com um sistema de informações sobre a violação dos direitos da criança e do adolescente;
  - Garantir a qualificação continuada dos profissionais que atendem às crianças e jovens vítimas de abuso ou exploração sexual;
  - Contribuir para o fortalecimento de ações coletivas que enfrentem o abuso e a exploração sexual de crianças e adolescentes;
  - Realizar diagnósticos da situação de violência, identificando as causas e propondo soluções para curto, médio e longo prazos.
- iii Beneficiários desagregados por sexo: Os beneficiários são crianças e adolescentes abusadas e/ou exploradas sexualmente, como também seus familiares. Quanto à cobertura do atendimento, 85% dos casos atendidos tiveram como vítimas pessoas do sexo feminino e 25%, do sexo masculino.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
- v Resultados até 2002: As ações de atendimento especializado à criança, ao adolescente e aos familiares foram implantadas em 315 municípios brasileiros e em 26 Estados da Federação, prestando atendimento psicossocial e acompanhamento permanente dos casos por meio de 324 Centros e Serviços de Referência. A capacidade de atendimento instalada supera a cifra de 34 mil atendimentos.

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O planejamento do Programa Sentinela considerou que a complexidade do fenômeno da violência sexual contra crianças e adolescentes tem conexões com “relações de gênero, de sexualidade, de raça e de poder” e sua inserção na sociedade brasileira (Ministério da Previdência e Assistência Social, 2001). Contudo, nenhuma diretriz ou objetivo do programa contempla qualquer dimensão específica de gênero.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não há registro.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Não há registro.

### *Núcleo de Apoio à Família (NAF)*

#### **Informações gerais**

- i Órgão Gestor: Ministério da Previdência e Assistência Social.
- ii Concepção: O NAF tem como objetivo impulsionar o processo de inclusão social por meio de um Centro de Referência em Serviços Sociais capaz de articular uma rede de inserção, prevenção, proteção e promoção social das famílias vulnerabilizadas pela pobreza e exclusão. Para tanto, o programa atua nas seguintes áreas:
- Realiza cadastramento familiar;

- Realiza cadastro dos serviços existentes na comunidade e/ou programas e projetos sociais e os mantém atualizados;
  - Concilia a demanda e oferta de serviços por meio da orientação ao acesso de serviços cadastrados, mediante diagnóstico social do município;
  - Elabora propostas e realiza estratégias de negociação para ampliação de atenção às famílias da localidade;
  - Atua em parceria com os Conselhos e Sociedade Civil Organizada;
  - Desenvolve ações sócio-educativas com as famílias contribuindo para a ampliação do universo informacional e da ação participativa;
  - Propõe parcerias do NAF com entidades de pesquisa de Ensino Superior no intuito de qualificar as ações do programa e construir ações de intervenção, eficazes, de atenção à família;
  - Trabalha as relações sociais nos núcleos familiares (crianças, jovens, paternidade/maternidade, idosos);
  - Realiza atendimento individual, grupal, bem como visita domiciliar;
  - Controla os atendimentos, acompanhamentos, os encaminhamentos e as dificuldades surgidas decorrentes na ação;
  - Realiza reuniões periódicas com a rede de serviços;
  - Articula com outros NAFs ações de impacto, troca de experiências, intercâmbio de demanda, etc;
  - Integra-se com outras Secretarias Municipais como: Saúde, Educação, etc (Secretaria de Estado da Assistência Social, 2002).
- iii Beneficiários desagregados por sexo: O público-alvo do programa são famílias com renda per capita de até meio salário mínimo. Não há registro de desagregação por sexo, mas é norma que as famílias sejam registradas no programa pelo nome da mulher. As áreas de abrangência priorizadas são:
- Famílias vitimizadas pela violência urbana;
  - Famílias inseridas nos programas de assistência social, *i.e.* Agente Jovem, BPC/LOAS, Atenção à Pessoa Portadora de Deficiência, Creche, Atenção à Pessoa Idosa, PETI e Programa Sentinela;
  - Famílias de pessoas em privação de liberdade e/ou restringida pelas autoridades legais;
  - Famílias que residem nos assentamentos do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA;
  - Famílias em situação de rua e/ou migrantes.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro dessas informações. O que há disponível é a porcentagem dos NAFs distribuídos por região:

**Tabela 8**  
**PORCENTAGEM DE NAFS DISTRIBUÍDOS POR REGIÃO BRASILEIRA**  
(Em %)

Região	Sudeste	Centro-Oeste	Nordeste	Sul	Norte
%	42,2	22,2	20,9	10,3	4,4

**Fonte:** Entrevista com Helena Ferreira Lima, março 2004, inédito.

- v Resultados até 2002: A meta de atendimento de cada NAF é de 1.200 famílias. Com base nessa meta e considerando que até dezembro/2002 havia sido implantados 320 NAFs, foram atendidas pelo programa 384.000 famílias.

### Informações específicas

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O cadastramento familiar no NAF é feito em nome da mulher, ficando esta responsável pelo repasse das informações acerca de cada um dos membros da família aos profissionais do Núcleo. Durante o cadastramento, a mulher transmite algumas informações que permitem identificar as demandas da família bem como a construção conjunta, em fase preliminar, de alternativas à demanda instaurada. Além disso, recebe orientações sobre o acesso aos serviços da rede de proteção social e esclarecimentos sobre a proposta do NAF. Dentre seus objetivos específicos, o NAF propõe “estimular e valorizar o papel da mulher no âmbito da família” e dá como orientação aos órgãos de implementação “cadastrar a família mediante coleta de informações de forma dialogada, destacando a mulher enquanto referência” (Secretaria de Estado da Assistência Social, 2002).
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não há registro.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Apesar de se reconhecer que o fortalecimento do núcleo familiar se dá por intermédio da mulher, não houve acompanhamento dessa orientação em termos de benefícios para as mulheres.

### Alfabetização solidária

#### Informações gerais

- i Órgão gestor: Organização Não-Governamental “Alfabetização Solidária”.
- ii Concepção: Criada em Janeiro de 1997 pelo Conselho da Comunidade Solidária, o Programa Alfabetização Solidária tem como objetivo reduzir os altos índices de analfabetismo e ampliar a oferta pública de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil. Todo o trabalho é desenvolvido com base em parcerias mantidas com o Ministério da Educação, empresas, pessoas físicas, organizações, governos municipais e estaduais, instituições de ensino superior e outras.
- iii Beneficiários desagregados por sexo: Os beneficiários do programa são pessoas que não tiveram acesso ao ensino fundamental na idade adequada. O atendimento realizado apresenta equilíbrio na cobertura a homens e mulheres, com ligeira predominância no atendimento a homens:

**Tabela 9**  
**PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: NÚMERO DE ALUNOS ATENDIDOS**

Ano	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Atendidos	38 650	237 300	494 650	695 290	903 425	1 308 344

Fonte: Entrevista com Regina Esteves, janeiro 2004, inédito.

**Tabela 10**  
**PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: MÉDIA DE ATENDIMENTOS POR GÊNERO, 1999 A 2002**  
(Em %)

Gênero	1999	2000	2001	2002	Média
Masculino	57,15	54,9	51	47,4	52,6
Feminino	42,85	45,1	49	52,6	47,4
Totais	100	100	100	100	100

Fonte: Entrevista com Regina Esteves, janeiro 2004, inédito.

- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Desagregando os dados constitutivos do perfil sócio demográfico dos beneficiados pelo programa, observa-se que os indicadores ligados diretamente ao “sexo” dos atendidos são explícitos apenas nos índices globais de atendimento e evasão.

**Tabela 11**  
**PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: PERFIL SÓCIO DEMOGRÁFICO, JANEIRO/JUNHO 2002**  
(Em %)

Localização		Sexo		Experiência escolar	
Rural	65,2	Masculino	48,8	C/experiência	51
Urbana	34,8	Feminino	51,2	S/experiência	49

Fonte: Entrevista com Regina Esteves, janeiro 2004, inédito.

**Tabela 12**  
**PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: FAIXA ETÁRIA**  
(Em %)

10-14	15-19	20-29	30-39	40-49	+ de 50
3,0	9,5	20,2	23,7	21,4	22,2

Fonte: Entrevista com Regina Esteves, janeiro 2004, inédito.

Quanto às famílias, tem-se que a maioria dos alunos reside em domicílios com até cinco pessoas. Desses grupos de familiares, 52% são do sexo masculino, 84% são maiores de 7 anos, 71% não sabem ler e, dos 71,5% maiores de 10 anos, 49% trabalham.

**Tabela 13**  
**PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: RENDA MENSAL**  
(Em %)

Até \$200	\$201 a \$400	Acima de \$400	Sem Renda*
67	23	8	2

Fonte: Entrevista com Regina Esteves, janeiro 2004, inédito.

\* Planta o próprio alimento

**Tabela 14**  
**PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: RELAÇÃO DE PARENTESCO EXISTENTE ENTRE ALUNO E DEMAIS MORADORES DE SEU DOMICÍLIO**  
(Em %)

Filho/enteado	Chefe da família	Cônjuge	Pai, Mãe	Netos	Outros parentes
66	13	10	1	6	4

Fonte: Entrevista com Regina Esteves, janeiro 2004, inédito.

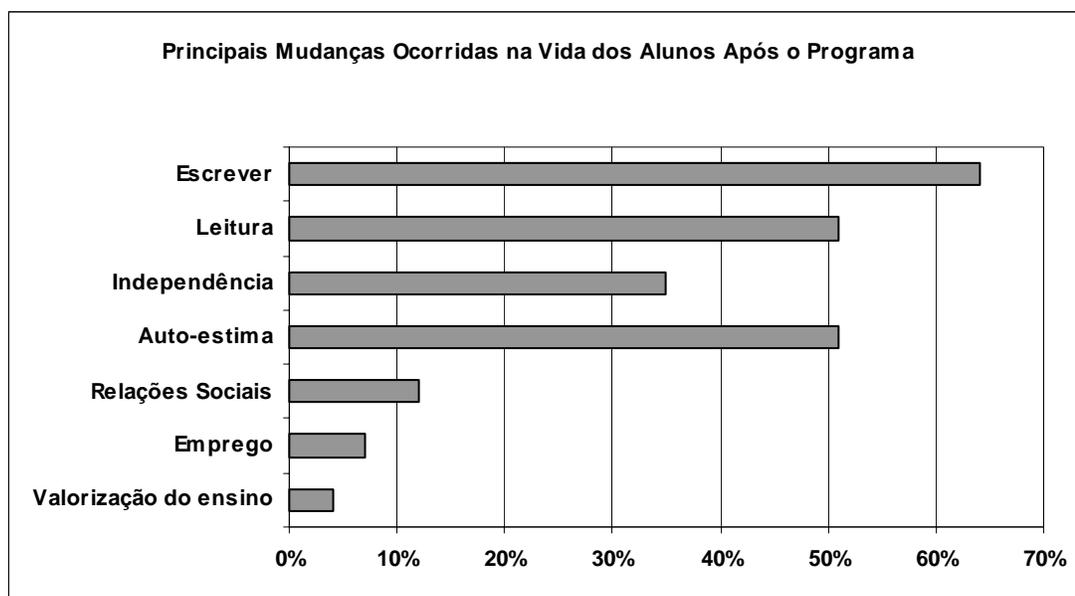
Das famílias pesquisadas, 95% das crianças de 7 a 14 anos freqüentavam a escola.

- v Resultados até 2002: Até junho de 2002, cerca de 3 milhões de jovens e adultos já haviam sido atendidos pelo Alfabetização Solidária. Os resultados mais relevantes da atuação do programa são colhidos cotidianamente em depoimentos de alunos que se remetem à auto-estima redescoberta, autonomia conquistada, auto-imagem positiva adquirida e, sobretudo, à perspectiva de continuidade de escolarização como alternativa de rompimento do ciclo intergeracional de pobreza e analfabetismo.

### Informações específicas

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O Alfabetização Solidária não possui orientação específica de gênero em sua concepção. Contudo, dispõe de flexibilidade em sua implementação, porquanto prevê como eixo de estruturação da rotina de seus módulos o contexto sócio cultural em que o aluno se insere. Desta forma, é comum ter nas salas de aula a reunião de famílias inteiras e, sobretudo, mães com seus filhos pequenos. Há, portanto, flexibilidade de jornada, de horários e de modelos desenvolvidos por cada instituição que implementa o programa.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não há espaço privilegiado de participação das mulheres em tais fases do programa.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Não há registro de dados que especificam a situação das mulheres. Há, no entanto, depoimentos coletados na avaliação a respeito as principais mudanças ocorridas na vida dos alunos após o programa. O gráfico abaixo indica os resultados dessa pesquisa, podendo-se dela deduzir algumas conclusões para as mulheres.

