



Relatório Final de Implementação

I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007

Secretaria Especial de
Políticas para as Mulheres



Relatório Final de Implementação

I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007

Brasília, DF
Setembro, 2009

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres



© 2009. Presidência da República.

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Elaboração, distribuição e informações:

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Presidência da República

Via N1 Leste s/n, Pavilhão das Metas, Praça dos Três Poderes

Zona Cívico Administrativa – CEP: 70.150-908, Brasília-DF

Telefones: (61) 3411.4246 / 3411.4330

Fax: (61) 3326.8449

spmulheres@spmulheres.gov.br

www.spmulheres.gov.br

Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher

Elaboração do documento:

Fábia Oliveira Martins de Souza

Luana Simões Pinheiro

Revisão:

Luana Nery Moraes

Projeto Gráfico:

Jheison Henrick

CTP, Impressão e Acabamento:

Cidade Gráfica e Editora Ltda

Distribuição gratuita.

Tiragem: 2.500 exemplares

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra, desde que citada a fonte.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

.....
Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Relatório Final de Implementação: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – 2005 - 2007.

Brasília: SPM, 2009.

132 p. : il.

1. Discriminação contra a mulher 2. Políticas públicas 3. Conferência I. Título II. Série

CDU 396
.....

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República

Nilcéa Freire
Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Teresa Cristina Nascimento Sousa
Secretária Adjunta

Sônia Malheiros Miguel
Subsecretária de Articulação Institucional

Lourdes Maria Bandeira
Subsecretária de Planejamento de Políticas para as Mulheres

Aparecida Gonçalves
Subsecretária de Monitoramento e Ações Temáticas

Odisséia Pinto de Carvalho
Assessora Especial

Cíntia Rodrigues Dias Gouveia
Chefe de Gabinete

Susana Cabral
Secretária Executiva
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

Integrantes do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres em setembro de 2009

Secretaria Especial de Política para as Mulheres (coordenação)

Lourdes Maria Bandeira – Titular
Luana Simões Pinheiro – Suplente

Casa Civil/PR

Magaly Correia Marques – Titular
Mariana Bandeira de Mello Parente Sade – Suplente

Ministério da Educação – MEC

Maria Elisa Brandt – Titular
Adriana de Oliveira Barbosa – Suplente

Ministério da Justiça – MJ

Juliana Barroso – Titular
Inajara Ferreira – Suplente

Ministério da Saúde – MS

Lena Vânia Carneiro Peres – Titular
Lidiane Ferreira Gonçalves – Suplente

Ministério das Cidades – MCid

Kátia Maria Borges Fidalgo – Titular
Ana Koatz – Suplente

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA

Andréa Lorena Butto Zarzar – Titular
Renata Leite – Suplente

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS

Célia Maria Farias Vieira – Titular
Júnia Valéria Quiroga da Cunha – Suplente

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG

Andréa Costa Magnavita – Titular
Danielle Cancela Cronemberger – Suplente

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE

Leonor Costa – Titular
Maria de Fátima Kobielski – Suplente

Ministério das Minas e Energia – MME

Verônica Freire Lima e Silva – Titular
Rosana de Almeida Antunes – Suplente

Ministério da Cultura – MinC

Célia Jeane dos Santos – Titular
Thaís S. P. Werneck – Suplente

Ministério do Meio Ambiente – MMA

Samyra Brollo de Serpa Crespo – Titular
Karla Monteiro Matos – Suplente

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA

Vera Lúcia de Oliveira Daller – Titular
Rosa Maria Peres Kornijezuk – Suplente

Secretaria Geral – SG/PR

Quenes Silva Gonzaga – Titular
Marina Pimenta Spinola Castro – Suplente

Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH

Pedro Pontual – Titular
Luiza Borges Oliveira – Suplente

Secretaria Especial de Políticas para a Promoção de Igualdade Racial – Seppir

Eloá Kátia Coelho – Titular
Renata Melo Barbosa do Nascimento – Suplente

Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República – Secom

Joyce Del Frari Coutinho – Titular
Lucia Maria Rodrigues Mendes – Suplente

Fundação Nacional do Índio – Funai

Leia Bezerra do Vale – Titular
Irania Maria da Silva Ferreira Marques – Suplente

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

Natália de Oliveira Fontoura – Titular
Elizabeth Marins – Suplente

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE

Ana Lúcia Sabóia – Titular
João Belchior – Suplente

Caixa Econômica Federal – CEF

Glória Francisca Gonçalves – Titular
Roseli de Moraes – Suplente

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM

Lúcia Helena Rincon Afonso – Titular
Rosimere Maria Vieira Teles – Titular
Rosa de Lourdes Azevedo dos Santos – Titular
Gláucia de Fátima Barban Morelli – Suplente
Raquel Felau Guisoni – Suplente
Lígia Maria Borges de Jesus – Suplente

Organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo Estadual

Cecília Teixeira (Superintendência de Políticas para as Mulheres do Rio de Janeiro) – Titular
Vago – Titular
Maria Araújo de Aquino (Secretaria Estadual da Mulher do Acre) – Suplente
Vago – Suplente

Organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo Municipal

Teresinha Beraldo (Secretaria de Mulher de Maringá/PR) – Titular
Berenice Rosa (Coordenadoria da Mulher de Campinas /SP) – Titular
Rosaly Scalabrini (Coordenadoria Municipal de Rio Branco/AC) – Suplente
Vago – Suplente

Organização Internacional do Trabalho – OIT (convidada permanente)

Márcia Vasconcelos

Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher – Unifem (convidada permanente)

Maria Inês Barbosa
Ana Carolina Querino

Agradecimentos

Diversas pessoas participaram da elaboração deste relatório, bem como de todo o processo de implementação e monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) entre os anos de 2005 e 2007. Além das integrantes do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, cuja atuação tem sido de fundamental importância para o sucesso deste trabalho pioneiro, agradecemos a toda a equipe da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e às representantes dos diversos órgãos do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano que vem participando como convidadas, colaboradoras ou observadoras.

Sumário

Apresentação	11
---------------------------	-----------

Introdução	13
-------------------------	-----------

Capítulo 1

Avaliação dos resultados alcançados e das dificuldades enfrentadas no período 2005-2007.....	17
---	-----------

1.1. Transversalização horizontal: avanços e desafios.....	17
--	----

1.1.1 Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania	19
---	----

1.1.2 Educação inclusiva e não sexista.....	47
---	----

1.1.3 Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos	58
--	----

1.1.4 Enfrentamento da violência contra as mulheres.....	74
--	----

1.1.5 Gestão e Monitoramento do PNPM.....	89
---	----

1.2. Transversalização vertical: a estratégia de pactuação com estados e municípios	96
--	----

1.3. Cooperação Estado e sociedade civil.....	99
---	----

Capítulo 2

II PNPM: Avanços e Desafios.....	103
---	------------

2.1. Avanços do I PNPM para II PNPM.....	106
--	-----

Anexos	117
---------------------	------------

Anexo 1 – Decreto 5.390 de 08 de março de 2005.....	117
---	-----

Anexo 2 – Decreto 6.387 de 05 de março de 2008.....	121
---	-----

Anexo 3 – Portaria nº 62 de 24 de setembro de 2008.	124
--	-----

Anexo 4 – Glossário de Siglas.	130
-------------------------------------	-----

Apresentação

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM), lançado em dezembro de 2004, é fruto de uma intensa mobilização social ocorrida durante este ano, que culminou com a realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM), em Brasília. Em todo o processo – que contou com conferências estaduais e municipais – participaram mais de 120 mil mulheres de diferentes estados, raças, idades, orientações sexuais, reforçando o princípio adotado por este governo de garantir a participação social em todas as etapas de construção das políticas públicas.

Referenciadas por sua origem geográfica e por suas histórias de vida e experiências pessoais, as mulheres brasileiras apresentaram ao governo federal reivindicações de ações públicas que pudessem lhes garantir melhores condições de vida, mais cidadania e igualdade. De fato, o I PNPM sistematizou não apenas demandas históricas das mulheres brasileiras, mas também novas questões apresentadas, que resultaram em um conjunto de 239 diretrizes, especialmente nas áreas de trabalho, saúde, educação e violência, deliberadas na plenária final da I CNPM.

