

creación de las unidades especializadas de género en el ámbito laboral.

Reflexión final

El nuevo discurso de las políticas sociales articula una reconfiguración de las responsabilidades estatales que difiere de las concepciones de períodos anteriores. Esta nueva concepción se expresa en el enfoque de transversalización de la perspectiva de género que se viene impulsando desde la Conferencia de Beijing y que aparece como superador de los anteriores, porque supone modificaciones estructurales que, cómo hemos visto en este trabajo, han sido adoptadas en su faz discursiva por algunos países de América Latina y el Caribe mientras que en otros ha prevalecido una institucionalización más vinculada a los enfoques de mujer y género.

En los casos en que se manifiesta explícitamente llevar adelante esta propuesta de acción, se evidencia una búsqueda hacia su logro que se traduce en propuestas aisladas, que se tensionan con el concepto mismo que les da lugar. Pareciera ser una suerte de suma de estrategias a las que no le subyacen cambios en la cultura y en las prácticas organizacionales que pudieran superar las estructuras de poder asimétricas.

Esto nos abre nuevos interrogantes. Si analizamos la forma en que el discurso de la equidad –entendido en su dimensión estructural– fue tomado por algunos de los estados, pero que en la práctica parece expresar más la vieja concepción de género que la que subyace a los lineamientos internacionales que la han impulsado, queda por pensar: ¿permite la organización de los estados incluir este tipo de perspectiva y/o al que observamos se le suman nuevos impedimentos?, ¿cuáles deberían ser los dispositivos instituciona-

les que tendrían que comprometerse para que una propuesta de este tipo se pueda llevar adelante?, ¿son, las señaladas en este trabajo, las únicas acciones llevadas a cabo al interior de los ministerios o hay otras instancias que, de manera no reconocida y con la misma jerarquía, trabajan en esta u otra dirección con el tema de género o de mujer?

Por último, y para comprender estas acciones en un contexto de descentralización en el cual cada política es implementada en el espacio local por los responsables locales, ¿qué sabemos de ellos?, ¿en qué medida se ha institucionalizado esta perspectiva?, ¿es la misma que se observa en los niveles centrales?, ¿depende únicamente de los responsables de turno y de su propia sensibilidad?, ¿no existe al mismo tiempo otro circuito de circulación de estas temáticas al que deberíamos estudiar para ver su impacto?

Nora Goren es doctora en Sociología por la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Es actualmente profesora en el Centro de Estudios sobre Democratización y Derechos Humanos (CEDEHU) de la Universidad Nacional de San Martín y en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Correo electrónico:norgoren@gmail.com.

Marlene Teixeira

Equidade de Gênero e Transferência de renda - as políticas de enfrentamento à pobreza e o cotidiano das mulheres

No presente texto pretendo apresentar algumas reflexões sobre as políticas de

enfrentamento à pobreza no Brasil e suas repercussões na vida das mulheres. Em meus estudos tenho centrado a atenção no Programa Bolsa Família, principal iniciativa do governo brasileiro nessa área. Num primeiro momento destaco as tendências contemporâneas da política social brasileira em relação à pobreza e à equidade de gênero, para em seguida tecer algumas considerações sobre as repercussões da iniciativa do governo brasileiro na vida cotidiana das beneficiárias do Bolsa Família. Os dados aqui utilizados têm como fonte artigos e relatórios de pesquisa, que tematizam a experiência do Programa Bolsa Família (PBF) em Aracajú (SE) e Belo Horizonte (MG) e no Distrito Federal. Além desses textos utilizamos informações coletadas nas duas pesquisas sendo que a segunda - “Os Programas de Transferência de Renda e as Mulheres: iniciativas pró ou anti equidade de gênero? - financiada pelo Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq)/Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e pelo Decanato de Pesquisa e Pós-Graduação (DPP) da Universidade de Brasília (UnB), ainda encontra-se em curso.

O modelo de proteção social brasileiro e os desafios no contexto do neoliberalismo

O enfrentamento da questão social e a conformação do sistema de proteção social brasileiro têm sido demarcados, nas últimas décadas, por tendências paradoxais: de um lado a consagração de direitos sociais, ancorados na idéia da cidadania universal, mediante sua inscrição no texto constitucional de 1988; de outro, sob a hegemonia da ideologia neoliberal, um movimento muito forte de redução do escopo de intervenção do Estado, com um deslocamento significativo da responsabi-

lidade pela oferta de serviços sociais para o âmbito da sociedade e da família e a adoção de políticas sociais *familistas*, focalizadas em segmentos populacionais considerados mais vulneráveis ou em *risco*.