Gráfico 2  
**PROGRAMA ALFABETIZAÇÃO SOLIDÁRIA: RESULTADO QUALITATIVO**



Fonte: Entrevista com Regina Esteves, janeiro 2004, inédito.

### Programa Saúde da Família (PSF)

#### Informações Gerais

- i Órgão gestor: Ministério da Saúde.
- ii Concepção: O Programa Saúde da Família (PSF) foi instituído em 1994, visando ações de prevenção, promoção e recuperação da saúde das pessoas, de forma integral e contínua. O atendimento é prestado na unidade básica de saúde ou no domicílio, pelos profissionais (médicos, enfermeiros, auxiliares de enfermagem e agentes comunitários de saúde) que compõem as Equipes de Saúde da Família. Essa estratégia busca

- substituir o modelo tradicional de assistência, orientado para a cura de doenças e realizado principalmente nos hospitais.
- iii Beneficiários desagregados por sexo: O público-alvo é a população residente nas áreas identificadas pelos municípios como prioritárias para a implantação do programa. A Unidade de Saúde da Família trabalha com território de abrangência definido e é responsável pelo cadastramento e o acompanhamento da população vinculada (adscrita) a esta área. Recomenda-se que uma equipe seja responsável por, no máximo, 4.500 pessoas. Dados sobre a desagregação por sexo são indicados no item abaixo.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários:

Tabela 15

**PROGRAMA SAÚDE DA FAMÍLIA: INDICADORES SOCIAIS E DEMOGRÁFICOS DA POPULAÇÃO COBERTA PELO PACS/PSF POR REGIÃO, BRASIL, 2002**

Regiões	Razão de sexos (M/F) (%)	Proporção de pessoas de 15 anos ou mais alfabetizadas (%)	Percentual dos domicílios com					
			Abastecimento de água da rede	Algum tipo de tratamento de água no domicílio	Esgotamento sanitário da rede	Coleta pública de lixo	Construção de tijolo ou madeira	Energia elétrica
Norte	100,6	86,9	47,0	58,8	8,2	55,4	88,4	77,2
Nordeste	96,1	74,7	61,6	68,5	20,3	53,1	82,6	82,0
Sudeste	96,3	89,6	83,5	76,5	69,0	84,3	97,6	96,0
Sul	97,6	89,6	74,5	30,8	25,2	77,3	91,8	95,3
Centro-Oeste	99,1	88,3	72,4	65,2	15,8	80,8	95,9	92,4
BRASIL	97,1	83,0	68,8	63,8	32,4	67,5	89,6	88,1

**Fonte:** Ministério da Saúde (2002c), Secretaria de Políticas da Saúde: o desafio de construir e implementar políticas de saúde, Relatório de Gestão 2000-2002, Brasília, Ministério da Saúde, 236p.

- v Resultados até 2002: Em 2002, havia 175,4 mil agentes qualificados, atendendo a 90,7 milhões de pessoas, cerca de 53% da população, em 5.076 municípios. Quanto à cobertura da população pelas Equipes de Saúde da Família, em dezembro de 2002, o Programa já contava com 16.698 equipes, atendendo a 55 milhões de pessoas, 31,8% da população em 4.161 municípios.

### Informações específicas

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: É importante notar que o programa incorporou de início, dentre suas responsabilidades prioritárias, ações voltadas à saúde da mulher, como a promoção da saúde da gestante (aleitamento materno, controle pré-natal, assistência ao parto e ao puerpério), vigilância e educação nutricional infantil e da família, planejamento familiar, climatério e doenças sexualmente transmissíveis, AIDS, câncer cérvico-uterino e de mama.<sup>13</sup> Essa orientação está incorporada nas Portarias que dispõem sobre a adesão dos Municípios ao programa. No entanto, a inclusão de questões de gênero só se deu após adquiridas algumas experiências com a implementação do PSF. A dinâmica de interação das equipes de saúde da família com as diferentes unidades familiares passou a demandar conhecimentos mais profundos sobre as relações de gênero, especialmente em se deparando com situações de violência intrafamiliar. Nesse sentido, orientações foram

<sup>13</sup> Cf. Resolução n.º 259 de 04/12/97 do Conselho Nacional de Saúde.

dadas às equipes de saúde sobre discriminação, direitos humanos e padrões de violência contra a mulher.<sup>14</sup>

- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: A inclusão das dimensões como saúde reprodutiva e planejamento familiar responsabilidades prioritárias na esfera de ação do PSF reflete a superação da crença de que saúde da mulher limitava-se à saúde materno-infantil. As reivindicações dos movimentos de mulheres e sua presença nas discussões do Conselho Nacional de Saúde foram fundamentais para o alcance desses avanços, que passaram a fazer parte da concepção do PSF e da formação básica das Equipes de Saúde da Família. A articulação do PSF com a área de saúde da mulher também contribuiu para avanços na concepção e operacionalização do programa, especialmente na área de violência contra a mulher. Não há informações adicionais sobre execução e avaliação.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Segundo o Relatório Brasileiro enviado à CEDAW, o PSF demonstrou eficiência na área da saúde reprodutiva e sexual: aumentou a oferta de serviços de pré-natal, atenção à criança, planejamento familiar, assistência ginecológica e melhorou o controle da hipertensão (que influi na mortalidade materna) e das doenças sexualmente transmissíveis. Contudo, o Relatório critica a baixa qualidade dos serviços, exemplificando a falta de condições necessárias para realização eficiente do serviço de pré-natal e dificuldades para uma redução mais drástica da mortalidade materna (Brasil, 2002).

### *Saúde da Mulher – Programa de Humanização do Pré-Natal e Nascimento (PHPN)*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Ministério da Saúde.
- ii Concepção: O Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento, instituído pelo Ministério da Saúde, através da Portaria/GM n.º 569, de 1/6/2000, e baseado nas análises das necessidades de atenção específica à gestante, ao recém-nascido e à mulher no período pós-parto, busca: concentrar esforços no sentido de reduzir as altas taxas de morbi-mortalidade materna e perinatal; adotar medidas que assegurem a melhoria do acesso, da cobertura e da qualidade do acompanhamento pré-natal, da assistência ao parto, puerpério e neonatal; e ampliar as ações já adotadas pelo Ministério da Saúde na área de atenção à gestante, como os investimentos nas redes estaduais de assistência à gestação de alto risco, o incremento do custeio de procedimentos específicos e outras ações, como o Projeto de Capacitação de Parteiras Tradicionais, do financiamento de cursos de especialização em enfermagem obstétrica e a realização de investimentos nas unidades hospitalares integrantes destas redes. Para alcançar esses objetivos, o Governo Federal provê incentivos financeiros aos municípios que aderirem ao programa nos seguintes moldes: repassa-se à Secretarias Municipais de Saúde R\$ 50,00 por gestante adequadamente atendida –com, no mínimo, seis consultas de pré-natal, oito exames e uma consulta pós-parto– e R\$ 40,00 adicionais pelo parto (Ministério da Saúde, 2002b).
- iii Beneficiários desagregados por sexo: Beneficia-se do programa as mulheres gestantes ou no período pós-parto que fazem uso da rede pública de saúde.

<sup>14</sup> Foram feitos diferentes manuais para capacitar as equipes em como lidar com situações de violência contra a mulher. Foi elaborado um *Caderno de Atenção Básica sobre Violência Intrafamiliar* dirigido às Equipes de Saúde da Família e uma Cartilha sobre Direitos Humanos e Violência Intra-familiar (2001) dirigida aos 150 mil Agentes Comunitários de Saúde.

- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
- v Resultados até 2002: O programa foi implantado em todos os estados, com a adesão de mais de 4 mil municípios. Até agosto de 2002, cerca de 316 mil gestantes tinham sido cadastradas no programa e os recursos adicionais de custeio repassados a municípios e maternidades que aderiram totalizaram aproximadamente R\$ 3,8 milhões.

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O Programa está estruturado nos seguintes princípios: toda gestante tem direito ao acesso a atendimento digno e de qualidade no decorrer da gestação, parto e puerpério; toda gestante tem direito de conhecer e ter assegurado o acesso à maternidade em que será atendida no momento do parto; toda gestante tem direito à assistência ao parto e ao puerpério e que esta seja realizada de forma humanizada e segura, de acordo com os princípios gerais e condições estabelecidas pelo conhecimento médico; e todo recém-nascido tem direito à assistência neonatal de forma humanizada e segura.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: A concepção e implementação desse programa têm base na reivindicação histórica do movimento feminista brasileiro no sentido da garantia dos direitos sexuais e reprodutivos da mulher. A presença do movimento de mulheres no Conselho Nacional de Saúde, sua crescente defesa do direito da mulher às ações de saúde reprodutiva e a reativação da Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher (CISMU)<sup>15</sup> do Conselho influíram diretamente no desenho programa, principalmente por haver receptividade no Ministério da Saúde na época a questões afeitas à saúde da mulher. Não há informações adicionais sobre execução e avaliação.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Não está ainda disponível a avaliação do programa, contendo dados precisos sobre o impacto na saúde das mulheres. Há, no entanto, o registro dos resultados da ação combinada de várias estratégias de saúde da mulher para os quais o PHPN certamente contribuiu. Avalia-se, nesse sentido, o aumento no número de consultas de pré-natal no país, passando de 5,4 milhões em 1997 para 10,1 milhões em 2001, com o aumento da média de consultas por mulher de 2,0 para 4,2 nesse período. Registre-se também a melhoria da qualidade da assistência pré-natal a partir da melhoria da informação das mulheres sobre gravidez, parto e pós-parto; capacitação de profissionais de saúde; vigilância do óbito materno; e conhecimento mais preciso da magnitude e estrutura da mortalidade materna (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002).

### *Banco da Terra*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- ii Concepção: A obtenção de terras para fins de reforma agrária era tradicionalmente realizada com recursos do orçamento federal, destinados ao pagamento de desapropriações. Esse instrumento vem sendo em parte substituído pela concessão de

---

<sup>15</sup> A CISMU é composta por representantes das seguintes instâncias/organizações: Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – Ministério da Justiça, Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Casa Civil da Presidência da República; Comissão de Cidadania e Reprodução; Associação Brasileira de Saúde Coletiva – ABRASCO; Conferência Nacional dos Bispos; CUT; FEBRASGO, Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos; movimento nacional de mulheres portadoras de deficiência.

crédito para que o próprio assentado adquira sua propriedade no mercado, mediante financiamentos concedidos pelo Banco da Terra. Uma das vantagens dessa nova forma de financiar a aquisição de terras é a redução das pendências judiciais associadas a desapropriações, que tornam custosos e morosos os processos de assentamento.

- iii Beneficiários desagregados por sexo: O programa é voltado para os trabalhadores rurais, parceiros, posseiros e arrendatários que comprovem pelo menos cinco anos de experiência em atividades agropecuárias, ou para pequenos proprietários rurais com imóveis de tamanho insuficiente para gerar renda excedente ao consumo familiar. Não há registro de dados desagregados por sexo.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
- v Resultados até 2002: Em 2002, foram atendidas 13.683 mil famílias, com aquisição de 215.962 mil hectares pelo Programa Banco da Terra.

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: Em 2001, o Ministério do Desenvolvimento Agrário determinou que 30% dos créditos da reforma agrária e da agricultura familiar deveriam ser destinados às mulheres que trabalham no campo. O intento era incentivar as trabalhadoras rurais a aumentar sua participação como tomadoras de crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) e do Banco da Terra. Para isso, o então Ministro Raul Jungmann assinou a Portaria no. 121 de 22/05/2001, criando, sob essas orientações, o Banco da Terra Mulher e estabelecendo que as normas e diretrizes do programa deveriam ser revisadas no sentido de facilitar o acesso das mulheres ao crédito. Vários fatores levaram à adoção de tais medidas pelo Ministério, como inter alia a constatação de que as mulheres não estavam incluídas no acesso ao crédito rural,<sup>16</sup> as reivindicações das trabalhadoras rurais, que organizaram um protesto conhecido como “Marcha das Margaridas”, e os compromissos assumidos no plano internacional.<sup>17</sup>
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Quanto à definição, merece registro a importância da reivindicação das trabalhadoras rurais para que se adotasse medidas com foco na mulher. Não há registro da participação feminina na execução e avaliação.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: As orientações expressas na portaria não tiveram impacto imediato na operacionalidade do programa, não sendo possível medir resultados de quanto o Banco da Terra contribuiu para a melhoria das condições de vida das mulheres.