Passados quatro anos de implementação do I Plano, e já em vigência do II PNPM, é nosso dever apresentar à sociedade os resultados alcançados, os avanços e as principais dificuldades enfrentadas na implementação desta experiência inédita e inovadora no Brasil. Este documento sistematiza a atuação dos diversos órgãos do governo federal e reafirma a centralidade da estratégia de gestão integrada das políticas de gênero. A sua análise demonstra o compromisso do governo federal com a temática e reflete o fortalecimento temporal e institucional das políticas voltadas para as mulheres.

Sem dúvida uma das marcas da contemporaneidade está no lidar com a diversidade, com as identidades e com as assimetrias de gênero. Os resultados do I PNPM indicam um novo perfil de institucionalidade vigente, na qual ações transversais são pensadas como estratégias estruturadoras de políticas públicas. Neste sentido, a preocupação acerca das desigualdades sociais de gênero tem sido decisiva, ao considerarmos que estas se inscreveram fortemente nas tradições culturais de nossa sociedade e geraram conseqüências danosas, as quais cumpre superar, a exemplo da violência contra as mulheres e das desigualdades de oportunidades no mundo do trabalho.

Este documento caracteriza as mudanças que vêm ocorrendo na gestão pública relativas à incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social, com repercussões nas esferas jurídicas e administrativas. A elaboração de uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências políticas, institucionais, de gestão e administrativas e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas distintas esferas do governo, assegura uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres brasileiras. Estas estratégias reverberaram fortemente nas políticas públicas.

A realização da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2007, base para o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, lançado em 2008, com quase 400 ações, é indicativa do caminho exitoso que percorremos e dos novos horizontes e desafios que nos aguardam.

Nilcéa Freire
Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
Presidência da República

Introdução

Avaliar os resultados, identificar êxitos e gargalos, produzir uma memória das experiências desenvolvidas, aprimorar a intervenção do governo na área de políticas para as mulheres. Estes são os objetivos desta publicação que ora é disponibilizada a toda a sociedade brasileira como uma ferramenta de gestão e de controle social, direcionada a agentes públicos das três esferas da federação, a entidades dos movimentos feminista e de mulheres e ao público interessado, em geral.

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM) foi lançado em dezembro de 2004, e resulta de um processo amplamente participativo e democrático que envolveu, direta e indiretamente, 120 mil mulheres de todo o país em conferências municipais, estaduais e na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. A Conferência Nacional, convocada pela SPM e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, aprovou, em sua plenária final, os princípios da Política Nacional para as Mulheres e um conjunto de 239 diretrizes que deveriam orientar, ampla e irrestritamente, a atuação estatal na construção de suas políticas públicas, em especial do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, e representar o resultado concreto das discussões travadas em todo o Brasil durante o processo da I CNPM. Orientaram, portanto, a construção do I Plano Nacional e de outras iniciativas desenvolvidas posteriormente os seguintes princípios:

a) **Igualdade e respeito à diversidade:** mulheres e homens são iguais em seus direitos e sobre este princípio se apóiam as políticas de Estado que se propõem a superar as desigualdades de gênero. A promoção da igualdade requer o respeito e atenção à diversidade cultural, étnica, racial, inserção social, de situação econômica e regional, assim como aos diferentes momentos da vida. Demanda o combate às desigualdades de toda sorte, por meio de políticas de ação afirmativa e consideração das experiências das mulheres na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas;

b) **Equidade:** o acesso de todas as pessoas aos direitos universais deve ser garantido com ações de caráter universal, mas também por ações específicas e afirmativas voltadas aos grupos historicamente discriminados. Tratar desigualmente os desiguais, buscando-se a justiça social, requer pleno reconhecimento das necessidades próprias dos diferentes grupos de mulheres;

c) **Autonomia das mulheres:** deve ser assegurado às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas e corpos, assim como as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e país e de romper com o legado histórico, com os ciclos e espaços de dependência, exploração e subordinação que constroem suas vidas no plano pessoal, econômico, político e social;

d) **Laicidade do Estado:** as políticas públicas de Estado devem ser formuladas e implementadas de maneira independente de princípios religiosos, de forma a assegurar efetivamente os direitos consagrados na Constituição Federal e nos diversos instrumentos internacionais assinados e ratificados pelo Estado brasileiro, como medida de proteção aos direitos humanos das mulheres e meninas;

e) **Universalidade das políticas:** as políticas devem ser cumpridas na sua integralidade e garantir o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres. O princípio da universalidade deve ser traduzido em políticas permanentes nas três esferas governamentais, caracterizadas pela indivisibilidade, integralidade e intersetorialidade

dos direitos, e combinadas às políticas públicas de ações afirmativas, percebidas como transição necessária em busca da efetiva igualdade e equidade de gênero, raça e etnia;

f) **Justiça social:** implica no reconhecimento da necessidade de redistribuição dos recursos e riquezas produzidas pela sociedade e na busca de superação da desigualdade social, que atinge de maneira significativa as mulheres;

g) **Transparência dos atos públicos:** deve-se garantir o respeito aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com transparência nos atos públicos e controle social; e

h) **Participação e controle social:** devem ser garantidos o debate e a participação das mulheres na formulação, implementação, avaliação e controle social das políticas públicas.

Para a elaboração do Plano, foi instituído, por meio do Decreto de 15/07/2004, um Grupo de Trabalho Interministerial composto pelos seguintes ministérios e secretarias especiais, além da SPM que o coordenava: Ministérios da Saúde; da Educação; do Trabalho e Emprego; da Justiça; do Desenvolvimento Agrário; do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Planejamento, Orçamento e Gestão; e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial. Além das instituições do governo federal, a participação da sociedade civil continuou sendo assegurada via representação do CNDM e foi aberta a possibilidade, pelo próprio Decreto, de que governos estaduais, municipais e do Distrito Federal pudessem participar, na condição de convidados.

O GTI trabalhou intensamente para cumprir, no exíguo prazo de quatro meses, os objetivos a ele atribuídos no Decreto, quais sejam: a) elaborar o PNPM de acordo as prioridades definidas no planejamento governamental e com as diretrizes oferecidas pela I Conferência; b) estabelecer as ações relativas às respectivas esferas governamentais de acordo com as competências constitucionais; e c) propor estratégias de acompanhamento, avaliação e monitoramento do Plano.

Durante todo o processo, adotou-se uma metodologia de trabalho que exigiu o desenvolvimento de uma gestão transversal e articulada junto a cada órgão setorial para o qual se necessitaria estabelecer parcerias que pudessem traduzir as diretrizes aprovadas na Conferência em políticas públicas. Nesse sentido, foi construído, junto a cada ministério ou secretaria especial, um plano de ações que continha informações sobre prazos, responsáveis e produtos de cada ação. Cada um destes planos foi submetido ao pleno do GTI e o resultado foi a organização do PNPM em torno de 199 ações distribuídas em cinco grandes eixos estratégicos, relacionados às áreas prioritárias de atuação naquele momento: 1. Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; 2. Educação inclusiva e não sexista; 3. Saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; 4. Enfrentamento à violência contra as mulheres; e 5. Gestão e monitoramento do Plano. Para cada eixo estratégico foram definidos objetivos e prioridades, sob as quais se classificavam as ações. Ademais, foram construídas metas quantificáveis, que possibilitaram o monitoramento dos avanços e das dificuldades enfrentadas entre os anos de 2005 a 2007, período de vigência do I PNPM.

Para monitorar e avaliar a implementação das ações do Plano e, dessa forma, assegurar sua efetividade e eficácia, foram criados alguns instrumentos que contribuíram para viabilizar sua gestão no que diz respeito à construção tanto de espaços de articulação com os diferentes ministérios e secretarias responsáveis pela execução do Plano, quanto de mecanismos de acompanhamento das

ações por eles desenvolvidas e de incentivo à transversalização vertical da perspectiva de gênero. Foi instituído, já no Decreto nº5390/2005, o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano. Coordenado pela SPM, o Comitê foi integrado por todos os órgãos responsáveis pela execução de ações no Plano, além de representantes do CNDM, com as seguintes atribuições: i) estabelecer a metodologia de acompanhamento do PNPM; ii) apoiar, incentivar e subsidiar tecnicamente a implementação do Plano nos estados e municípios; iii) acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PNPM; iv) promover a difusão do Plano; v) efetuar ajustes de metas, prioridades e ações do Plano; vi) elaborar relatório anual de acompanhamento; e vii) encaminhar o relatório ao CNDM e à Câmara de Políticas Sociais.