As contra-reformas do Estado empreendidas neste contexto, se traduzem no campo da política social, em intenso processo de descentralização, que se materializa no repasse de responsabilidades do governo central para os municípios e na terceirização massiva da execução dos serviços sociais para instâncias da chamada sociedade civil, em particular para organizações não-governamentais. Essas organizações se transformam em “parceiras” na materialização do acesso à direitos – crescentemente precarizados, pulverizados e transformados em benefícios. Não dispõe ordinariamente, entretanto, de fontes de financiamento regulares e permanentes, o que as insere na “lógica de mercado de projetos”, onde as diretrizes se alinham antes aos interesses das agências de fomento, que à cidadania.

No que diz respeito à descentralização/municipalização das políticas, há ainda o desafio de confrontar as dificuldades provenientes de décadas de centralismo estatal e clientelismo político, que caracterizam a maioria dos municípios e que, frequentemente, não dispõem de recursos ou estrutura para dar conta das novas demandas, como tem se verificado no caso da assistência social e dos programas de transferência de renda em particular.

A transferência das responsabilidades estatais também é orientada, no caso da política social para a família que, revalorizada, emerge como sujeito ativo e fundamental na provisão de bem-estar. Assim, a responsabilidade coletiva da proteção social é diluída, à medida que se recoloca em cena o discurso da responsabilidade dos indivíduos, e das famílias na provisão do bem-estar.

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social, a atenção às famílias “em situação de vulnerabilidade social ou de fragilização dos vínculos afetivos e de situações de preconceito, por questões de raça, gênero, deficiência, entre outras”, emerge como a principal diretriz das iniciativas formuladas. Sob a justificativa de potencializá-la como unidade de referência, promover seu fortalecimento e autonomização, a família se coloca, concomitantemente como usuária e grande provedora dos serviços.

Nesse contexto, é imprescindível que as políticas sociais problematizem as concepções de família que servem de fundamento aos programas e ações, incorporando o enfoque de gênero, no sentido de considerar e construir estratégias para que as iniciativas nesse campo contribuam efetivamente para o enfrentamento de todas as desigualdades de gênero. Há que se destacar dentre essas o PBF, por atingir mais de seis milhões de famílias brasileiras em situação de pobreza ou de extrema pobreza e ter como uma de suas principais diretrizes a determinação que o repasse de recursos financeiros mensais contemple prioritariamente as mulheres. Orientação que pode se constituir em ação estratégica no enfrentamento da situação de pobreza em que vivem as mulheres, em especial, aquelas que são responsáveis por seus núcleos familiares.

Mais recentemente, estudiosas feministas têm procurado incluir em teorias e tipologias do Estado de Bem-Estar Social análises que as relações de gênero e o trabalho não remunerado, de responsabilidade frequentemente das mulheres. Esses estudos apontam a necessidade de considerar a situação das mulheres, cuja cidadania em grande parte está atrelada ao exercício desse tipo de trabalho, que por princípio já é desmercadorizado.

Estudos realizados pelo Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para

a Mulher (UNIFEM), junto com o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), nos últimos anos, mostram exatamente como a desigualdade de gênero repercute também em relação à situação de pobreza de mulheres e homens, fazendo com que as mulheres, em especial as mulheres negras e as mulheres que são responsáveis por seus núcleos familiares, estejam na situação mais precária. Ou seja, as ideologias de gênero e a divisão do trabalho entre os sexos influenciam a provisão de proteção social e as políticas sociais, do mesmo modo, os diferentes tipos de Estado de Bem-Estar Social afetam, de maneira distinta as condições de vida de homens e mulheres. No caso das políticas sociais contemporâneas a prevalência do viés neofamilista e maternalista na política social tem significado um custo adicional a ser pago pelas mulheres. Os programas de transferências de renda, disseminados na América Latina, ilustram exemplarmente essa tendência, sobre-responsabilizando as mulheres como veremos a seguir.

O Bolsa Família e as Mulheres – similaridades e distinções nas experiências locais

O Programa Bolsa Família tem escopo nacional e financiamento da União e a operacionalização está a cargo dos municípios, o que implica em arranjos institucionais muito variados. Uma questão que tem chamado atenção nesses arranjos é que, embora conceitualmente o programa se enquadre como um programa de assistência social *stricto sensu*, ele não está pensado assim institucionalmente – em função antes de injunções políticas do que por um debate teórico propriamente. Isto tem amplificado as dificuldades já existentes em relação à inter-setorialidade, à medida que o programa inaugura mais disputas no âmbito da

gestão municipal. A mais visível dessas disputas diz respeito à localização institucional do programa: na política de assistência social municipal ou em uma secretaria específica, e a participação dos demais órgãos setoriais – particularmente da saúde e da educação – na implantação e gestão.