### *Assentamentos*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Ministério do Desenvolvimento Agrário e INCRA.
- ii Concepção: O assentamento de trabalhadores rurais apresenta-se como alternativa de ocupação da mão-de-obra e geração de renda e emprego. A expectativa é de que cada família assentada, após ser instalada e ter acessado o crédito da linha A do Pronaf (específica para oriundos da reforma agrária), consiga manter uma renda de

<sup>16</sup> De acordo com cálculos desse Ministério, apenas 11% das pessoas com títulos de terra da reforma agrária são mulheres, embora a metade da população do campo é composta de mulheres, cf. Brasil (2002).

<sup>17</sup> Preparativos para a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata em 2001.

- aproximadamente três salários-mínimos, considerados a ocupação da mão-de-obra, o excedente comercializável e o autoconsumo.
- iii Beneficiários desagregados por sexo: O público-alvo são famílias de trabalhadores rurais sem-terra. Quanto à cobertura do programa, o Relatório da População por Faixa Etária e Sexo dos Beneficiários da Reforma Agrária informa que 1.211.075 dos beneficiários são homens e 1.040.671 são mulheres.
  - iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
  - v Resultados até 2002: Em 2002, foram assentadas 43.486 famílias, superando a meta física estabelecida pela Lei do Orçamento Anual em 17,5%. Dos assentamentos realizados, 15.509 famílias foram assentadas em áreas cujos projetos foram criados em 2002 e 27.977 famílias foram assentadas em lotes vagos de projetos criados em exercícios anteriores.

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: Seguindo o objetivo de incluir a perspectiva de gênero na política de Reforma Agrária, promovido pela Assessoria Especial do Ministro do Desenvolvimento Agrário e com participação ativa do Fórum de Mulheres do MDA/INCRA, algumas iniciativas desenvolvidas tocam diretamente o programa de assentamentos. Em primeiro lugar, o Ministério criou, de forma única no país, o Programa de Ações Afirmativas,<sup>18</sup> com os seguintes objetivos:
  - Sugerir, de forma integrada com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, Secretaria Executiva do Banco da Terra, Secretaria da Agricultura Familiar/Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, em todos os segmentos, a adequação de critérios, resoluções e normas de funcionamento interno do MDA/INCRA, facilitando o acesso das beneficiárias finais à terra, título, crédito, capacitação, assistência técnica e previdência social;
  - Submeter ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável propostas que visem a efetiva inserção das trabalhadoras rurais nas políticas, estratégias, programas, projetos e ações no âmbito do MDA/INCRA, desenvolvendo, nesse sentido, de forma integrada e democrática, um programa de combate à pobreza;
  - Estimular a instalação de Fóruns Regionais de Mulheres para permitir a descentralização e capilaridade do Programa, com o empoderamento das mulheres envolvidas;
  - Garantir o acesso progressivo de no mínimo 30% de mulheres em cargos de direção dentro do MDA/INCRA até 2003, através de capacitação gerencial específica que permita atender às demandas político-estratégicas da Instituição;
  - Implementar capacitação em gênero e gestão social para 30% de servidores na Sede e Regionais.

Além disso, o Ministro também institucionalizou o Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento (Nead) Gênero, Raça e Etnia, com o intento de promover pesquisas multidisciplinares sobre as condições das relações de gênero, raça e etnia no ambiente institucional, nos assentamentos da reforma agrária e na agricultura familiar.

Por sua vez, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) editou resolução que determina mudanças nas normas de seleção para facilitar o acesso

---

<sup>18</sup> Portaria no. 33 de 08/03/2001, institucionalizando o Programa de Ações Afirmativas do MDA/INCRA.

das mulheres aos benefícios da reforma agrária, assim como modificação da expressão “do lar” ao referir-se às mulheres, garantido assim seus direitos previdenciários.

- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: A incorporação de questões de gênero na política brasileira de assentamentos se deve, em grande medida, às reivindicações do movimento de trabalhadoras rurais e às resoluções do Fórum de Mulheres do MDA/INCRA. Após decidir que a inclusão do enfoque de gênero nas políticas de assentamento beneficiaria tanto gestores como beneficiários da Reforma Agrária, o Fórum lançou as bases do Programa de Ações Afirmativas, que possui mandato para agir em todas as fases da política de assentamento. Não há registro de informações quanto à fases de execução e implementação do programa.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Visto que a institucionalização do enfoque de gênero na política de assentamentos se deu no último ano de governo, não houve resultados registrados desse novo modelo e os resultados do modelo anterior não eram sistematizados ou analisados diferenciando-se homens e mulheres.

### *Carta de Crédito*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano.
- ii Concepção: O Programa Carta de Crédito foi criado para mudar o direcionamento dos recursos do crédito habitacional, do produtor para o consumidor, após uma crise no setor que resultou em mais de 300 mil unidades habitacionais produzidas com dificuldades de comercialização. O Programa deu ao consumidor liberdade de eleger, dentre alternativas, aquela que lhe seja mais adequada. Para os consumidores sem informações suficientes para tomar as decisões, o Programa oferece orientação e apoio administrativo, técnico e jurídico. O novo direcionamento dos recursos conservou os objetivos gerais das aplicações habitacionais nos campos social e econômico, tais como: tornar a moradia acessível a todos, combater o déficit habitacional, estimular o crescimento e o desenvolvimento da indústria de construção civil, gerar emprego e renda e concorrer para o desenvolvimento urbano.
- iii Beneficiários desagregados por sexo: O programa destina-se à população de baixa renda, com prioridade aos de renda familiar até 3 salários mínimos. Não há registro de desagregação por sexo.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
- v Resultados até 2002: No período de 01/01/2001 a 19/11/2002, foram concedidos 477.251 créditos, correspondentes a cerca de 101,5% da meta agregada, envolvendo valores da ordem de R\$ 7,4 bilhões. Especificamente em 2002, até 19 de novembro, foram contratados 205.540 créditos, aproximando-se da marca de 94% da meta física anual, de 219.072 créditos, envolvendo recursos financeiros da ordem de R\$ 3,428 bilhões e alcançando cerca de 117% dos valores originalmente previstos. Entretanto, segundo avaliação da gerência do programa, verifica-se que os objetivos sociais são realizados com baixa efetividade. O atendimento à população de baixa renda tem ocorrido aquém do recomendado, pois enquanto os estudos indicam que cerca de 83% do déficit habitacional ocorre no segmento social com renda familiar inferior a três salários-mínimos, as operações subsidiadas têm destinado a este segmento menos de

20% da quantidade de créditos e menos de 7% dos recursos aplicados nos últimos exercícios (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002).

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O Programa Carta de Crédito, assim como o Programa Morar Melhor (infra), incorporaram uma recomendação proposta pelo CNDM no documento Estratégias da Igualdade<sup>19</sup> que sugere “a inclusão entre as prioridades de seleção para os empreendimentos e financiamentos habitacionais, do atendimento da mulher chefe de família por agentes executores dos programas habitacionais implementados com recursos da União ou geridos pelo Ministério do Planejamento e Orçamento”. Nesse sentido, procurou-se tornar a participação feminina mais expressiva na concessão de financiamentos (CNDM, 2000a).
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Quanto à definição, destaca-se o papel fundamental do CNDM na inclusão da orientação de gênero presente no programa. Não há registro das fases de execução e avaliação.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Estima-se que, até o final de 2000, 32% dos financiamentos foram concedidos para mulheres (Ministério das Relações Exteriores, 2000).

### *Morar Melhor*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano.
- ii Concepção: O Programa concentra-se na produção de moradias e a urbanização de áreas. Em caráter complementar, financia a compra de cesta básica de materiais para a construção de moradias. O financiamento somente pode ser contratado pelos governos estaduais, municipais e do Distrito Federal. Os recursos são do Orçamento Geral da União, com contrapartida dos estados, municípios e Distrito Federal.
- iii Beneficiários desagregados por sexo: Beneficia-se grupos de famílias com renda mensal de até três (03) salários-mínimos, residentes em localidades urbanas e rurais. Não há registro de desagregação por sexo.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
- v Resultados até 2002: No período de 2000 a 2002 foram contratadas 5.521 operações em 3.928 municípios, envolvendo recursos da União da ordem de R\$ 917 milhões. É uma média de 1.840 operações por ano e valor médio de R\$ 166 mil por intervenção. Dessas, já se encontram concluídas 1.841. São 1.217 obras na área de habitação, beneficiando cerca de 209,6 mil famílias com a construção e recuperação de moradias, com recursos da ordem de R\$ 156,5 milhões. Na área de saneamento, foram concluídas 624 obras, beneficiando cerca de 2.021,5 mil famílias com a implantação, ampliação ou recuperação de sistemas de abastecimento de água ou esgotamento sanitário ou, ainda, com ações voltadas à coleta, tratamento e destinação final de resíduos sólidos.

---

<sup>19</sup> Cf. CNDM (1997).

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: Uma das diretrizes gerais do programa é o “atendimento à população urbana e rural, conferindo-se prioridade às famílias de mais baixa renda e à mulher chefe de família” (Ministério das Cidades, 2003). Essa orientação se deve ao reconhecimento das mulheres chefes de família como grupo vulnerável, localizado dentre os segmentos de mais baixa renda. Reconhece-se que as mulheres têm seus encargos multiplicados pela ausência ou irregularidade dos serviços urbanos e pela má qualidade da habitação, porquanto são responsáveis pela saúde, nutrição, educação e segurança das crianças, adolescentes e idosos (Brasil, 2001). Ademais, há o entendimento de que as mulheres asseguram a permanência e a continuidade do benefício no âmbito familiar. Assim sendo, estabeleceu-se que os agentes executores dos programas habitacionais implementados com recursos da União incluam, entre suas prioridades de seleção, o atendimento à mulher chefe de família<sup>20</sup> e os programas governamentais de regularização fundiária devem privilegiar a outorga do direito às mulheres chefes de família.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Quanto à definição, destaca-se o papel fundamental do CNDM na inclusão da orientação de gênero presente no programa. Não há registro das fases de execução e avaliação.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Não obstante as iniciativas que procuram assegurar a titularidade da propriedade da moradia às mulheres, mães e chefes de família, particularmente nos projetos de regularização fundiária e urbanização de áreas urbanas informais, não se tem registro sistemático das experiências realizadas pelos municípios que tenham introduzido a perspectiva de gênero no planejamento e na gestão urbana (Brasil, 2001).

### *Esporte Solidário*

#### **Informações gerais**

- i Órgão Gestor: Ministério do Esporte e Turismo.
- ii Concepção: O Programa Esporte Solidário, que surge em 1995, toma como objetivo geral "diminuir a situação de exclusão de idosos acima de 60 anos e de jovens e adolescentes carentes na faixa etária de 10 a 24 anos pela intensificação da prática desportiva", mediante ações como a execução de ações de funcionamento de Núcleos de Esportes para idosos, crianças, adolescentes e pessoas portadoras de deficiência; capacitação de profissional em esporte para lidar com crianças, idosos, adolescentes e pessoas portadoras de deficiência; implantação e modernização de espaços esportivos; e realização de eventos esportivos, inclusive os de identidade cultural e criação nacional.
- iii Beneficiários desagregados por sexo: Idosos acima de 60 anos, jovens e adolescentes carentes na faixa etária de 10 a 24 anos e pessoas portadoras de deficiência. Não há registro de desagregação por sexo.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Não há registro.
- v Resultados até 2002: Na análise dos resultados, não se pode reportar à evolução dos indicadores do programa, usando-os como parâmetro. Tal fato se justifica pela perda de

<sup>20</sup> Portaria de março de 1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento - PORTARIA No 11.

parte dos dados que compõem o indicador Taxa de Atendimento de Jovens Carentes com Prática Esportiva.

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O programa preocupou-se em não vincular qualquer modalidade esportiva a homens ou mulheres. Estimulou-se que todas as modalidades fossem praticadas por ambos os sexos.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não há registro.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Não há registro.

### **c) Programas de promoção social e gênero**

O conjunto heterogêneo dos programas de promoção social apresenta diferentes nuances quanto à incorporação do enfoque de gênero em seus objetivos e quanto aos benefícios individuais para as mulheres registrados em seus resultados.

Na área de assistência social, a falta de monitoramento e avaliação dos programas e a escassez de informações impossibilitam a análise dos resultados sob um prisma de gênero. Não obstante tal dificuldade, a diretriz lançada pelo NAF de priorizar a mulher como representante da família e porta-voz de suas necessidades frente aos programas sociais já é um grande avanço a ser assinalado.