O Comitê tem se reunido periodicamente desde sua instalação¹ e tem se constituído em um importante espaço para articulação de parcerias visando o desenvolvimento de novas ações, para acompanhamento das dificuldades e avanços vivenciados no processo de execução do Plano e para definição de prioridades entre os órgãos e as representações da sociedade civil. O Comitê conta, ainda, com o suporte do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNPM, cujo objetivo é estabelecer um fluxo mais confiável e menos burocrático das informações de modo a assegurar a integridade e veracidade dos dados e a produção sistemática de material para subsidiar o acompanhamento da execução do Plano. Esta ferramenta é fundamental para oferecer o apoio necessário ao processo decisório, bem como para garantir a transparência da implementação das ações e dos resultados alcançados. O Sistema está disponível na home-page da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pode ser acessado por toda a sociedade.

Para cumprir seus objetivos, este documento está organizado em duas seções. A primeira delas trata da apresentação dos resultados alcançados no período 2005/2007, abordando não só a perspectiva da transversalização horizontal (parcerias entre órgãos do governo federal), mas também os avanços relacionados à transversalização vertical (entre as três esferas da federação) e à parceria entre Estado e sociedade civil. Já a segunda parte do relatório lança luz sobre as perspectivas para o futuro, tratando do II Plano Nacional e das principais alterações por ele inseridas no campo das políticas para as mulheres.

O legado do I Plano está apresentado neste documento de avaliação e de prestação de contas à sociedade brasileira. Cada ação desenvolvida e cada parceria construída estão descritas neste relatório que se constitui em uma memória da mais inovadora experiência no campo das políticas de promoção da igualdade de gênero e de autonomia das mulheres. Pela primeira vez, as mulheres brasileiras contaram com um instrumento tão denso e complexo como o PNPM e, pela primeira vez, a sociedade brasileira de fato caminhou organizada e decididamente para a consolidação de uma política nacional para as mulheres. Os resultados são muitos e as perspectivas futuras as melhores. O I Plano findou em 2007, mas um conjunto de quase 400 ações, em onze áreas estratégicas, compôs o II PNPM, em curso desde 2008, expressando a reafirmação do governo federal com as mulheres brasileiras e com a construção de um país mais igualitário.

Boa leitura!

1 As memórias de todas as reuniões do Comitê de Articulação e Monitoramento encontram-se disponíveis no site da SPM, no seguinte endereço: http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/destaques_plano_nacional_pr.htm. O Regimento que norteia sua atuação encontra-se no anexo 3 deste documento.

Capítulo 1

Avaliação dos resultados alcançados e das dificuldades enfrentadas no período 2005-2007

1.1. Transversalização horizontal: avanços e desafios

A incorporação das questões de gênero nas políticas públicas tornou-se uma estratégia mundial para a garantia e promoção da igualdade de gênero a partir da 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada pelas Nações Unidas, em Beijing, em 1995. Nessa Conferência, os chefes de Estado e de governo presentes, inclusive o Brasil, comprometeram-se a adotar e levar adiante uma estratégia de internalização da igualdade de gênero nas políticas públicas e avaliar, regularmente, o impacto das políticas implementadas sob esse prisma.

No caso brasileiro, esta estratégia foi adotada a partir da utilização do conceito de transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Isso significa que “os governos e os outros atores devem promover uma política ativa e visível com vistas a integrar uma preocupação pela igualdade entre os sexos em todas as políticas e em todos os programas, nomeadamente analisando as conseqüências que delas resultam para as mulheres e para os homens, antes de qualquer tomada de decisão”². No caso da transversalização horizontal, trata-se de articular para que os órgãos setoriais da mesma esfera federativa atuem a partir de uma perspectiva que incorpore a dimensão de gênero em suas iniciativas. Já a vertical refere-se ao impulso dado pelo governo federal para que governos estaduais e municipais atuem também a partir deste ponto de vista.

Tal estratégia nunca havia sido assumida como compromisso governamental e, portanto, nunca havia tido força política para se consolidar entre os ministérios e órgãos governamentais, de modo a estar presente desde o processo de elaboração até o processo de avaliação das políticas. Isso não significa que não existiram tentativas, algumas até exitosas, de articular diferentes órgãos para incorporar gênero em suas políticas. No entanto, essa ideia ainda não era vista como uma estratégia de governo. É apenas a partir de 2003 que a questão se coloca clara e efetivamente como um objetivo e até mesmo como uma prioridade de governo. Documentos oficiais do governo trazem a questão explicitamente em seus textos: “As metas para o ano de 2003 contemplam (...) inclusão conceitual e prática em todas as áreas do Governo, considerando que os direitos humanos das mulheres são indivisíveis e universais, o que exige que a cidadania plena das mulheres seja princípio transversal, compromisso de todos os ministérios”³; “A

2 Segundo a ONU “Internalizar a igualdade de gênero nas políticas públicas correntes” (ONU apud SILVA, Manuela. Internalizar a igualdade de gênero nas políticas públicas: um caminho em aberto. In: Tavares, Teresa e Ferreira, Virgínia (orgs.). *Revista da Associação Portuguesa de Estudo sobre as Mulheres: Ex Aequo*. Portugal: n.2/3, 2000, p. 43-52.)

3 BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Compromissos do Governo Federal 2003: políticas públicas para as mulheres**. Brasília: 2003. 36p.

gestão transversal é um dos grandes desafios para a administração pública (...) é uma prioridade política do governo”⁴.

É como consequência desse processo, e como seu maior exemplo, que o governo federal lançou o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em 2004. A partir desta seção, serão apresentadas as principais realizações no campo das políticas para as mulheres e para a igualdade de gênero desenvolvidas pelo conjunto de órgãos que se comprometeu com a construção e implementação do PNPM. É preciso considerar que ao lado dos muitos avanços destacados neste documento, muitos são também os desafios a vencer. Tais desafios estão relacionados, entre outros: a) às dificuldades de inserção de um novo tema na agenda política nacional, especialmente de um tema polêmico e delicado como é o que aqui se trata; b) às restrições impostas pela cultura organizacional da administração pública brasileira, que dificulta a concretização dos princípios da transversalidade e da interseccionalidade; c) aos limites impostos pelo pacto federativo brasileiro que estabelecem responsabilidades e atribuições específicas a cada ente da federação, retirando da gestão direta do governo federal temas importantes para a questão de gênero; d) à heterogeneidade das diferentes políticas cobertas pelo PNPM, tanto no que se refere ao nível de descentralização, quanto à existência de sistemas, leis orgânicas e fundos; e) aos recursos escassos e à constante disputa no campo político por maior legitimidade que se traduza em maior orçamento, mais recursos humanos, etc; f) às disparidades regionais e à dimensão do país, que faz com que o público-alvo das ações do Plano alcance mais de 97 milhões de brasileiras; g) à pouca produção de informações em áreas estratégicas, como sobre a violência.

Cada intervenção desenvolvida no âmbito do Plano foi construída e executada tendo esses desafios como pano de fundo. Cotidianamente novas estratégias têm sido criadas para vencê-los e assegurar às mulheres brasileiras o acesso aos seus direitos sociais e à condições dignas de inserção na sociedade. Neste contexto, a parceria com as organizações da sociedade civil tem se revelado fundamental e, por isso, tem sido cada vez mais intensificada. Na mesma direção, o diálogo com estados e municípios – em especial com os organismos de políticas para mulheres, quando existentes – também se constitui em requisito primário para garantir a efetivação das políticas na realidade local. Sem dúvida as parcerias constituídas durante este período representam um dos grandes legados do Plano Nacional, pois são as estruturas sobre a qual a política nacional para as mulheres se assenta, possibilitando, assim, sustentabilidade das ações ao longo dos anos.