O programa consiste na transferência direta de renda, para famílias pobres (com renda per capita entre sessenta e nove reais e um centavo a cento e trinta e sete reais – R\$69,01 a 137,00) e extremamente pobres (com renda per capita até sessenta reais – R\$69,00). No DF, o Pacto firmado entre o Governo do Distrito Federal e o Ministério do Desenvolvimento Social, garante às famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família – inscritas na Bolsa Escola ou Bolsa Social do Programa Vida Melhor, nome dado ao PBF pelo Governo do Distrito Federal (GDF), que arca com o complemento de seu benefício, de modo que aquelas famílias que receberia entre R\$ 20,00 e R\$ 182,00 do governo federal, recebem adicionalmente do GDF, valores que variam entre R\$ 130,00, R\$ 150,00, R\$ 180,00 ou R\$ 182,00, de acordo com a composição familiar.

As famílias contempladas com o benefício, devem garantir a frequência escolar das crianças e adolescentes até a idade de 12 anos, manter a carteira de vacinação das crianças atualizada, participarem das atividades complementares oferecidas e as mulheres, em caso de gravidez, devem realizar o acompanhamento pré-natal. Assim, afora a transferência direta de recursos, o Bolsa Família institui condicionalidades no campo da saúde e no campo da educação, e um escopo bastante amplo e pouco definido do que é chamado de atividades complementares. No campo da saúde, são previstas ações voltadas para o acompanhamento de crianças de 0 a 6 anos e de mulheres no gestacional, com a obrigatoriedade de realizar o pré-

natal. Ressalta-se o viés maternalista dessas condicionalidades. No caso da educação há a condicionalidade não só de matricular as crianças, como de garantir uma frequência de 85%.

Pensadas como estratégias para garantir direitos que via de regra não são acessados pela população, essas condicionalidades se tornam um ônus na medida em que o não-cumprimento significa a perda do direito ao benefício, como também porque para cumpri-las as mulheres são uma vez mais sobrecarregadas, já que cabe a elas essas responsabilidades. Isso se traduz muitas vezes em uma cobrança, inclusive por parte do Estado, representado por seus agentes (operadores, professoras, médicas, enfermeiras, assistentes sociais, e outros profissionais que atuam nesses equipamentos públicos). As mulheres são cobradas e discriminadas em função do cumprimento dessas condicionalidades.

Os dados coletados nas pesquisas deixam claro que o programa tem conseguido avançar, inclusive além daquilo a que ele se propõe, onde existe um processo de constituição da assistência social como direito nos municípios e o engajamento, seja por parte dos gestores, seja por parte da sociedade civil, em relação à implementação da política de Assistência Social. Assim a situação observada nas cidades selecionadas na primeira investigação – Aracajú e Belo Horizonte - com graus diferenciados de adesão e de organização local para execução do programa, conjuga iniciativas de promoção da cidadania e da autonomia dos sujeitos envolvidos com ações claramente prescritivas e controlistas. Já nas localidades do Distrito Federal, cobertas pela segunda investigação, constata-se grande esforço institucional para preservar o desenho local claramente distinto da proposta federal, agregando inclusive algumas ações importantes junto à população adulta – destaque para o pro-

grama de alfabetização de adultos, impulsionado por uma ajuda de custo monetária mensal e individual, e a inscrição nos cursos de capacitação de mão-de-obra e nas agências oficiais de emprego. Merece destaque nesse sentido, a tendência presente no Programa Vida Melhor, contrária à diretriz do programa federal, em desconsiderar o protagonismo que se deve atribuir às mulheres, na atribuição da titularidade do benefício, o que dificulta sobremaneira o acesso das mulheres ao benefício e às ações complementares

O forte viés *familista* do programa, com a transferência de parte substantiva da responsabilidade pela proteção social para as famílias, emerge já nos próprios documentos normativos, em que se estabelece a família como foco principal do programa. Essa centralidade se traduz tanto na família como objeto e o foco do programa, mas principalmente como sendo um dos seus pilares básicos de sustentação, haja vista que o seu sucesso depende fundamentalmente da adesão e do comprometimento das famílias, leia-se, das mulheres, para o cumprimento dos seus requisitos. Essa tendência vai de encontro à realidade das famílias beneficiárias, seja pelos arranjos familiares diferenciados que não se enquadram nesse modelo de família nuclear, com um homem provedor, mas também pelos conflitos familiares presentes nessas famílias e que, muitas vezes, se acirram com a entrada do benefício.