A educação foi representada pelo Programa Alfabetização Solidária, concebido e implementado por uma ONG, mas que atua em parceria ao Ministério da Educação para ampliar o acesso à educação de jovens e adultos. O modo de gestão desse programa oferece experiência diferenciada no trato de questões referentes a mulheres, uma vez que mesmo não contemplando orientações de gênero, dispõe de flexibilidade para se adaptar às necessidades das mulheres beneficiadas. Não raro a fixação dos horários de aula levaram em conta as restrições de tempo das mulheres, por exemplo. Quanto aos resultados, os dados apontam ganhos de independência e auto-estima dos alunos em geral, não havendo registros específicos de benefícios para as mulheres.

As conquistas na área da saúde são principalmente creditadas à luta do movimento feminista em favor da promoção e garantia dos direitos sexuais e reprodutivos e da atenção prestada à mulher vítima de violência. Tanto a centralidade dada pelo PSF à saúde da mulher, quanto a própria concepção PHPN refletem a combinação de *advocacy* da sociedade civil, receptividade do governo e sintonia com a normativa internacional. Além disso, resultados apontam aumento significativo na oferta de serviços e na divulgação de informações relevantes às mulheres. Isso não significa, contudo, que várias dificuldades ainda não sejam vislumbradas, principalmente com relação à formação de profissionais qualificados, acesso a hospitais e qualidade da intervenção (Brasil, 2002).

Os programas rurais também devem ser entendidos numa lógica de pressão dos movimentos sociais, compromissos internacionais e receptividade da gestão governamental para a incorporação da perspectiva de gênero. A política governamental de assentamentos e de concessão de crédito rural foi alvo de intervenções normativas e institucionais na área de gênero, com o estabelecimento de cotas para mulheres beneficiárias e a reestruturação dos órgãos gestores para a garantia dessa orientação. Tal reestruturação se deu com a criação de cotas para mulheres nos cargos de direção do MDA/INCRA e com a estruturação do Programa de Ações Afirmativas, com o mandato de formular e implementar políticas públicas que visem a democratização das relações sociais no ambiente de trabalho e junto aos beneficiários e beneficiárias finais da agricultura familiar; e

garantir que todas as ações do MDA/INCRA sejam transversalizadas pelos enfoques de gênero, raça e etnia (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2003). Os resultados dessas inovações ainda não estão disponíveis para análise, uma vez que a modificação dos mecanismos de implementação e avaliação dos programas para a inclusão da perspectiva de gênero ainda está em curso.

A área de habitação é emblemática ao representar a distância existente entre as conquistas normativas para o empoderamento das mulheres e as dificuldades de implementação e monitoramento dessas normas. Por um lado, reconhece-se que a mulher chefe de família assegura a permanência e continuidade dos benefícios relativos à melhoria das condições de habitação e saneamento no âmbito familiar e, para isso, formula-se orientações que favorecem a mulher na titularidade das propriedades. Por outro lado, não são desenhados mecanismos que aplicam essas orientações à gestão descentralizada dos programas, deixando-se os municípios atuarem sem qualquer acompanhamento ou supervisão promovida pelo governo federal. Nesse cenário, não só há a ausência de resultados a serem analisados sob uma ótica de gênero, como também o fundamento e a importância da normativa avançada, que foi aprovada por meio de reivindicação do movimento de mulheres, perdem progressivamente sua visibilidade.

Por fim, tem-se o programa Esporte Solidário, integrando a área de esporte, cultura e lazer, que não traz qualquer informação sobre diretrizes de gênero e sobre resultados a serem analisados.

### 3. Programas de geração de trabalho e renda

Domínio de atuação dos programas	Programas
Profissionalização, acesso a microcrédito, organização de cooperativas e microempresas, assessoria técnica e comercialização	PRONAF PRONAGER PLANFOR Microcrédito (BNDES)

#### a) Visão geral sobre os programas

Os programas selecionados buscam o acesso das famílias de baixa renda aos seus direitos econômicos por meio de iniciativas de capacitação e incentivo financeiro à produção, seja na área rural, seja no meio urbano. Para isso, um critério utilizado por todos os programas, à exceção do Programa de Microcrédito, foi a prioridade dada à adesão das regiões e municípios mais pobres, com IDH igual ou inferior a 0,500. Outro critério é priorização de municípios que já estejam envolvidos em programas da estratégia de superação da pobreza.

Busca-se, com essas iniciativas, a promoção do desenvolvimento local sustentável das regiões atendidas, visto que os programas facilitam a organização social e econômica de pessoas e comunidades, estimulam a tomada de crédito pelas vias tradicionais, considerando os trabalhadores como atores econômicos capazes de iniciativas consistentes, e promovem a inserção no mercado de trabalho via qualificação profissional e conhecimento de habilidades específicas.

#### b) Análises específicas

*Programa Nacional de à Agricultura Familiar – PRONAF*

##### Informações gerais

- i Órgão gestor: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- ii Concepção: O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado em 1995 para estimular a política de reforma agrária por meio da

agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores. O Programa se compõe de quatro dimensões prioritárias: financiamento da produção (concessão de crédito rural); capacitação, assistência técnica e pesquisa; infraestrutura e serviços municipais; e negociações de políticas públicas (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2002).

- iii Beneficiários desagregados por sexo: Os beneficiários do programa são agricultores familiares e foram subdivididos em quatro grupos distintos, de acordo principalmente com a renda anual de que dispõem. No início do programa, crédito bancário era concedido apenas a agricultores familiares com faturamento até R\$ 30.000,00 (Grupo D). Em 1997, inclui-se nova categoria de agricultores familiares com faturamento até R\$ 10.000,00 (Grupo C), cujos recursos concedidos também advinham dos bancos credores. Contudo, foi em 2000 que os segmentos sociais mais pobres passaram a ser contemplados com crédito. A inclusão de agricultores familiares com faturamento até R\$ 1.500,00 (Grupo B) e aqueles assentados da reforma agrária que ainda não receberam crédito (Grupo A), cujos recursos para crédito originavam-se do Tesouro, fez o programa chegar às regiões e municípios mais pobres do país, com IDH inferior a 0,500. Quanto à desagregação por sexo, estima-se que, em 2002, apenas 7% dos beneficiários do PRONAF eram mulheres (Butto, 2003).
- iv Perfil sócio-demográficos dos beneficiários: Não há registro.
- v Resultados até 2002: No período 2000 a 2002, foram atendidas 1,41 milhão de famílias de agricultores familiares com o conjunto das ações do PRONAF, superando a previsão original de atendimento. O Programa atendeu, dessa forma, 34,23% dos 4,14 milhões de estabelecimentos familiares existentes no Brasil. Houve também progressiva ampliação do número de municípios atendidos pela ação de Assistência Financeira a Projetos de Infra-estrutura e Serviços, de 987 em 2000 para 1.253 os municípios atendidos em 2001.

### **Informações específicas**

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: As mulheres que possuem unidades de agricultura familiar estão também contempladas pela cota de 30% das linhas de financiamento do PRONAF, conforme estabelecido pela Portaria no. 121 do MDA. O protocolo determina também que, no mínimo, 30% dos recursos do PRONAF para a capacitação, assistência técnica e extensão rural sejam destinados, preferencialmente, para as tomadoras dos créditos rurais e que as normas e diretrizes do programa sejam revisadas no sentido de facilitar o acesso das mulheres agricultoras rurais ao crédito.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Assim como na política de assentamentos, a incorporação da dimensão de gênero na concepção do PRONAF se deve, em grande medida, às reivindicações do movimento de trabalhadoras rurais, aos compromissos assumidos com a comunidade internacional e às resoluções do Fórum de Mulheres do MDA/INCRA. Os avanços nessa área estavam muito ligados à sensibilidade do Ministro Jungmann com relação à temática de gênero. Com a criação do Programa de Ações Afirmativas do MDA, instaurou-se um arranjo institucional específico que pudesse influir no desenho das políticas públicas da área rural com mais efetividade. Atualmente, o programa trabalha na redefinição de algumas bases do PRONAF no sentido de tornar efetivas as disposições das portarias editadas em 2001. Não há registro da participação feminina nas fases de execução e avaliação.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: A incorporação das diretrizes de gênero no PRONAF não foi imediatamente seguida de

ações que pudessem implementá-las, não havendo condições de se monitorar e avaliar a efetividade das novas normas.

## **PRONAGER**

### **Informações gerais**

- i Órgão Gestor: Ministério da Integração Nacional.
- ii **Concepção:** O PRONAGER, firmado a partir de cooperação técnica entre o governo brasileiro e a FAO – Organização das Nações Unidas para a Agricultura e a Alimentação, oferece mecanismos para a geração de renda via a Metodologia de Capacitação Massiva conhecida como Método dos Laboratórios Organizacionais. Suas atividades são desenvolvidas por meio de parcerias com ministérios, governos estaduais e municipais. A metodologia de capacitação ocorre em 45 dias ininterruptos de cursos, onde as pessoas desenvolvem atividades concretas e são preparadas para formar organizações e empreendimentos associativos. O objetivo do programa é gerar ocupação produtiva e renda, potencializando todos os recursos e vocações econômicas da comunidade a partir da capacitação de pessoas desempregadas e/ou sub-empregadas para sua organização em empresas, associações e cooperativas de produção de bens e/ou serviços, com competitividade no mercado.
- iii **Beneficiários desagregados por sexo:** O PRONAGER tem como população-objetivo os segmentos mais vulnerabilizados pela pobreza, e em específico: i) as famílias atendidas pelo PETI; ii) as comunidades dos municípios com IDH inferior a 0,500; iii) população marginalizada das periferias dos municípios das Regiões Metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro, Recife, Vitória e das Regiões de Fronteira; iv) comunidades dos municípios das Mesorregiões Diferenciadas; e v) populações de comunidades pobres urbanas de outras regiões pobres do país. Quanto à desagregação por sexo, estima-se que 75% dos participantes dos Laboratórios Organizacionais de Terreno do PRONAGER são mulheres, havendo aumento desse percentual na região nordeste.
- iv **Perfil sócio-demográfico dos beneficiários:** Não há registro.
- v **Resultados até 2002:** O indicador considerado é Postos de Trabalho Gerados por Pessoas Capacitadas. Considerando o período de vigência do PRONAGER (1994/dezembro 2002), o índice do indicador alcançado foi o de 23,402 postos de trabalho por pessoas capacitadas, o que significa 78% do índice previsto de trinta postos.

### **Informações específicas**

- i **Orientação de gênero presente na concepção do programa:** Não há diretriz de gênero que oriente a implementação do PRONAGER. No entanto, o Documento de Projeto de Cooperação Técnica entre a FAO e o governo brasileiro prevê a adoção da metodologia denominada Análise Sócio-Econômica e de Gênero – ASEG, no sentido de avaliar e entender a determinação das responsabilidades de homens e mulheres e o grau de participação dos mesmos nas decisões que afetam o seu próprio desenvolvimento.
- ii **Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa:** Não há registro.
- iii **Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa:** Não há registro sistemático dos benefícios do programa para as mulheres, mas algumas evidências são apontadas, tendo em vista o número majoritário de mulheres como

beneficiárias do PRONAGER. Sabe-se que o programa proporcionou a mulheres que nunca haviam trabalhado fora de casa a oportunidade de se engajarem em atividades produtivas, tornando-se verdadeiras “agentes de mudança” (Ministério das Relações Exteriores, 2002). A metodologia adotada pelo programa busca propiciar a passagem da consciência ingênua para a consciência organizativa, ficando claro que as mulheres desenvolviam, assim como os homens, a capacidade organizacional, bem como outros atributos necessários a grupos organizados de maior complexidade. Nesse caso, as experiências oriundas dos Laboratórios Organizacionais de Terreno mostraram a frequente a ocupação de postos de liderança por mulheres na maioria das empresas ou grupos de produção oriundos do processo de capacitação. Verificava-se então uma grande elevação da auto-estima das mulheres e a valorização de seu papel transformador pelo grupo familiar e pela comunidade.