Nesse sentido, cada um dos resultados, que será apresentado a seguir, é fruto, não somente da atuação intensa e articulada de órgãos do governo federal, mas é produto de ações conjuntas implementadas via parcerias com governos estaduais e municipais e sempre com participação decisiva da sociedade civil. Nesta seção, serão apresentados, para cada um dos eixos do Plano, os principais resultados, acompanhados de uma breve avaliação dos desafios ainda persistentes em cada área e das dificuldades encontradas para vencê-los. Inicia-se, portanto, com as ações na área de trabalho, apresentadas logo a seguir.

4 BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: 2004. 116p.

1.1.1 Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania

O desenvolvimento de políticas públicas para promoção da autonomia feminina e redução das desigualdades de gênero no campo do trabalho constitui-se em uma demanda antiga e mobilizadora dos movimentos feministas e de mulheres. Os entraves para a inserção igualitária de homens e mulheres neste espaço e a identificação de práticas discriminatórias no interior das empresas e da administração pública evidenciam a permanência e a difusão de valores preconceituosos e estereotipados. Tais valores, construídos a partir de convenções sociais de gênero, impactam não apenas a vida laboral das mulheres, mas limitam suas possibilidades de inserção na sociedade de modo geral, pré-estabelecendo capacidades e habilidades para cada um dos sexos.

Por outro lado, a ideia de múltiplas identidades, que veio conquistando espaço nos campos da academia e do movimento social nos últimos anos, alcança o setor público e exige que gestores/as e políticos/as passem a trabalhar a partir de uma perspectiva que não suporta as mulheres como um grupo homogêneo, mas, ao contrário, identifica-o por diferentes marcadores sociais. Nesse contexto, passa-se a desenvolver políticas específicas para segmentos com necessidades e demandas particulares, a exemplo de mulheres rurais, negras, com deficiência, entre outros. Para estes grupos, garantir uma inserção igualitária no mercado de trabalho passa pelo reconhecimento de suas especificidades e pela oferta de condições a eles historicamente negadas.

Para dar conta destas e de outras questões relacionadas ao exercício pleno da cidadania das mulheres e de seus direitos sociais, o I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres trouxe um conjunto de 76 ações, divididas nas seguintes prioridades:

- a. Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho;
- b. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio;
- c. Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com equidade salarial e de acesso a cargos de direção;
- d. Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas;
- e. Ampliar o exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e à moradia.

Ao longo do período de implementação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, inúmeras foram as iniciativas desenvolvidas para dar concretude a cada um dos compromissos assumidos em seu texto. Neste capítulo, serão apresentadas as principais ações implementadas pelos Ministérios do Trabalho e Emprego, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Minas e Energia, Cidades e pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

A. Análise do cumprimento das metas propostas no I PNPM

No processo de elaboração do I PNPM foram estabelecidas 6 metas para acompanhamento da implementação das ações do capítulo 1. A descrição de cada uma delas e a análise de seu cumprimento seguem abaixo:

1. Adotar medidas que promovam a elevação em 5,2% na taxa de atividade das mulheres na PEA, entre 2003 e 2007.

Em relação a esta meta, os dados divulgados pelo IBGE, no âmbito da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, mostram que a taxa de atividade das mulheres de 10 anos ou mais de idade aumentou de 50,7%, em 2003, para 52,4%, em 2007, o que corresponde a um incremento de 3,3%. Ainda que esta elevação seja inferior à meta definida para o período de implementação do I PNPM, é importante destacar que equivale a um aumento de mais de 5 milhões de mulheres à disposição do mercado de trabalho (ocupadas ou à procura de emprego).

O não cumprimento desta meta indica, por um lado, a magnitude do desafio a ser enfrentado pelo governo federal na promoção da igualdade entre homens e mulheres no campo do trabalho. Por outro, aponta para a necessidade de se reforçarem as intervenções e articulações – não apenas no âmbito federal, mas também estadual e municipal – entre os órgãos responsáveis pelas políticas de emprego e renda e aqueles com a missão de promover a transversalidade de gênero, para que assim possa-se avançar ainda mais em uma área tão central e decisiva como a do trabalho.

2. Manter a média nacional em, no mínimo, 50% de participação das mulheres no total de trabalhadores capacitados e qualificados atendidos pelo PNQ e nos convênios do MTE com entidades que desenvolvam formação profissional.

Durante todo o período de implementação do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, a meta de alcançar, no mínimo, 50% de participação das mulheres no conjunto de beneficiários do PNQ e dos convênios do MTE com entidades de formação profissional foi cumprida.

3. Conceder crédito a 400 mil mulheres trabalhadoras rurais, no período de 2005 a 2006.

Esta meta foi superada, pois foram beneficiadas 487.924 com operações de crédito do Pronaf na safra 2005-2006⁵. Para atingir este resultado, o MDA atuou a partir de quatro frentes de trabalho: i) alteração nos procedimentos de execução do Pronaf que impediavam seu maior acesso por parte das mulheres, especialmente na Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP); ii) implementação de política de crédito especial para as mulheres; iii) realização de Termo de Cooperação entre o MDA, a SPM e os bancos e cooperativas que operam o crédito com vistas à ampliação do crédito para as mulheres; e iv) amplo trabalho de capacitação das mulheres sobre a política de crédito do MDA.

4. Documentar 250 mil mulheres rurais, no período de 2004 a 2007.

Esta meta também foi alcançada. O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural atendeu, nesse período, 275 mil mulheres, com a emissão de mais de 561 mil documentos. Importante lembrar que esse Programa foi implementado em 2004 e surgiu da reivindicação dos movimentos sociais, principalmente os de mulheres. Ele

5 A cada operação de crédito corresponde uma mulher beneficiada.

articula organismos governamentais e não-governamentais para realização de uma ação que garante a efetivação da cidadania e o acesso das políticas públicas para as mulheres no meio rural. Para além da emissão gratuita dos documentos, prevê a conscientização sobre a necessidade e a utilidade da documentação civil e trabalhista, além da orientação de acesso a políticas públicas para as mulheres na reforma agrária, na agricultura familiar e na previdência social. Além disso, ocorre nas proximidades do local de moradia das trabalhadoras rurais e tem sua gestão e controle social efetuados por comitês gestores de âmbito nacional e estaduais, os quais garantem e fortalecem a ação integrada de todos/as os/as parceiros/as do Programa de forma permanente.

5. Conceder 400 mil títulos conjuntos de terra, no caso de lotes pertencentes a casais, a todas as famílias beneficiadas pela reforma agrária, entre 2004 e 2007.

Entre 2004 e 2007, foram beneficiadas 415.653 famílias na criação de assentamentos da reforma agrária. Neste caso, é importante destacar que o procedimento de titulação de terras, previsto no Programa Nacional de Reforma Agrária, tem início com a criação do Projeto de Assentamento, por meio da publicação da Relação de Beneficiários/as, seguida da celebração do contrato do assentamento e da posterior titulação ou contrato de concessão de uso. No caso destas mais de 415 mil famílias, a titulação ainda está por ocorrer, mas o cumprimento da meta proposta no PNPM está garantido, uma vez que as famílias já estão na terra e se encontram em processo de titulação.

A inclusão das mulheres como beneficiárias está garantida por meio de dois normativos internos do INCRA, descritos a seguir:

a) A Portaria nº 981/2003 que define que a titulação conjunta da terra para lotes de assentamentos constituídos por um casal passa a ser obrigatória em situações de casamento e de união estável. Prevê, ainda, que se a terra estiver em processo de titulação e houver uma separação, em respeito ao código civil, a terra ficará com a mulher desde que ela tenha a guarda dos filhos. Não havendo filhos, os homens ou as mulheres podem requisitar novamente o acesso à terra, tendo prioridade na condição de beneficiados/as quando da criação de novos assentamentos da reforma agrária. Havendo uma falsa separação, a atitude passa a ser considerada fraude e a sofrer as penas previstas em lei.

b) A Instrução Normativa nº 38, publicada pelo Incra em março de 2007. A referida norma alterou os procedimentos e instrumentos de inscrição de candidatos/as na Implantação de Projetos de Reforma Agrária, no Cadastro das Famílias nas áreas de Regularização Fundiária e de Titulação, no Certificado de Cadastro de Imóvel Rural e no Sistema de Processamento de Informações da Reforma Agrária (SIPRA), incluindo a mulher e o homem, independente de estado civil, em caráter obrigatório.