No que se refere ao perfil de mulheres que recebem o benefício do Programa Bolsa-Família se constatou que embora as normas do Programa, não está dito em nenhum momento que o mesmo se destina a famílias com filhos ou a mulheres que são mães, já que o programa não trabalha em termos da necessidade das pessoas, mas da existência do recurso. Mas há uma triagem feita em função da quantidade de filhos e, como resultado, a maior parte das mulhe-

res beneficiárias estão em idade reprodutiva, isto é, têm entre 19 e 39 anos, ou recém saíram dela. No caso do Distrito Federal, o percentual expressivo de homens como titulares do benefício – mais de 45% – constatado durante a 1ª fase da pesquisa, deverá ser melhor analisado na continuidade da pesquisa com vistas a identificar os determinantes de tal peculiaridade.

Não se pode ignorar os benefícios que a inserção no programa traz à vida das mulheres. Os paradoxos que envolvem o programa, abrangem não só sua execução mas questões centrais de sua concepção. O acesso à renda, um direito humano fundamental, tem servido de fermento à constituição de uma cidadania bastante peculiar, posto que ligada basicamente ao consumo, viabilizado pelo acesso aos recursos monetários e desligada dos direitos universais e do mundo do trabalho, que permanecem no campo das (remotas) possibilidades. As iniciativas em curso voltadas para a capacitação e geração de emprego e renda atingem um percentual reduzido de mulheres e não logram garantir condições materiais para que as mulheres transformem os conhecimentos adquiridos em fonte de renda. Persiste, a exemplo da tendência que marca a política social brasileira, contemporânea, a fratura entre assistência e trabalho e a incapacidade das iniciativas romperem o circuito assistencial.

Ademais, como enfatizaram muitas das mulheres entrevistadas, como regra, esse acesso e *status* não significa mudanças estruturais na sua condição de vida. O acesso à renda e ao espaço público promovidos pelo Programa, podem possibilitar às mulheres se reconhecerem como sujeitos de direitos e romperem o isolamento a que estão submetidas, em virtude da pobreza, da miséria e do enclausuramento em que estão imersas. Tais repercussões emergem porém como efeitos não previstos pelo programa.

Os desafios postos ao programa, e de outras similares em curso na América Latina, não são poucos e se mostram de difícil conjugação. O fato de atribuir centralidade às mulheres não permite identificar dentro os objetivo do programa a promoção da equidade de gênero - pelo contrário, ao privilegiar o viés *familista* e *maternalista* em seu desenho, tende a cristalizar desigualdades entre mulheres e homens, revelando-se antes como uma política para mulheres que política de gênero, quando não anti-equidade de gênero. Ademais seu caráter focalista tem revelado uma opção que debilita a cidadania e o direito universal das mulheres e homens que se encontram em situação de pobreza ao acesso à renda.

Marlene Teixeira é Assistente Social, Doutora em Sociologia (2003) e Mestre em Política Social (1998), pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é docente e pesquisadora do Departamento de Serviço Social (SER/IH/UnB) da Universidade de Brasília. Coordenadora do GENPOSS Grupo de Estudos em Gênero Política Social e Serviços Sociais (PPGPS/SER/IH/UnB). Correio eletrônico: marte@umb.br.

Graciela Di Marco

El poder de lo colectivo. Los discursos de derechos y la transformación de las identidades feministas en la Argentina post-crisis

Introducción

Desde 2002 hemos llevado adelante un programa de investigaciones con el propósito de analizar la conformación de

diversos movimientos sociales y la construcción de ciudadanía, a través del estudio de los discursos y las prácticas de varones y mujeres miembros de los movimientos de trabajadores desocupados y de empresas recuperadas. El objetivo de este programa fue comprender si la participación en esos movimientos contribuyó a transformaciones en las identidades individuales, al desarrollo de discursos y prácticas de derechos y a la construcción de identidades colectivas que conmovieran las relaciones tradicionales de poder.

Los resultados que presentamos a continuación surgen de la interpretación de los discursos, ya que a partir de éstos se pueden observar las diferentes formas en que los actores construyen ciudadanía, emergiendo un enfoque multidimensional, que incluye la concreción de los derechos según los contextos, que no son marcos de la acción, sino campos de relaciones de poder donde se juega la posibilidad de autonomía, de agenciamiento y la construcción y reconstrucción de identidades.

El reconocimiento y la práctica de los derechos están modelados por las luchas de la sociedad civil y construidos través de la acción social y los movimientos sociales. Están vinculados con el cambio de algún aspecto de las relaciones de poder. Dependen de varias dimensiones: la historia anterior de los sujetos o las instituciones, el grado de *asociatividad* que se produzca y el grado de politización de los actores. Tomando en cuenta el carácter relacional del poder, una perspectiva que pone el foco en el ejercicio del mismo por parte de los grupos subordinados simultáneamente da cuenta del poder y de la resistencia, de formas conflictivas, tanto positivas como negativas, de producción del poder. Este enfoque difiere del de *empoderamiento*, noción que ha sido paulatinamente vaciada de contenido, con alusiones que la alejan del campo de las relaciones