### *Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Ministério do Trabalho e Emprego.
- ii Concepção: O PLANFOR, financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), tem como finalidade mobilizar, articular, integrar e otimizar gradualmente toda a capacidade e competência disponível de educação profissional no país, de modo que alcance, a partir de 1999, capacidade de qualificar e requalificar, anualmente, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA). Seu objetivo geral é de desenvolver ações de qualificação e de requalificação profissional, contemplando habilidades básicas, específicas e de gestão, de modo a beneficiar em grande escala, trabalhadores de baixa escolaridade, desempregados, trabalhadores afetados por processos de reestruturação produtiva e populações excluídas, visando à sua inserção no mercado de trabalho e à geração de renda.
- iii Beneficiários desagregados por sexo: O público-alvo do programa são desempregados, trabalhadores do mercado formal e informal, micro e pequenos empresários e produtores, do mercado urbano e rural, jovens à procura de emprego, jovens em risco social, mulheres chefes de família, portadores de deficiência e qualquer pessoa que necessite de competência para se estabelecer e trabalhar. Sabe-se que a obrigatoriedade da desagregação por sexo na ficha de identificação dos capacitados é uma diretriz do programas, mas os dados a esse respeito só estão disponíveis até 1999, quando se observou que 49% dos beneficiários do programa eram mulheres.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários:

**Tabela 16**  
**PLANFOR: PERFIL DAS PESSOAS QUALIFICADAS, 1999**  
 (Em %)

Variáveis	Treinados	Treinadas	PEA Feminina
Origem			
Zona Rural	24	16	20
Zona Urbana	76	84	80
Raça/Cor			
Branca	50	53	56
Negra/Morena	40	38	43
Outras	3	3	1
Não Declaradas	7	6	
Idade			
16-24	39	40	26
25-39	42	40	40
40 ou mais	19	20	34
Escolaridade			
Até o 7a. Básica	47	38	55
Básica	28	28	16
Média	22	28	22
Superior	3	6	7
Total = 100%	1,3 milhões	1,3 milhões	31,2 milhões

**Fonte:** PLANFOR/SIGEP e PNAD, 1998, *apud* Leite, Elenice M. (2002). *Educación profesional con perspectiva de género: la experiencia del PLANFOR*, pp. 103-138, disponível em [http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/artes/leite/pdf/ii\\_2.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/artes/leite/pdf/ii_2.pdf)

- v Resultados até 2002: o PLANFOR encerrou o biênio 2000-2001 com 7 milhões de pessoas qualificadas, com investimento de R\$ 935 milhões do FAT. Para 2002, a meta física foi estabelecida em 1,8 milhão de treinandos, com investimento de R\$ 310 milhões do FAT. Até 31 de dezembro de 2002, foram empenhados R\$ 161 milhões de investimentos para a qualificação de 825 mil trabalhadores.

### Informações específicas

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: O tema de igualdade de oportunidades sempre esteve presente no desenho do PLANFOR, que assumiu como diretrizes fundamentais a diversidade da População Economicamente Ativa (PEA) e a atenção à população vulnerável. Tais diretrizes foram progressivamente afinadas a preocupações de gênero, principalmente após o lançamento do Plano Nacional de Direitos Humanos, em 1996, e com a atuação do Grupo de Trabalho Multidisciplinário (GTM) e o Grupo de Trabalho contra a Discriminação no Trabalho e Ocupação (GTDEO), (Leite, 2000). Em 08 de março de 1996 foi assinado o Protocolo “Mulher, Educação e Trabalho” pelo Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Justiça/Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, estabelecendo o compromisso de se alcançar um mínimo de 30% de participação feminina nos programas do PLANFOR,<sup>21</sup> com ênfase nas mulheres jovens em risco social e em situação de exploração sexual (Brasil, 2002). Outras diretrizes dizem respeito à “especial atenção a adolescentes,

<sup>21</sup> A fixação da cota, reivindicada pelo CNDM, preocupava-se em afastar o risco de mulheres não serem contempladas pelos programas de qualificação do PLANFOR. No entanto, os números do primeiro ano do Plano já afastaram a possibilidade de discriminação, registrando que 41% dos beneficiários eram mulheres.

jovens, mulheres e adultos maiores” nos programas financiados pelo FAT,<sup>22</sup> à obrigatoriedade do registro de características de gênero, raça/cor e necessidades especiais nas fichas de identificação dos beneficiários<sup>23</sup> e à adoção da distribuição da PEA como perfil de igualdade de oportunidades a ser espelhado pelos programas do PLANFOR, especialmente no tocante a segmentos de mulheres, negros e pessoas de baixa escolaridade (Leite, 2000). Ao foco de gênero se conjugou uma preocupação em se atender populações excluídas e com baixa dificuldade de acesso à qualificação profissional, por isso as mulheres chefes de família, pobres e com baixa escolaridade tornaram-se população privilegiada do PLANFOR.

- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Observa-se que a introdução de orientações de gênero na concepção do programa foi um processo bem fundamentado conceitualmente e negociado com diferentes setores. Primeiramente, em virtude dos vários estudos desenvolvidos sobre a composição do mercado de trabalho brasileiro, que apontam padrões discriminatórios historicamente consolidados. Ademais, o tema de igualdade de oportunidades é muito presente nas associações e conselhos de mulheres, sendo a articulação com a sociedade civil organizada um ponto chave da definição do PLANFOR. E, por fim, leva-se em conta que uma das gerentes do programa tinha assento no CNDM, o que certamente facilitou o intercâmbio de informações e demandas. Não há registro de informações quanto à participação feminina na execução e avaliação.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Cabe assinalar, de início, a tendência crescente da participação feminina no PLANFOR, que passou de 41% em 1996 para 49% em 1999. Isso indica que, das 8,3 milhões de pessoas qualificadas no período 1995-1999, 50% são mulheres, ou seja, mais de 4 milhões e, desse total, aproximadamente 800 mil (20%) são chefes de família (Leite, 2000). Também foram priorizadas mulheres de mais baixa escolaridade e com maior dificuldade de acesso a outras oportunidades de trabalho.<sup>24</sup> Em menor escala, houve alguns programas especificamente desenhados para as necessidades da mulher trabalhadora, incluindo preocupações com a disponibilidade dos cursos às mulheres levando-se em conta questões de distância e tempo, a incorporação de habilidades específicas para o trabalho e a discussão de temas relacionados à saúde e sexualidade. Tais programas ligam-se a experiências exitosas, em que se observam avanços na participação, liderança e inserção das mulheres no mercado de trabalho.<sup>25</sup>

### *Programa de Microcrédito – BNDES*

#### **Informações gerais**

- i Órgão gestor: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- ii Concepção: O Programa de Microcrédito do BNDES é parte integrante dos eixos estratégicos das políticas públicas voltadas especialmente para orientar as articulações e iniciativas de apoio ao microempreendedor. A atuação do BNDES, na busca do fortalecimento da oferta do microcrédito, contempla projetos cujas propostas de atuação estejam assentadas na estratégia de articulação entre diferentes setores da sociedade civil organizada e do setor público, visando à complementaridade e integração das ações

---

<sup>22</sup> Cf. Resolução 126/96 da CODEFAT.

<sup>23</sup> Essa orientação foi resultado da atuação do GTM e do GTDEO em 1996. No Brasil, o PLANFOR foi o primeiro programa a se pautar por essa obrigatoriedade nos registros.

<sup>24</sup> Cf. Tabela no. 15.

<sup>25</sup> Para análise específica dos casos, cf. Leite (2002).

e por conseqüência a otimização no uso dos recursos, financeiros ou outros, evitando-se a superposição de esforços. Objetivando ampliar, ainda mais, a oferta do microcrédito, foi desenvolvido o conceito de Agentes Repassadores de Microcrédito. Estas instituições –Municípios, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público– OSCIP's, Sindicatos, Instituições Financeiras Públicas; Agências de Fomento, Cooperativas de Crédito, Sociedades de Crédito ao Microempreendedor –SCMs, e Bancos Comerciais (organizações não governamentais e sociedades de crédito ao microempreendedor)– resgatam a perspectiva de política pública de desenvolvimento regional e municipal comprometendo e engajando os governos estaduais e outras entidades representativas da sociedade civil no acesso ao microcrédito.

- iii Beneficiários desagregados por sexo: A população-alvo são microempreendedores, formais ou informais, e cooperativas de produção ou de serviços. Estima-se que, dos 81.879 créditos concedidos até outubro de 2002, 53% tenham ido para mulheres.
- iv Perfil sócio-demográfico dos beneficiários: Sabe-se que a grande maioria dos tomadores de crédito são empreendedores informais. Não há registro de informações adicionais.
- v Resultados até 2002: Até outubro de 2002, registram-se os seguintes resultados:
  - Existem 32 instituições de microfinanças (Agentes Repassadores de Microcrédito) recebendo apoio financeiro e técnico do BNDES: 28 ONGs, 3 SCMs e 1 Cooperativa de crédito rural;
  - Foram aprovados R\$ 59,4 milhões;
  - Foram concedidos 81.879 créditos;
  - A população beneficiada é de 57,6 milhões de pessoas;
  - Foram atendidos 16 Estados e 491 municípios (14 capitais), com a seguinte distribuição geográfica:

**Tabela 17**  
**PROGRAMA DE MICROCRÉDITO: DISTRIBUIÇÃO GEOGRÁFICA DE CRÉDITOS,**  
**POR ESTADOS DA FEDERAÇÃO**  
*(Em %)*

Estado	Norte e Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
%	28,4	18	51	2,6

**Fonte:** Azeredo, Beatriz & Duncan, Pedro G. (orgs.) (2002). A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996-2002, Rio de Janeiro, BNDES, 244p.

### Informações específicas

- i Orientação de gênero presente na concepção do programa: Não há registro.
- ii Participação das mulheres nas fases de definição, execução e avaliação do programa: Não há registro.
- iii Benefícios individuais para as mulheres advindos da implementação do programa: Embora não haja orientação de gênero nos programas de assistência técnica e capacitação ou no acesso ao microcrédito, deve-se ressaltar a parceria entre o programa do BNDES e uma ONG especializada no atendimento às mulheres – microempreendedoras formais ou informais– o Banco da Mulher (Brasil, 2001). Há três

agências afiliadas do Banco da Mulher em presente parceria com o BNDES (Azeredo & Duncan, 2002).<sup>26</sup>

### **c) Programas de geração de trabalho e renda e gênero**

A discussão sobre discriminação laboral e da inserção da mulher no mercado de trabalho remonta às primeiras demandas no movimento feminista no país, que sempre tentou incluir tal temática na agenda política como sendo um imperativo de governabilidade (Pitangy, 2002). Muito êxito se logrou nessa empreitada ao longo dos anos, até que um impulso adicional foi dado pelo avanço recente da normativa internacional e interna sobre direitos humanos. Nesse cenário, as demandas da sociedade civil se aliaram a imperativos internacionalmente reconhecidos de igualdade de oportunidades e ação afirmativa, chegando mais próximas às políticas públicas.

PRONAF e PLANFOR são exemplos de como a aliança entre as demandas da sociedade civil, avanços de direitos humanos e receptividade dos órgãos gestores pôde promover a inclusão de questões não apenas de gênero, mas também de raça, etnia e necessidades especiais. No caso do PRONAF, a criação do Programa de Ações Afirmativas foi passo importante para se garantir a implementação das normas presentes nas portarias aprovadas pelo MDA. Já o PLANFOR acumula boas experiências pontuais de inserção das mulheres no mercado de trabalho e reconhece desafios a serem alcançados, como maior preparação dos atores envolvidos no programa em assuntos de gênero e melhor sistematização de informações para monitoramento e avaliação.

O PRONAGER e Programa de Microcrédito demonstram boas potencialidades no atendimento de demandas das mulheres, uma vez que ambos possuem mulheres como público-alvo majoritário de seus benefícios. No entanto, nenhuma ação adicional foi levada a efeito para incluir a perspectiva de gênero na concepção dos programas ou na análise de seus resultados.

---

<sup>26</sup> As agências são: Banco da Mulher (BA), Banco da Mulher de Curitiba (PR) e Banco da Mulher de Lages (SC).

### **III. Combate à pobreza e diretrizes de gênero no novo governo (2003-2006)**

---

#### **A. Novos contornos institucionais e estratégicos**

O início do governo capitaneado pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva gerou expectativas quanto à formulação e estruturação da política social a ser implantada. Tendo como motes da campanha presidencial a inclusão social, a redistribuição de renda e o combate à fome, a nova equipe de governo procurou, desde o início, imprimir o perfil de sua gestão a partir de mudanças institucionais e estratégicas.

O ano de 2003 ainda estava vinculado ao PPA feito pela administração anterior, o que imprime certos limites ao que se pode inovar no primeiro ano de mandato. Não obstante tais restrições, a área social foi alvo de relevantes medidas político-administrativas que deram contorno a novas políticas sob o comando de novas instituições. Foi o caso da criação do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar (Mesa), em que se ancora a política nacional de segurança alimentar e nutricional, e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir), responsável pela coordenação de uma política de promoção da igualdade racial.