Os dados do SIPRA, relativos ao período de 2003/2007, já indicam mudanças, especialmente a partir de 2007 com a efetivação da IN 38. Até o início da década atual, a proporção de mulheres titulares de lotes alcançava 13%. Por força da Portaria do Incra nº 981, este percentual alcançou uma média de 25,6%, entre os anos de 2003 e 2006. Finalmente, com a incorporação da IN 38 no SIPRA, o percentual aumentou e atingiu 55,8%, em 2007.

Importante observar que as estratégias para superação das desigualdades, por meio das modificações instituídas na classificação de beneficiários/as da reforma agrária em favor das mulheres chefes de família, já produziram resultados significativos. Se, em 2003, o percentual equivalia a 13,6 % e em 2007 passou a ser de 23%.

6. Atender 350 mil mulheres nos projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural e de Assistência Técnica Sustentável (ATES), entre 2004 e 2007.

Entre 2004 e 2007, foram firmados 47 convênios de Assistência Técnica que atenderam 84.037 mulheres rurais num investimento da ordem de R\$ 5,2 milhões. A Política e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, historicamente direcionados à representação masculina da unidade familiar, foram reorientados e passaram a incorporar a dimensão de gênero e as necessidades das trabalhadoras rurais em seus conteúdos, nos critérios de seleção de projetos a serem financiados e nas orientações metodológicas.

Para o atendimento desta meta, anualmente é feita a Chamada de Projetos Específica para as Trabalhadoras Rurais. Essa estratégia permitiu incentivar a maior apresentação de projetos protagonizados por mulheres na área, ampliar o reconhecimento das atividades produtivas por elas desenvolvidas, além de garantir financiamento para as entidades que desenvolvem um trabalho específico e ainda não contavam com apoio de financiamento próprio para esse objetivo.

B. Principais resultados do período

B.1. Ministério do Trabalho e Emprego

O governo federal vem desenvolvendo ações na direção da promoção de igualdade de oportunidades, por meio da disseminação, fortalecimento institucional e articulação de políticas públicas que promovam a diversidade e a eliminação de todas as formas de discriminação. Assim, importantes ações têm sido desenvolvidas com a finalidade de contribuir para a consolidação de uma política nacional integrada de inclusão social e redução das desigualdades sociais com geração de trabalho, emprego e renda, promoção e expansão da cidadania.

Tais políticas dão concretude às normas vigentes no país e refletem os compromissos assumidos pelo Brasil na esfera internacional em que se destacam a Convenção nº 100 sobre igualdade de remuneração; a Convenção nº 111 sobre discriminação (emprego e ocupação), ambas da Organização Internacional do Trabalho (OIT), e ratificadas pelo Brasil, respectivamente, em 1955 e 1965; e a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Cedaw/ONU), ratificada em 1984. Na Constituição, o direito à igualdade está presente de forma clara no capítulo relativo aos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, art. 5º, quando proclama a igualdade entre homens e mulheres em direitos e obrigações. Tais direitos estão, ainda, regulados pelo Capítulo III do Título III da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), com destaque para o art. 373-A que veda, dentre outras, promover a recusa de emprego, promoção ou motivar a dispensa do trabalho em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez, salvo quando a natureza da atividade seja notória e publicamente incompatível; e impedir o acesso ou adotar critérios subjetivos para deferimento de inscrição ou aprovação em concursos, em empresas privadas, em razão de sexo, idade, cor, situação familiar ou estado de gravidez.

Tendo como ponto de partida esse referencial normativo, bem como as diretrizes e ações elencadas no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, foram desenvolvidas diversas iniciativas entre os anos de 2004 e 2007, cabendo destacar:

- a) Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho: Criada em agosto de 2004, por meio de Decreto Presidencial, a Comissão, de caráter consultivo, tem por objetivo apresentar propostas que possam subsidiar a implementação de políticas, programas e ações que busquem a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento de gênero e raça no mundo do trabalho, valendo-se, para tanto, do diálogo social entre representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do poder público e com a assessoria técnica permanente da OIT⁶;
- b) Plano Trabalho Doméstico Cidadão: lançado em novembro de 2005, fruto de parceria entre o MTE, a SPM e a SEPPIR, tem por objetivos desenvolver ações de qualificação profissional e elevação da escolaridade às trabalhadoras domésticas, bem como ações de fortalecimento da organização sindical desta categoria profissional, de modo a garantir o empoderamento dessas mulheres e capacitá-las para que possam melhor intervir no aperfeiçoamento das políticas públicas. Foi implementado, em 2006, como experiência piloto, tendo capacitado 350 mulheres selecionadas pelos próprios sindicatos locais, sendo 210 no módulo de qualificação profissional e 140 na capacitação sindical. Para tanto, nos meses de novembro e dezembro de 2005, foram capacitados 40 educadores para compor a equipe do projeto. Para o período de implementação do II PNPM, os objetivos incluem a implementação do programa em escala nacional nos eixos de elevação da escolaridade, qualificação profissional e social e intervenção nas políticas públicas, contando para isso com a sua articulação com as ações da Educação de Jovens e Adultos (EJA);
- c) Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE)⁷: O Programa GRPE é a versão brasileira do Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GPE) desenvolvido em diversos países pela Organização Internacional do Trabalho e adaptado para o Brasil com a incorporação da questão racial, em função do peso e da importância que esta dimensão tem na determinação de situações de pobreza e na definição dos padrões de emprego e desigualdade social. Foi implementado no país, entre 2003 e 2006, e teve como marco inicial a assinatura de um Protocolo de Intenções firmado entre a OIT e

6 Compõem a Comissão: i) governo federal: Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Políticas para as Mulheres; Secretaria de Direitos Humanos; ii) entidades de trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores; Confederação Geral dos Trabalhadores; Força Sindical; Social Democracia Sindical; Central de Apoio ao Trabalho; Central Geral dos Trabalhadores do Brasil; e Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial; e iii) entidades de empregadores: Confederação Nacional da Indústria; Confederação Nacional da Agricultura; Confederação Nacional do Comércio; Confederação Nacional do Trabalho; e Confederação Nacional das Instituições Financeiras.

7 Em OIT. Gênero, raça, pobreza e emprego: o Programa GRPE no Brasil. Brasília: OIT, 2006. Disponível em http://www.oit.org.br/prgatl/prg_esp/genero/seminariofinal/pubnacgrpe.pdf.

o governo brasileiro, representado por onze órgãos do governo federal. Seu objetivo central era apoiar a incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas e programas de combate à pobreza e de geração de emprego para assim contribuir para ampliar as oportunidades de inserção das mulheres e negros no mercado de trabalho e melhorar a qualidade de seus empregos e atividades produtivas. A finalidade última do programa era, portanto, reduzir a incidência de pobreza, as desigualdades sociais, de gênero e raça, e os déficits de trabalho decente no Brasil. Para tanto, o programa se baseou em algumas estratégias centrais de intervenção, relacionadas especialmente à formação/capacitação de gestores/as públicos/as e outros atores sociais (tais como, sindicatos e organizações da sociedade civil), ao aperfeiçoamento dos programas e políticas de combate à pobreza e de geração de emprego e à produção de uma base de conhecimentos sobre as inter-relações entre pobreza, emprego, gênero e raça. Entre os principais resultados alcançados, é importante destacar:

- Ações de fortalecimento institucional e capacitação nas dimensões de gênero e raça em todo o governo federal e nos níveis municipais: foram realizadas oficinas e reuniões de formação e planejamento, bem como reuniões temáticas nas quais foram apresentados estudos sobre os temas referentes à pobreza e ao mundo do trabalho, sob a perspectiva de raça e gênero. Estas reuniões funcionaram como espaços de formação contínua de gestores de políticas públicas dos níveis federal e municipal, de organizações de trabalhadores e empregadores, pesquisadores e organizações não-governamentais. Em todo o processo foram atingidos cerca de 1.200 gestores/as públicos/as;
- Atividades junto ao Ministério do Trabalho e Emprego: capacitação de coordenadores e entidades executoras do Plano Nacional de Qualificação Profissional e Social (PNQ) que se constitui em um programa estratégico para as ações do GRPE em função de seus objetivos, de seu público-alvo e de sua abrangência nacional; apoio à concertação social sobre trabalho doméstico; apoio técnico à Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho; e capacitação específica para gestores/as do próprio Ministério;
- Realização de três oficinas sindicais com o objetivo de pensar as ações para a promoção da igualdade de oportunidades de gênero e raça e estabelecer estratégias para a implementação das mesmas. Participaram dos encontros representantes das seis maiores centrais sindicais brasileiras (CUT, CGT, CGTB, SDSA e CAT), de federações sindicais internacionais com representação no Brasil, além de alguns sindicatos convidados por suas centrais;
- Produção de conhecimento: no âmbito do Programa, foram desenvolvidas diversas atividades de pesquisa e estudo, além do lançamento de dez publicações e a realização de atividades para divulgação de dados relevantes;
- Por fim, visando dar sustentabilidade ao programa e ampliar a capacidade institucional dos parceiros, foi realizado curso de formação para constituir um

grupo preparado para reproduzir os conteúdos do Manual de Capacitação e Informação, utilizado nos processos de sensibilização e formação do GRPE. O Manual é composto por oito módulos temáticos e reúne textos conceituais, boas práticas e orientações para a ação em áreas-chave das políticas públicas.

- d) Programa Brasil, Gênero e Raça: Implementado pelo governo federal desde 1997, o Programa é um dos principais instrumentos de articulação das políticas de promoção da igualdade de oportunidades no âmbito do MTE, bem como de proposição das diretrizes que devem orientar a execução das políticas de combate à discriminação nos estados e municípios, por meio das unidades descentralizadas do Ministério. Tem por finalidade combater as discriminações no acesso e na relação de emprego, trabalho ou ocupação, fundamentada na raça, cor, sexo, religião, classe social, orientação sexual, entre outras. O Programa tem como principal estratégia de atuação a implementação dos chamados Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão nas Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho, com o objetivo de “coordenar ações de combate à discriminação em matéria de emprego e profissão (...) e instituir programas, propor estratégias, ações e atuar como centros aglutinadores, além de acolher denúncias”⁸. As principais ações desenvolvidas pelos núcleos referem-se a: i) educação e prevenção – por meio da realização de palestras, seminários e oficinas, enfocando os princípios e diretrizes das convenções nº 100 e 111 da OIT e de outras convenções correlatas, em universidades, escolas, empresas, sindicatos, etc; ii) mediação de conflitos individuais e coletivos, por meio do recebimento de denúncias de práticas discriminatórias; iii) ações afirmativas para inserção de pessoas com deficiência no mercado de trabalho, em cumprimento à Lei nº 8213/91 e ao Decreto nº 3298/99; e iv) apoio às ações desenvolvidas por terceiros, em que os núcleos buscam incentivar e fomentar outras iniciativas para promoção da igualdade de oportunidades e tratamento. Atualmente as Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho são denominadas Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego e os Núcleos de Combate à Discriminação são denominados Comissões de Igualdade de Gênero e Raça no Trabalho;
- e) Priorização de atendimento nos programas de qualificação e inserção profissional: nas ações para fortalecer a autonomia, a igualdade no mundo do trabalho e a cidadania, foram estimuladas prioritariamente ações que buscaram atender jovens mulheres no programa Consórcio para a Juventude (Primeiro Emprego). Desde a criação do Programa, em 2003, até a sua extinção, em 2007, foram qualificados mais de 215 mil jovens, sendo que mais de 65 mil foram inseridos no mercado de trabalho. Pode-se afirmar que em todas as ações, por volta de 55% dos beneficiários eram de jovens mulheres. No âmbito do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, as mulheres tiveram uma participação de 61% em relação ao total de concluintes dos cursos de qualificação profissional realizados com recursos de 2007, executados em 2008;

- f) Projeto de Cooperação Técnica MTE/OIT: Em janeiro de 2004 foi iniciada a execução de projeto de cooperação técnica entre MTE e OIT denominado “Desenvolvimento de ações no campo da qualificação social e profissional para a promoção da inclusão social de trabalhadores e trabalhadoras”. Com o objetivo de contribuir para promover a inclusão social e a geração de renda por meio da qualificação social e profissional de trabalhadores/as, o projeto, cuja execução foi estendida até março de 2009, conta com cinco grandes linhas de atuação, sendo duas especificamente voltadas para a promoção da igualdade de gênero. São elas: “Inserir os componentes de gênero, etnia, idade e deficiência nas políticas públicas de qualificação e geração de emprego e renda, visando promover a inclusão social de mulheres, negro/as, idosos e pessoas com deficiência” e “Promover participativamente a melhoria das condições de trabalho e renda das trabalhadoras domésticas”. Constituíram-se em eixos da intervenção originada a partir deste projeto as atividades de capacitação de gestores públicos das três esferas federativas sobre os temas de gênero e raça e suas relações com o Plano Nacional de Qualificação, com o objetivo de fomentar a implementação de políticas de natureza afirmativa no PNQ. Um segundo eixo importante diz respeito ao desenvolvimento de uma política específica para trabalhadoras domésticas no âmbito do Plano Setorial de Qualificação (Planseq), a saber, o já mencionado Plano Trabalho Doméstico Cidadão. Como se pode perceber, o projeto de cooperação estabelecido entre o Ministério e a OIT conferiu as bases e possibilitou o desenvolvimento de várias das iniciativas mencionadas ao longo deste capítulo, sendo de fundamental importância para a promoção da igualdade de gênero e raça/etnia no mundo do trabalho;
- g) Programa Economia Solidária: congrega-se aos esforços para promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio de iniciativas solidárias, com destaque para a organização da comercialização dos produtos e serviços da economia solidária; a formação e assistência técnica aos empreendimentos econômicos solidários e suas redes de cooperação; o fomento às finanças solidárias, sob a forma de bancos comunitários e fundos rotativos solidários; e a elaboração de um marco jurídico para a economia solidária, garantindo o direito ao trabalho associado. A intenção dessas iniciativas é fortalecer os Empreendimentos Econômicos Solidários (EES) que contam com expressiva participação de mulheres. Até 2007 foram cadastrados 22 mil EES em 52% dos municípios brasileiros onde participam cerca de 1,7 milhão de pessoas, sendo 700 mil mulheres em áreas urbanas e rurais.

B.2. Ministério do Desenvolvimento Agrário

A forma de organização do trabalho nas comunidades rurais reproduz, em grande medida, a divisão sexual do trabalho verificada na sociedade urbana e industrial. Naquela esfera, as mulheres são responsáveis pelo trabalho reprodutivo e pelos cuidados domésticos, enquanto cabe aos homens o trabalho gerador de renda monetária, apenas este reconhecido como produtivo. Acompanham estas distinções, valorações e representações da desigualdade que sustentam, por exemplo, a noção de ajuda dos homens em casa e de ajuda das mulheres na roça. Neste contexto, faz-se importante destacar que a divisão sexual do trabalho invisibiliza o trabalho das mulheres ao

desconsiderar sua contribuição para a geração de renda monetária da família, eleva a segregação do trabalho familiar e concentra as formas e mecanismos de gestão e tomada de decisão dentro da unidade de produção familiar ou do grupo de produção na mão dos homens.