Semelhante articulação se deu no tema de igualdade de gênero, em que a Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM), vinculada ao Ministério da Justiça, deu lugar à Secretaria Especial de Políticas para

as Mulheres, ancorada à Presidência da República. A nova estruturação deu maior visibilidade e peso político à Secretaria, que dispõe de um incremento no montante de recursos destinados à execução de seus programas e à ampliação de sua equipe.

Cabe também destacar a importância dada à unificação dos programas de transferência de renda, em nome da eficiência e racionalização de recursos públicos, e à criação do Programa Primeiro Emprego, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, simbolizando a primeira resposta aos compromissos de redução drástica do desemprego empenhados durante a campanha presidencial vitoriosa.

As primeiras medidas instituídas pela nova gestão federal deram, portanto, foco privilegiado às questões de inclusão e enfrentamento de problemas sociais, assim como de equidade e combate à discriminação. Igualmente importante à constatação dos avanços institucionais é a análise de como tais medidas se distribuem no planejamento estratégico do Governo, o PPA, em termos de compromissos, diretrizes e programas criados.

O primeiro megaobjetivo do novo PPA refere-se à “inclusão social e redução das desigualdades sociais”. Dentro deste marco, enumeram-se os desafios de governo que são mais fortemente afeitos a questões de combate à pobreza e equidade, a saber: i) Combater a fome visando a sua erradicação e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo o caráter de inserção e cidadania; ii) Ampliar a transferência de renda para as famílias em situação de pobreza e aprimorar os seus mecanismos; iii) Promover redução das desigualdades raciais; e iv) Promover redução das desigualdades de gênero.

O PPA 2004-2007 inova em relação aos outros ao assumir como premissa que o alcance das iniquidades sociais varia em severidade se levadas em consideração as dimensões raciais, de gênero, regionais e entre o campo e a cidade. Traz também como desafio principal do Estado brasileiro “ampliar a cidadania, isto é, atuar de modo articulado e integrado, de forma a garantir a universalização dos direitos sociais básicos e, simultaneamente, atender às demandas diferenciadas dos grupos socialmente mais vulneráveis da população” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003a).

Tais diretrizes contribuem para aproximar as ações de combate à pobreza e a perspectiva de gênero, dando oportunidade para que a implementação dessa interface possa ser devidamente cobrada pelos órgãos de controle social, como o CNDM, e pela sociedade como um todo.

Já no plano operacional, é preciso constatar se as avançadas estruturas institucionais e estratégicas inauguradas pelo novo governo tiveram reflexo evidente nos programas de combate à pobreza concebidos no início do mandato. Para isso, escolheu-se os três programas de maior visibilidade atual, i.e. Programa Fome Zero, Programa Bolsa-Família e Programa Primeiro Emprego, para que se possa identificar a presença de orientações de gênero que possam ser implementadas durante todo o seguimento do mandato.

## **B. Programas e diretrizes**

A prioridade dada à inclusão social pelo projeto de desenvolvimento do país estruturado na gestão do Presidente Lula da Silva é traduzida, segundo documentos de governo, no enfrentamento de graves problemas como a subnutrição e a extrema pobreza e na igualdade de acesso dos diversos grupos sociais aos bens e serviços básicos, como saúde e educação e oportunidades de emprego. Também há preocupação com a focalização das políticas nos grupos de menor renda e seu impacto sobre os beneficiários, devendo este ocorrer de três formas principais: i) expandindo a capacidade produtiva e de geração de renda dos beneficiários; ii) garantindo oportunidades para que esta

capacidade possa ser utilizada; e iii) oferecendo acesso a bens e serviços básicos (Ministério da Fazenda, 2003b).

Tal marco bem fundamenta a escolha dos programas que deram início à nova gestão e que sinalizam o desenho da política social que se implantará nos próximos anos. O Programa Fome Zero, destinado a responder ao reiterado compromisso de campanha do combate à fome, encabeça o novo rol de intervenções na área social. Outro mote social do novo governo era a unificação dos programas de transferência direta de renda, e, com a criação do Bolsa-Família, pretende-se construir um modelo unificado de gestão para dar maior eficácia à distribuição dos benefícios. Por fim e dada a expressa prioridade conferida à geração de empregos, o Programa Primeiro Emprego foi desenhado para dar o apoio aos jovens entrantes no mercado de trabalho.

Esses três programas, lançados em 2003 e representativos quanto à proposta da política de combate à pobreza do novo governo, são a base da breve análise sobre a articulação entre a perspectiva de gênero e programas de combate à pobreza no período 2003-2006. Dada a conjuntura descrita anteriormente, é importante notar até que ponto os avanços normativos e institucionais levados a efeito pela nova gestão têm reflexo sobre as ações de combate à pobreza.

Cabe ressaltar que o estudo dos novos programas levará em conta apenas as diretrizes e arranjos institucionais ora implantados. Tendo em vista seu curto período de implementação, não seria adequado avaliar os resultados ainda preliminares dos programas. Foco será dado, portanto, às informações constantes no PPA, nas entrevistas realizadas e em outros documentos oficiais do governo.

## **1. Fome Zero**

### **a) Concepção**

Programa que encabeça a estratégia governamental de combate à pobreza, o Fome Zero se iniciou com a criação de um órgão gestor específico, o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar (Mesa), e com a reinstalação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea), composto por representantes da sociedade civil e do governo, como instância deliberativa e de controle social.

O Fome Zero objetiva garantir o direito humano à alimentação em todo o território nacional, com especial foco nas estimadas 44 milhões de pessoas sofrendo de insegurança alimentar e nutricional no país. Para isso, estabelecem-se políticas estruturais voltadas as causas profundas da fome e da pobreza (e.g. Geração de Emprego e Renda, Incentivo à Agricultura Familiar, Segurança e Qualidade dos Alimentos), políticas específicas, voltadas ao atendimento emergencial das famílias carentes no que se refere ao acesso ao alimento (e.g. Doação de Cestas Básicas Emergenciais; Combate à Desnutrição Materno-Infantil; Cozinhas Comunitárias), e políticas locais, a serem implantadas por governos, prefeituras e pela sociedade civil nos municípios de acordo com as particularidades de cada região (e.g. bancos de alimentos, modernização dos equipamentos de abastecimento, restaurantes populares). Dentre as ações, destaca-se o Programa Cartão-Alimentação (PCA), que destina um benefício de R\$ 50,00 a ser distribuído entre as famílias carentes, como primeiro passo de uma estratégia de inserção social, pretendendo-se integrar 9,5 milhões de famílias brasileiras excluídas até o final de 2006.

No início de 2004, o Mesa deu lugar ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que passou a coordenar o Programa Fome Zero, assim como outras ações governamentais voltadas para a inclusão social, o combate à fome, a erradicação da pobreza e desigualdades sociais. Ademais, a modalidade de transferência de renda ligada ao Fome Zero, *i.e.* o Programa Cartão-Alimentação, passou a fazer parte do Programa Bolsa-Família, como se verá a seguir.

## **b) Perspectiva de gênero**

Pode-se identificar, dentre as ações de cunho emergencial priorizadas pelo programa, uma ação de centralidade nas mulheres, o combate à desnutrição materno-infantil. Para efetivar essa ação, o projeto do Fome Zero elenca como principais propostas: i) o fornecimento de produtos alimentares, como o leite, e de nutrientes básicos, como ferro e vitaminas, para as crianças inscritas na rede de saúde e assistência social, visando universalizar os programas já existentes; ii) o diagnóstico precoce e tratamento da desnutrição, associada a orientações nutricionais e acompanhamento por parte das equipes de saúde junto à criança e à família; iii) o fortalecimento do Sistema de Vigilância Nutricional (SISVAN) como instrumento para identificar, cadastrar, visitar e orientar as famílias com relação à sua saúde e alimentação; e iv) programas de incentivo e orientação ao aleitamento materno (Instituto Cidadania, 2001).

Não obstante a reconhecida importância da medida, não se pode afirmar que seja uma iniciativa de gênero, uma vez que o empoderamento e a autonomia das mulheres não são os propósitos dessa ação, mas sim solucionar um problema que envolve a mulher como agente fundamental da reprodução social.

O recorte de gênero só parece estar presente no PCA, modalidade de transferência de renda presente dentre as ações específicas do Programa Fome Zero. O PCA seguiu a tradição iniciada pelos outros programas dessa natureza ao dar preferência à mulher no recebimento do recurso. Além de consolidar essa orientação, o PCA a ampliou, porque não vincula a priorização da mulher à sua condição de mãe, como fazem os programas Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e PETI. O PCA não exige que família seja composta de crianças ou adolescentes como critério de exigibilidade, portanto o que se lê no decreto presidencial que regulamenta o programa que é a prioridade deve ser dada à “mulher responsável pela família”.<sup>27</sup>

## **2. Bolsa - Família**

### **a) Concepção**

Desde o princípio de seu mandato, o governo Lula reafirma a importância da implementação e do aperfeiçoamento do cadastramento único dos beneficiários dos programas de transferência direta de renda, assim como a utilização do cartão magnético unificado para recebimento dos benefícios. Insistia-se que, além de propiciarem economia gerencial, esses instrumentos ofereceriam agilidade para o planejamento da ação do governo nos planos federal, estadual e municipal (Ipea, 2003).

Nesse marco, criou-se a Secretaria Executiva do Bolsa-Família, ligada à Presidência da República, com a missão de articular e integrar os programas de transferência de renda que estavam dispersos em diferentes pastas do governo. Os programas em tela são: Programa Cartão Alimentação, Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Auxílio-Gás.

As famílias beneficiadas pelo Bolsa-Família seguem sendo aquelas em situação de pobreza, com renda mensal per capita até R\$ 50,00 e famílias com crianças e jovens entre de idade entre 0 e 16 anos incompletos, com renda mensal até R\$ 100,00 per capita. O benefício básico a ser distribuído será de R\$ 50,00 mensais independentemente da composição e do número de membros do grupo familiar. O benefício variável, no valor mínimo de R\$ 15,00, será concedido às famílias pobres que tenham crianças e adolescentes sob sua responsabilidade até o teto de 3 benefícios por família, ou seja, R\$ 45,00. Inicialmente, serão atendidas pelo Programa as famílias que já estão no Cadastro Único.

---

<sup>27</sup> Cf. Decreto Presidencial no. 4675, de 16 de abril de 2003, artigo 5(2).

No texto do novo PPA, o Programa denomina-se “Transferência de Renda com Condicionalidades” e enuncia como objetivos principais “combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios” (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2003b).

As chamadas condicionalidades (ou contrapartidas sociais) referem-se a ações que as famílias devem, obrigatoriamente, observar para que possam permanecer no Programa. São elas: i) participar do acompanhamento de saúde e do estado nutricional; ii) matricular todas as crianças em idade escolar no ensino fundamental e garantir sua frequência às aulas; e iii) participar de ações de educação alimentar oferecidas pelo Governo Federal, estadual e/ou municipal.

Com a reforma ministerial levada a cabo no início de 2004, houve a dissolução da Secretaria Executiva do Bolsa-Família e a coordenação do programa passou a ser de responsabilidade do recém-criado Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

### **b) Perspectiva de gênero**

A Lei de criação do Programa Bolsa-Família<sup>28</sup> dispõe, em seu artigo 2(14), que “o pagamento dos benefícios previstos (...) será feito preferencialmente à mulher”. Essa disposição normativa consolida o modelo iniciado pelos programas individuais e, por razão da inclusão do PCA, não vincula a mulher a seu status de mãe.

Pode-se dizer que a unificação dos programas incrementa a responsabilidade conferida à mulher, visto que o montante de recursos disponibilizados por mês será maior, variando de um mínimo de R\$ 50,00 a um valor máximo de R\$ 95,00. Ademais, a ênfase dada pelo programas às suas condicionalidades também tem efeitos sobre o papel da mulher, uma vez que recai sobre ela a garantia de cumprimento dessas condicionalidades. A argumentação da gerência do programa é que o envolvimento da mulher com as contrapartidas sociais do Bolsa-Família (e.g. pré-natal, matrícula e frequência das crianças na escola, vacinação, qualidade nutricional da alimentação familiar) ajuda a desenvolver sua autonomia e exercer sua cidadania.

## **3. Programa Primeiro Emprego**

### **a) Concepção**

A geração de empregos está dentre os principais motes sociais do novo governo. Para tanto, o Programa Primeiro Emprego foi criado já no início do mandato, respondendo a dados que apontam que os índices mais expressivos de desemprego no Brasil estão entre os jovens.