É essa forma de olhar a organização do trabalho que serviu de referência no passado para as políticas de desenvolvimento rural. Apenas recentemente se constituiu um conjunto de ações articuladas do governo federal e dos movimentos e organizações feministas voltadas para a promoção da autonomia econômica e igualdade das mulheres rurais. Coube ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, neste cenário, e considerando-se o disposto no I PNPM, desenvolver um conjunto de ações voltadas para a promoção da igualdade de gênero na reforma agrária, na agricultura familiar, no desenvolvimento territorial e no etnodesenvolvimento de comunidades quilombolas. Tais iniciativas integram um conjunto de programas do Ministério, a saber: o II Plano Nacional da Reforma Agrária (PNRA), o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais e o Programa Brasil Quilombola, este último coordenado pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR). São medidas voltadas à ampliação e fortalecimento da participação econômica das trabalhadoras rurais por meio da garantia do acesso aos recursos produtivos, da sua participação social e da promoção da cidadania. A seguir, serão destacadas algumas importantes ações desenvolvidas no período 2005-2007 em diferentes áreas.

Participação social

Para ampliar a participação e o controle social das mulheres nas políticas públicas, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia e da Secretaria de Desenvolvimento Territorial, desenvolveu várias ações:

- ✓ Ampliação no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf) do número de representantes mulheres e inclusão de um maior número de organizações de mulheres na sua composição. Foi criado também o Comitê Permanente de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia para aprofundar debates e ações de controle social das políticas da área e estudar e propor fontes alternativas de financiamento para viabilizar políticas públicas;
- ✓ Incentivo à participação social de organizações de mulheres trabalhadoras rurais, por meio da capacitação de conselheiros/as dos colegiados estaduais, com a inclusão de um módulo sobre gênero e desenvolvimento rural sustentável;
- ✓ Aprovação, mediante proposição da sociedade civil na Plenária Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, de composição paritária entre homens e mulheres nos órgãos colegiados, além de diversas diretrizes voltadas para a promoção da igualdade entre os sexos;
- ✓ Elaboração do projeto de Fortalecimento das Mulheres Rurais no Desenvolvimento Territorial que visa desenvolver e integrar ações que estimulem e ampliem a participação e inserção das mulheres rurais no processo de gestão social do desenvolvimento territorial;

- ✓ Criação, no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável, do Comitê Permanente de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, com a função de avaliar, sugerir e planejar políticas para as mulheres e assessorar o colegiado do Conselho.

Cada uma das políticas para as mulheres rurais contou com um processo de participação e controle social. O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, desde a sua criação até os dias atuais, tem seu planejamento e avaliação realizados pelo Comitê Gestor Nacional e por 27 Comitês Gestores Estaduais. No caso do Pronaf Mulher, foi instituído um Grupo de Trabalho Interministerial, que incluiu a representação de diversas organizações sociais, durante o ano de 2003-2004, que teve por objetivo a elaboração de uma política de financiamento para a agricultura familiar, no âmbito do crédito, afinada com as necessidades específicas das mulheres e construída em intenso diálogo com as redes de crédito já existentes, de modo a ampliar o potencial e a capacidade produtiva das atividades organizadas, geridas e protagonizadas pelas mulheres rurais.

Na mesma linha, para acompanhar a sua implementação, foram desenvolvidas as Cirandas do Pronaf para as Mulheres, que são encontros regionais que além de capacitar, promovem a avaliação do crédito especial, com a participação de gestores, agentes financeiros, extensionistas e organizações sociais.

As políticas dirigidas para as mulheres assentadas da reforma agrária foram avaliadas nos encontros regionais realizados com a presença do Incra, de prestadores/as de serviços de assessoria sócio-ambientais e das mulheres organizadas nos movimentos sociais que lutam por reforma agrária no Brasil. Além destes eventos, em setembro de 2007 foi realizada oficina nacional para planejar as políticas para as mulheres assentadas para o período de 2008 a 2011.

Por fim, vale destacar o projeto desenvolvido pelo MDA, em parceria com a SOF (Sempre Viva Organização Feminista), com objetivo de promover a sensibilização e capacitação em políticas de igualdade de gênero para mulheres no meio rural. Foram abordados temas como o Programa de Documentação da Trabalhadora Rural, a política de crédito, a política de acesso conjunto à terra, a política de assistência técnica e extensão rural e o desenvolvimento territorial. Este trabalho envolveu a produção de diagnósticos sobre a implementação das políticas de gênero promovidas pelo MDA, tendo sido realizados diversos seminários, cursos e reuniões junto à organização de mulheres, com o objetivo de capacitar tecnicamente para a produção, relações de gênero no meio rural e as desigualdades no acesso às políticas públicas.

Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais

Na área de assistência técnica especializada, foi incorporada à Política e ao Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, por meio do Pronater Setorial, a dimensão de gênero nos conteúdos e critérios de seleção de projetos, que passaram a levar em consideração as necessidades das trabalhadoras rurais. O governo federal vem financiando ações na área para os governos estaduais e organizações da sociedade civil no âmbito do Pronaf Capacitação. Projetos protagonizados pelas mulheres rurais foram apoiados, cabendo destacar a realização de chamada de projetos específica para as trabalhadoras rurais. No período 2004-2007, foram celebrados 47 convênios de assistência técnica, em um investimento total de R\$5,2 milhões.

Neste campo, é importante mencionar que, em função das realizações no período de implementação do I PNPM, a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural foi consolidada como um programa – com previsão orçamentária própria – no Plano Plurianual 2008-2011, tendo sido incorporada uma ação específica de ATER para mulheres rurais.

Para os próximos anos, o MDA irá envidar esforços para a inclusão da rede de ATER pública e da sociedade civil na ATER setorial para mulheres rurais, para a promoção do diálogo social e interinstitucional que será reforçado com a criação de redes temáticas de ATER, dentre elas a de mulheres, e para a construção de pesquisas de avaliação e de indicadores sobre a temática. Aponta-se, assim, para uma provável ampliação da oferta e da qualificação destes serviços, bem como para a ampliação da participação social das mulheres e das condições para a conquista da igualdade e da autonomia.

Organização Produtiva de Mulheres Rurais

Em 2008, o MDA lançou o Programa de Apoio à Organização Produtiva de Mulheres Rurais⁹, com o objetivo de fortalecer as organizações produtivas de trabalhadoras rurais, a partir da troca de informações, conhecimentos técnicos, culturais, organizacionais, de gestão e de comercialização, valorizando os princípios da economia solidária e feminista. Objetiva, ainda, viabilizar o acesso das mulheres às políticas públicas de apoio à produção e comercialização, a fim de promover a sua autonomia econômica e garantir o protagonismo na economia rural, por meio das seguintes ações:

- ✓ Identificação de organizações produtivas de mulheres rurais por meio do Sistema Nacional de Informações da Economia Solidária, a fim de facilitar a articulação institucional e a identificação das demandas por projetos. Por meio de chamada pública, mais de 248 grupos de mulheres foram inscritos para constituir um mapeamento de grupos de produção, sendo 31 grupos selecionados para desenvolver ação piloto;
- ✓ Formação em políticas públicas para fortalecimento das organizações de mulheres por meio da orientação e acompanhamento das trabalhadoras rurais interessadas em políticas voltadas para a organização produtiva e fortalecimento dos processos econômicos;
- ✓ Capacitação para elaboração de projetos e planos de trabalho para a celebração de convênios, de modo a qualificar a demanda e ampliar o acesso às políticas públicas;
- ✓ Promoção de estudos sobre as políticas de apoio à produção e comercialização, a fim de avaliar o acesso e o tipo de serviço prestado pela assistência técnica e extensão rural e pela assessoria sócio-ambiental;
- ✓ Promoção de estudos para caracterização e avaliação das mulheres que acessam o

9 O Programa conta com um Comitê Gestor Nacional constituído pelo governo federal e representantes da sociedade civil. Pelo governo federal participam, além do MDA e do Incra, o MDS, a SPM, o MTE, a SEAP e a CONAB. Pela sociedade civil, participam 14 organizações não governamentais, que incluem desde representações dos movimentos de mulheres, até instâncias de mulheres nos sindicatos e organizações de classe.

Pronaf, especialmente o Pronaf Mulher, e a participação no Programa de Aquisição de Alimentos.