O Programa pretende ser inovador ao se dirigir especificamente aos jovens (de 16 a 24 anos), dando prioridade àqueles de baixa renda –com renda familiar per capita de até meio salário mínimo– e de baixa escolaridade, ou seja, aqueles que não completaram o ensino médio. Estabelece-se ainda uma priorização com base em gênero, raça/cor e necessidades especiais, sendo previstos 3 eixos de atuação: i) a geração de empregos para jovens (incentivo à formalização, estímulo à responsabilidade social das empresas e ao empreendedorismo); ii) preparação para o primeiro emprego (qualificação, aprendizagem, estágios e trabalho comunitário); e iii) construção participativa da política do Primeiro Emprego com a realização de conferências regionais e nacional, além da criação do Conselho Nacional de Emprego e Renda (Ipea, 2003).

<sup>28</sup> Cf. Lei no. 10.836, de 9 de janeiro de 2004.

A partir dessas ações, o Ministério do Trabalho e Emprego, órgão coordenador do programa, objetiva contribuir para a geração de oportunidades de trabalho decente para a juventude brasileira, a partir da construção conjunta de uma Política Nacional de Trabalho Decente para a Juventude.

#### **b) Perspectiva de gênero**

Expressa no PPA está a diretriz de que se deve destacar questões de gênero, raça e necessidades especiais no tocante ao acesso às oportunidades disponibilizadas pelo programa. Essa diretriz se alinha com o megaobjetivo de inclusão e combate às desigualdades enunciado pelo PPA, uma vez que reconhece expressamente as necessidades específicas de grupos vulneráveis, dando a elas prioridade na implementação do programa.

No campo das ações concretas do Primeiro Emprego, tal diretriz se viu refletida na constituição dos Consórcios Sociais da Juventude, que são redes formadas por movimentos sociais da juventude, instituições do poder público, do setor empresarial, e/ou organismos de financiamento e cooperação, que buscam complementar as ações tradicionais de incentivo à contratação de jovens tentando obter melhores resultados junto ao público em situação de vulnerabilidade pessoal e risco social. Os Consórcios procuram, portanto, mobilizar, incrementar a qualificação e possibilitar a entrada no mercado de trabalho de jovens cuja inserção é dificultada por mecanismos discriminatórios tradicionais.

Assim sendo, os Consórcios devem ter 50% de mulheres jovens em sua composição, 50% de afro-descendentes e dar preferência à entrada dos seguintes grupos: jovens em situação de pobreza, com necessidades especiais, índios, jovens em conflito com a lei e residentes de áreas rurais. A sociedade civil organizada trabalhará no sentido de treinar e buscar oportunidades de emprego a esses jovens, buscando não apenas a sua participação na vida social e econômica do país, mas também uma melhora em sua auto-estima.

## IV. Considerações finais

---

Um olhar sobre a pobreza no Brasil remete à grande desigualdade na distribuição de renda e a uma significativa parcela da população submetida a condições mínimas de dignidade e cidadania. Remete também à construção de ações focalizadas nas famílias mais pobres, que procuram responder a situações de emergência, via programas de transferência de renda, e assegurar a inserção social e a garantia de direitos econômicos por meio de ações nas áreas de saúde, educação, assistência, habitação, saneamento, reforma agrária, esporte e cultura e geração de trabalho e renda.

Um olhar sobre gênero no Brasil remete às demandas dos movimentos sociais pela autonomia das mulheres, ao trabalho da CNDM em favor da igualdade e combate à violência, à influência internacional no desenvolvimento normativo e institucional dos direitos das mulheres e ao proeminente estabelecimento de uma Secretaria de Políticas para as Mulheres. Reivindicações nas áreas de direitos sexuais e reprodutivos, igualdade nas relações de trabalho e acesso a recursos produtivos marcam décadas de luta e que, em função dos presentes avanços institucionais, têm a chance de se volverem em políticas públicas e estratégias de ação.

Já a articulação entre gênero e pobreza, particularmente no período 2000-2002, não partiu de um entendimento expresso entre as duas áreas, de modo que ficasse claro que a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e o acesso equitativo a tais oportunidades deveriam ser pilares da luta contra a pobreza no país. Contudo, a falta de uma diretriz abrangente foi em parte compensada por ações focalizadas, em que as demandas dos movimentos sociais, articulação política catalisada pelo CNDM, os compromissos firmados

no plano internacional e a receptividade de alguns ministérios à realização dos direitos das mulheres possibilitaram a inclusão de um olhar de gênero em grande parte dos programas de combate à pobreza da época.

Uma observação geral a ser feita sobre os programas é a falta de resultados relativos a mulheres que estejam disponíveis para análise. Isso se dá, em alguns casos porque os resultados são desconhecidos, em virtude da ausência de sistemas de monitoramento e avaliação. Em outros, porque os benefícios para as mulheres não eram considerados variáveis de análise quando da sistematização dos resultados. Assim sendo, os avanços assinalados na inclusão da perspectiva de gênero são essencialmente orientações presentes na concepção dos programas, sendo essas traduzidas, em algumas situações, em arranjos institucionais específicos.

Dos programas da Estratégia de Superação da Pobreza, destaque inicial deve ser dado ao conjunto de programas de transferência de renda, em que a perspectiva de gênero está, ao mesmo tempo, visível e articulada. A prioridade dada à mãe na representação da família e no recebimento dos recursos financeiros tornou-se diretriz amplamente aceita pela maioria dos gestores públicos e cujos resultados, apesar de pouco documentados, apontam para aumento da autonomia e autoestima das mulheres beneficiárias, assim como de sua responsabilidade para com a superação da situação de pobreza dentro de seu núcleo familiar.

A incorporação do olhar de gênero nos programas de transferência de renda foi primordialmente oriunda de análises e decisões executivas tomadas no seio do governo. Já os programas que compõem os outros dois blocos da Estratégia, *i.e.* Promoção Social e Geração de Trabalho e Renda, provaram a eficiência da combinação do trabalho de *advocacy* da sociedade civil, da receptividade de órgãos do governo e da influência da normativa internacional. As áreas de saúde, desenvolvimento agrário e habitação bem evidenciam integração dessas forças, tanto pela incorporação das demandas sociais na concepção dos programas, como também, no caso da área rural, o estabelecimento de mecanismos institucionais para fazer valer as conquistas normativas.

No caso dos programas de geração de renda, a citada combinação operou com visível força, principalmente porque a promoção da igualdade de gênero nas relações de trabalho e o acesso da mulher a recursos produtivos são demandas antigas e bem fundamentadas do movimento feminista e continuamente chanceladas pelos acordos internacionais. PRONAF e PLANFOR praticam de inserção da mulher nos benefícios dos programas e acabaram por criar uma tendência de preocupação com questões de gênero nas áreas de crédito rural e qualificação profissional que dificilmente será alvo de retrocesso em gestões governamentais futuras.

Com o exercício do novo governo, de gestão 2003-2006, o entendimento conceitual que faltava entre questões de pobreza e gênero ficou expresso como diretriz no novo PPA, uma vez que assume a complementaridade entre ampliação da cidadania, garantia de direitos básicos e atenção às demandas dos diferentes grupos, com destaque para a dimensão de gênero.

O reflexo dessa diretriz nos programas já é visível no caso do Primeiro Emprego, além de se haver consolidado a papel da mulher, e não só da mãe, como representante da família pelo Bolsa-Família. O mais importante ganho desse novo entendimento cristalizado no PPA, contudo, é que sua implementação pode e deve ser cobrada em caso de não observância. Ao assumir o compromisso de superar desigualdades de gênero no marco do combate à pobreza, o governo dá à sociedade maior possibilidade de reivindicação, podendo-se demandar que os programas sociais articulem as dimensões de pobreza e gênero tanto em suas concepções como em seus resultados. E, partindo-se dessa abertura, acredita-se que a já eficiente combinação *advocacy*-influência internacional-receptividade governamental poderá potencializar seus esforços e lograr conquistas ainda mais inovadoras.

## Bibliografia

---

- Azeredo, Beatriz & Duncan, Pedro G. (orgs.) (2002), *A experiência da área de desenvolvimento social no período 1996-2002*, Rio de Janeiro, BNDES.
- Barros, Ricardo P. & Carvalho, Mirela (2003), “Desafios para a Política Social Brasileira”, (985) *Texto para Discussão*, Brasília, Ipea.
- Barros, Ricardo P.; Henriques, Ricardo; & Mendonça, Rosane (2001), “A Estabilidade Inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”, (800) *Texto para Discussão*, Brasília, Ipea.
- Brasil (2001), *Relatório Nacional Brasileiro: Istambul + 5*, Brasília, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano.
- \_\_\_\_\_(2002), *Relatório Nacional Brasileiro Relativo aos anos de 1985, 1989, 1993, 1997 e 2001, nos termos do artigo 18 da Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*, Brasília, 276p, ([www.cfemea.org.br/pdf/cedawbrasil.pdf](http://www.cfemea.org.br/pdf/cedawbrasil.pdf)).
- Butto, Andréa (2003), *A perspectiva de gênero nos programas de desenvolvimento rural e combate à pobreza no Brasil: políticas públicas*, ([www.iica.org.br/eventos/Arquivos/Sem\\_Genero/AndreaButto.pdf](http://www.iica.org.br/eventos/Arquivos/Sem_Genero/AndreaButto.pdf)).
- Catagay, Nilüfer (1998), “Gender and Poverty”, (5) *Working Paper Series*, UNDP.
- CEPAL (2003), *Reunión de Expertos sobre Pobreza y Género: informe final*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL/Ipea/PNUD (2003), “Rumo ao Objetivo do Milênio de Reduzir a Pobreza na América Latina e o Caribe”, (70) *Livros da CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Chant, Sylvia (2003), “New Contributions to the Analysis of Poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspective”, *Serie Mujer y Desarrollo N° 47*, Santiago de Chile, CEPAL, (LC/L.1955-P).

- CNDM (1997), *Estratégias de Igualdade*. Brasília, Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
- \_\_\_\_\_(2000a), *Informe sobre as Ações Desenvolvidas pelo Brasil relativas a Gênero no período de 1996 a outubro de 1999*, Brasília.
- \_\_\_\_\_(2000b), *O Plano Plurianual (2000-2003) e a Equidade de Gênero: relatório final*, Brasília.
- Coitinho, Denise C. & Leão, Marília M. (2004), *O Programa Bolsa-Alimentação: um relato de seu desenho, implantação, impacto e custos*, Brasília, Observatório de Políticas de Segurança Alimentar e Nutrição, Universidade de Brasília, (mimeo).
- Faria, Vilmar E. (2002), “Reformas Institucionales y Coordinación Gubernamental en la Política de Protección Social de Brasil”, (77) *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gomide, Alexandre A. (2003), “Transporte Urbano e Inclusão Social: elementos para políticas públicas”, (960) *Texto para Discussão*, Brasília, Ipea.
- Instituto Cidadania (2001), *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*, São Paulo. (<http://www.interlegis.gov.br/cidadania/20020108135226/20021105103327>).
- Ipea (2000), (1) *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, Ipea.
- \_\_\_\_\_(2003a), (6) *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, Ipea.
- \_\_\_\_\_(2003b), (7) *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, Ipea.
- Lago, Tânia G (2003), *La Participación Ciudadana en Toma de Decisiones en Salud de La Mujer en Brasil*, (mimeo).
- Leite, Elenice M. (2002), *Educación profesional con perspectiva de género: la experiencia del PLANFOR*, pp. 103-138, disponível em ([http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/artes/leite/pdf/ii\\_2.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/artes/leite/pdf/ii_2.pdf)).
- Ministério da Fazenda (2003a), *Gasto Social do Governo Central 2001-2002*, Brasília, Ministério da Fazenda.
- \_\_\_\_\_(2003), *Política Econômica e Reformas Estruturais*, Brasília.
- Ministério da Justiça (2002), *Políticas para a Mulher: relatório da gestão 1999/2002 da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher*, Brasília, MJ.
- Ministério da Previdência e Assistência Social (2001), *Programa “Sentinela”*, Brasília, ([www.apta.org.br/pdf/abusosexual/dr\\_joselena.pdf](http://www.apta.org.br/pdf/abusosexual/dr_joselena.pdf)).
- Ministério da Saúde (2001), *Direitos Humanos e Violência Intrafamiliar: informações e orientações para agentes comunitários de saúde*, Brasília, Ministério da Saúde/Ministério da Justiça.
- \_\_\_\_\_(2002a), *Alimentação Saudável: Programa Bolsa-Alimentação*, Série C: Programas, Projetos e Relatórios, 1ª. edição, Brasília, 73p., ([http://dtr2001.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimenta\\_saudavel.pdf](http://dtr2001.saude.gov.br/bvs/publicacoes/alimenta_saudavel.pdf)).
- \_\_\_\_\_(2002b), *Cartilha de Informações para Gestores Técnicos*, (<http://dtr2001.saude.gov.br/sp/areastecnicas/mulher/Cartilha.htm>).
- \_\_\_\_\_(2002c), *Secretaria de Políticas da Saúde: o desafio de construir e implementar políticas de saúde - Relatório de Gestão 2000-2002*, Brasília, Ministério da Saúde.
- \_\_\_\_\_(2002d), “Violência Intrafamiliar: orientações para a prática em serviço”, (8) *Cadernos de Atenção Básica*, Brasília, Ministério da Saúde.
- \_\_\_\_\_(2003), *Sistema de Informação da Atenção Básica – SIAB: indicadores 2000-2002*, Brasília, Ministério da Saúde.
- Ministério das Cidades (2003), *Programa Morar Melhor: manual para consulta prévia e seleção*, Brasília.
- Ministério das Relações Exteriores (2000), *Discurso pronunciado pela Chefe da Delegação brasileira, Doutora Ruth Cardoso, Presidente do Conselho do Programa Comunidade Solidária, em 7 de junho de 2000, por ocasião da Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas de Avaliação sobre a Implementação dos resultados da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim, 1995)*, ([www2.mre.gov.br/beijing/discurso-e.htm](http://www2.mre.gov.br/beijing/discurso-e.htm)).
- \_\_\_\_\_(2002), *Brazil Country Report: World Food Summit five years later*, Brasília.
- Ministério de Minas e Energia (2002), *Programa Auxílio-Gás do Governo Federal*, Brasília, (mimeo).
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (2002), *PRONAF 2002: relatório institucional*, Brasília, MDA/SAF/PRONAF.
- \_\_\_\_\_(2003), *Programa de Ações Afirmativas: plano estratégico*, Brasília, MDA.
- MDA/INCRA/FAO (2002), “Integração da Perspectiva de Gênero no Setor da Reforma Agrária: proposta de integração de estratégias com perspectiva de gênero, raça, etnia e geração para os programas e projetos de reforma agrária e da agricultura familiar do MDA e do INCRA”, *Projeto de Cooperação Técnica – TCP/BRA/8922*, Brasília, MDA/INCRA/FAO.

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2002). *Plano Plurianual PPA 2000-2003: relatório de avaliação – exercício 2002*, (<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/default.htm>).
- \_\_\_\_\_(2003a), *Plano Plurianual 2004-2007: projeto de lei (vol. 1)*, Brasília, MP.
- \_\_\_\_\_(2003b), *Plano Plurianual 2004-2007: projeto de lei (vol. 2)*, Brasília, MP.
- Montaño, Sonia (2003a), “Políticas para el Empoderamiento de las Mujeres como Estrategia de Lucha contra la Pobreza” in Atria, Raul *et all* (comp.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*, Santiago de Chile, CEPAL/Michigan State University.
- Montaño, Sonia; Pitanguy, Jacqueline; & Lobo, Thereza (2003b), “As Políticas Públicas de Gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil”, (45) *Serie Mujer y Desarrollo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Razavi, Shahra (1998), “Gendered Poverty and Social Change: an issues paper”, (94) *Discussion Paper*, UNRISD.
- Saith, Ruhi & Harriss-White, Barbara (1998), “Gender Sensitivity of Well-Being Indicators”, (95) *Discussion Papers*, UNRISD.
- Secretaria de Estado da Assistência Social (2002), *Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF, Manual Operacional*, 2002, versão preliminar, ([http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/naf/manual\\_operacional.asp](http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/naf/manual_operacional.asp)).
- United Nations (2001), *Governance, Poverty Reduction and Gender Equality*, Vienna, Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women.
- World Bank (2001), *Brazil I- An assesment of the Bolsa Escola Programs*, World Bank, Report No. 20208-BR.



## **Anexos**

---



## Entrevistas

### 1. Assistência e desenvolvimento social

Dra. Amélia Cohn – Assessora da Secretária Executiva, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dra. Ana Apolônia Marques – Assessora do Gabinete do Ministro, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dra. Cláudia Bolognani – Técnica, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dra. Deusina Lopes da Cruz, Gerente do Programa Agente Jovem, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dra. Eridan Suelena Leão de Souza, Gerente do BPC, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dra. Helena Ferreira Lima, Gerente do NAF, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dr. Joselino Vieira dos Santos – Gerente do Programa Sentinela, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dra. Márcia Pinheiro – Assessora do Gabinete do Ministro, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dra. Milda Pala Moraes – Gerente do PETI, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Dr. Ricardo Henriques – Ex-Secretário Executivo, Ministério da Assistência Social.

### 2. Desenvolvimento agrário

Dra. Andréa Butto – Coordenadora do Programa de Ações Afirmativas, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Dra. Lenita Noman – Ex-Assessora do Ministro e Coordenadora do Programa de Ações Afirmativas, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Dr. Reinaldo Pena Lopes – Coordenador de Ações de Desenvolvimento Territorial, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Dra. Sessuana paese – Técnica, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Dr. Ludgério Monteiro – Ex-Gerente do PRONAF, Ministério do Desenvolvimento Agrário.

### 3. Educação

Dra. Albaneide Peixinho – Coordenadora do Programa Nacional de Merenda Escolar, Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar.

Dr. Antônio Floriano Pesaro – Ex-Secretário Nacional do Programa Bolsa-Escola, Ministério da Educação.

Dra. Paula Galeano – Assessora do ex-Secretário Nacional do Programa Bolsa-Escola, Ministério da Educação.

Dra. Regina Esteves – Superintendente Executiva e Coordenadora Nacional, Alfabetização Solidária.

#### **4. Esporte**

Dra. Elizabeth Marinho – Técnica, Ministério dos Esportes.

#### **5. Habitação**

Dr. Antônio Melo – Técnico, Ministério das Cidades.

#### **6. Integração Nacional**

Dra. Vera Nacif – Ex-Assessora, Ministério da Integração Nacional.

#### **7. Microcrédito**

Dra. Beatriz Azeredo – Ex-Diretora do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social.

#### **8. Minas e energia**

Dr. Ricardo Dornelles – Coordenador do Programa Auxílio-Gás, Ministério das Minas e Energia.

#### **9. Políticas para a mulher**

Dra. Zuleide Araújo Teixeira – Subsecretária de Planejamento, Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

#### **10. Presidência da República**

Dra. Ana Lobato – Ex-Assessora da Casa Civil da Presidência da República

Dr. Ronaldo Guimarães – Técnico do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

#### **11. Saúde**

Dra. Ana Goreth – Ex-Coordenadora do Programa Saúde da Criança, Ministério da Saúde.

Dra. Denise Costa Coitinho – Ex-Gerente do Programa Bolsa-Alimentação, Ministério da Saúde.

Dra. Fátima de Souza – Ex-Assessora do Programa Saúde da Família, Ministério da Saúde.

Dra. Heloísa Machado de Souza – Ex-Gerente do Programa Saúde da Família, Ministério da Saúde.

Dra. Tânia Lago – Ex-Coordenadora do Programa Saúde da Mulher, Ministério da Saúde.

#### **12. Trabalho e emprego**

Dr. Nassim Gabriel Mehedff – Ex-Secretário Nacional de Políticas Públicas de Emprego, Ministério do Trabalho e Emprego.

Dra. Paula Horta Barbosa – Técnica, Ministério do Trabalho e Emprego.

Dra. Zezé Weiss – Técnica, Banco Mundial.



**Serie**

**CEPAL** **mujer y desarrollo**

## Números publicados

1. Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989.
2. América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989.
3. Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989.
4. Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990.
5. Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991.
6. Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991.
7. Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990.
8. La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991.
9. Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992.
10. Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992.
11. Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
12. Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993.
13. Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
14. Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
15. Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
16. Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996. [www](#)
17. La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
18. Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997.
19. Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997. [www](#)
20. El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
21. Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997. [www](#)
22. La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997. [www](#)
23. Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)
24. Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998. [www](#)

25. Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998. [www](#)
26. El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$10.00), enero de 2000.
27. El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
28. Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000. [www](#)
29. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L.1500-P), Lieve Daeren, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
30. Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L.1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
31. La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L.1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
32. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L.1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)
33. El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L.1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), abril de 2001. [www](#)
34. La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001. [www](#)
35. Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G.107 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
36. ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en las leyes previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001. [www](#)
37. Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.II.G.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
38. Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$ 10.00), abril de 2002. [www](#)
39. Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
40. Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Alméras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montañó y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
41. La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
42. Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
43. A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002. [www](#)
44. Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío (LC/L.1841), N° de venta: S.03.II.G.6, febrero de 2003. [www](#)
45. Las políticas públicas de género: un modelo para armar. El caso de Brasil (LC/L.1920-P), Sonia Montañó, Jacqueline Pitanguy y Thereza Lobo, N° de venta: S.03.II.G.75 (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
46. Género, previsión y ciudadanía social en América Latina (LC/L.1937-P), Daniel M. Giménez, N° de venta: S.03.II.G.96 (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
47. New contributions to the analysis of poverty: methodological and conceptual challenges to understanding poverty from a gender perspective (LC/L.1955-P), Sylvia Chant, Sales No. E.03.II.G.110 (US\$ 10.00), August, 2003. [www](#)
48. Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible (LC/L.1962-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.03.II.G.119 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)
49. La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay (LC/L.2000-P), Virginia Guzmán y Graziella Corvalán, N° de venta: S.03.II.G.161 (US\$ 10.00), octubre de 2003. [www](#)

50. Un acercamiento a las encuestas sobre el uso del tiempo con orientación de género (LC/L.2022-P), María José Araya, N° de venta: S.03.II.G.184, noviembre (US\$ 10.00) del 2003. [www](#)
51. En búsqueda de trabajo. Migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada (LC/L.2028-P), Silke Staab, N° de venta S.03.II.G.196 (US\$ 15.00), diciembre del 2003. [www](#)
52. Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Unidad Mujer y Desarrollo (LC/L.2063-P), N° de venta: S.04.II.G.07 (US\$ 10.00), enero del 2004. [www](#)
53. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina, Elizabeth Peredo Beltrán (LC/L.2066-P), N° de venta: S.04.II.G.09 (US\$ 10.00), enero del 2004. [www](#)
54. Sistemas electorales y representación femenina en América Latina, Line Bareiro, Oscar López, Clyde Soto, Lilian Soto (LC/L.2077-P), N° de venta S.04.II.G.20 (US\$ 15.00), mayo del 2004. [www](#)
55. Las metas del Milenio y la igualdad de género: el caso de Perú, Rosa Bravo (LC/L.2126-P), N° de venta: S.04.II.G.53 (US\$ 10.00), abril del 2004. [www](#)
56. Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Eleonor Faur, Natalia Gherardi y Laura C. Pautassi (LC/L.2140-P), N° de venta: S.04.II.G.68 (US\$ 10.00), mayo del 2004. [www](#)
57. Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Judith Astelarra (LC/L.2154-P), N° de venta: S.04.II.G.82 (US\$ 10.00), julio del 2004. [www](#)
58. El empleo en el sector financiero en Chile, Amalia Mauro (LC/L.2172-P), N° de venta: S.04.II.G.107 (US\$ 10.00), agosto del 2004. [www](#)
59. Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres, Amalia Mauro (LC/L.2177-P), N° de venta: S.04.II.G.104 (US\$ 10.00), agosto del 2004. [www](#)
60. Calidad del empleo y calidad de la atención en la salud de Córdoba, Argentina. Aporte para políticas laborales más equitativas (LC/L. 2250-P), Jacinta Burijovich y Laura C. Pautassi, N° de venta: S.05.II.G.8, febrero del 2005. [www](#)
61. Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias (LC/L.2267-P), Mariela Quiñónez Montoso, N° de venta: S.05.II.G.20, febrero del 2005. [www](#)
62. El empleo en los servicios financieros. Costa Rica: buenas y no tan buenas noticias... (LC/L.2295-P), Juliana Martínez Franzoni, N° de venta: S.05.II.G.43, marzo del 2005. [www](#)
63. Os programas de combate a pobreza no Brasil e a perspectiva de gênero no periodo 2000-2003: avanços e possibilidades (LC/L.2309-P), Ceres Alves Prates y M. Beatriz B. Nogueira, N° de venta: P.05.II.G.58, mayo del 2005. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

Nombre:.....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país: .....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....