Com o intuito de contribuir para o processo de autonomia e emancipação social das mulheres trabalhadoras rurais, foram apoiados, também, projetos de investimento para estruturação de unidades produtivas e de comercialização nos territórios rurais, específicos de mulheres rurais. Com a realização de Chamada Específica para Mulheres Rurais, buscou-se fortalecer e/ou estimular a sua inclusão em ações geradoras de renda voltadas para a diversificação das culturas e a agroecologia na agricultura familiar e na reforma agrária. Um total de oito projetos, que somam recursos da ordem de R\$ 1 milhão, foram conveniados, contemplando distintas regiões do País.

O governo federal realizou, ainda, reuniões e seminários nacionais e locais para incentivar a participação de organizações produtivas de mulheres trabalhadoras rurais nas Feiras Nacionais da Agricultura Familiar e Reforma Agrária, além de propiciar todo o apoio financeiro para garantir esta presença. Procurando dar visibilidade a esta participação, foi elaborado um catálogo de produtos das organizações e estruturado espaço destinado aos estandes das expositoras.

O aumento da participação das organizações protagonizadas por mulheres na IV Feira Nacional da Agricultura Familiar e Reforma Agrária foi significativo, considerando que as mesmas representavam apenas 1,4% na primeira edição da Feira e passaram para 22,9% na última edição. Certamente, este aumento é resultado da estratégia de fortalecer a participação das mulheres, explicitamente apresentada no Manual de Orientações aos Expositores, elaborado pelo MDA em 2007, no qual está apresentada a recomendação às coordenações estaduais para que mobilizem e incluam pelo menos 30% de empreendimentos de propriedade e coordenados por mulheres.

Por fim, importante destacar a realização de reuniões com representantes dos movimentos sociais e redes de produtoras rurais com vistas à sua participação na FENAFRA (Feira Nacional de Agricultura Familiar e Reforma Agrária) e no Seminário Nacional de Políticas de Comercialização para as Mulheres Rurais realizados em dezembro de 2007, em que foram abordadas todas as políticas de comercialização voltadas para o campo desenvolvidas pelo governo federal e foram adotadas recomendações para uma participação igualitária de mulheres e homens nas mesmas.

O Programa de Documentação da Trabalhadora Rural – PNDTR

O PNDTR é um programa inovador, implementado pelo MDA desde 2004, que prevê a conscientização sobre a utilidade da documentação civil e trabalhista, além da orientação acerca do acesso às políticas públicas para as mulheres na reforma agrária, na agricultura familiar e na previdência social, emitindo, de forma gratuita, os documentos civis, trabalhistas e de registro, que permitem acesso aos direitos previdenciários e também promovem a inclusão bancária. Entre 2004 e 2007, o governo federal realizou 845 mutirões itinerantes em 1.058 municípios predominantemente rurais, garantindo a emissão de mais de 561 mil documentos, que beneficiaram em torno de 275 mil mulheres trabalhadoras rurais. Para o fortalecimento do Programa de Documentação da Trabalhadora Rural, o MDA ampliou as equipes do programa com a inclusão das Delegacias Federais do Ministério para atuar junto às agricultoras familiares e instituiu, em parceria com a Emater dos estados do Pará e Piauí, projetos pilotos de unidades móveis do PNDTR. Em 2005, 64 comunidades quilombolas foram atendidas pelo PNDTR. Também foram realizadas

ações educativas nos mutirões, que contribuíram para a informação e o acesso das mulheres ao conjunto das políticas públicas.

A implementação do Programa se constituiu em um importante desafio para o governo federal. Tanto em função de sua centralidade na garantia da ampliação da cidadania para mulheres rurais, quanto pela complexidade de sua efetivação, que demanda a integração de diversos órgãos públicos para a emissão de documentos, cada um com responsabilidades específicas, capilaridades distintas e dinâmicas próprias. O Programa tem sido chamado constantemente a buscar a conciliação entre os distintos órgãos para a definição de cronogramas e procedimentos internos, incluindo aí os sistemas de informação necessários para a emissão imediata da documentação requerida.

O PNDTR tem seu modo de operacionalização baseado na realização de mutirões itinerantes nas proximidades do local de moradia das trabalhadoras rurais. Se de um lado esta metodologia foi essencial para aproximar o programa das beneficiárias, por outro se constituiu num desafio para as equipes estaduais, principalmente na montagem e desmontagem de instalações para abrigar os órgãos emissores e na oferta de locais adequados para garantir a emissão direta da documentação, sem que as equipes necessitem regressar às capitais (onde estão concentradas as sedes dos órgãos) para emitir o documento e depois enviá-los às beneficiárias, o que implica em maior tempo despendido¹⁰. Outro desafio se refere à indisponibilidade de transporte das equipes dos órgãos emissores de documentos e das mulheres beneficiárias até o local dos mutirões itinerantes, o que foi arcado pela coordenação do Programa. Registrou-se, ainda, uma demora significativa na entrega da documentação devido à coleta de informações para a posterior entrega e de prazos diferenciados para emissão dos documentos, uma vez que não é realizada a emissão *on-line* nos mutirões itinerantes. A indisponibilidade de serviços fotográficos por parte dos órgãos emissores de documentação gerou uma demanda não prevista por este serviço. O MDA/INCRA e outros parceiros passaram a custear estes serviços, chegando a adquirir máquinas fotográficas digitais e impressoras para possibilitar a confecção e entrega imediata em todas as unidades do MDA/INCRA.

Visando facilitar os procedimentos de execução, em fevereiro de 2007, foi instituída Norma de Execução Conjunta entre MDA e INCRA que fixou procedimentos internos para garantir as atividades de planejamento, execução e avaliação, incluindo aí coordenação das ações com órgãos responsáveis pela emissão da documentação e das atribuições dos Comitês Gestores Nacional e Estaduais.

O Programa segue prioritário para os próximos anos. Com o Plano Social Integrado, o PNDTR instituirá o Expresso Cidadã em todas as unidades federativas, com atendimento prioritário nos 120 territórios rurais da cidadania. A prioridade conferida ao Programa se reflete em sua inserção no planejamento plurianual do governo federal. De fato, o PNDTR não integrava o Plano Plurianual 2004-2007 com ação orçamentária própria, situação alterada no PPA 2008-2011, no qual foi incluída ação do MDA com este objetivo no Programa “Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres”, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

10 O MDA/INCRA, por sua vez, na condição de órgão coordenador não conta com a capilaridade necessária para dar suporte à demanda de local e de infra-estrutura necessárias. Foi por meio de parcerias com órgãos locais e mesmo federais que se buscou superar estas dificuldades.

Acesso ao crédito

No que diz respeito ao acesso das mulheres rurais ao crédito, importa mencionar o financiamento da produção por meio do crédito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que no período 2004-2007 atendeu 1,5 milhão de mulheres com recursos no montante de R\$ 4,2 bilhões. Instituído no Plano Safra 2004-2005, o Pronaf Mulher constitui-se em uma linha especial de crédito para as mulheres, entendendo-o como parte dos instrumentos de acesso, ampliação da autonomia e reconhecimento dos direitos econômicos das mulheres rurais e da promoção da igualdade entre homens e mulheres na agricultura familiar. Na mesma direção foram capacitados agentes operadores do Pronaf para ampliar a participação das mulheres no crédito e implementar mudanças na Declaração de Aptidão ao Pronaf, que passou a ser feita obrigatoriamente em nome do casal.

Como resultado destas ações, já na safra 2005/2006 observa-se um acréscimo considerável, tanto no número de contratos (8.822) quanto no valor financiado do Pronaf Mulher, que foi equivalente a R\$56 milhões, sendo que o Nordeste passou a liderar o número de operações e o volume de recursos. Na última safra (2006/2007), o Pronaf Mulher contabilizou 10.854 contratos e um volume de quase R\$ 63 milhões emprestados, confirmando a tendência de crescimento.

Além disso, no âmbito do Programa Mais Alimentos, foi instituído, em 2008, o crédito Apoio Mulher como uma das modalidades do Crédito Instalação. Esta modalidade de crédito é destinada ao fortalecimento e desenvolvimento das atividades econômicas desenvolvidas por grupos de mulheres¹¹, sendo restrita às titulares de lotes e a projetos de grupos produtivos de mulheres em caráter associativo ou cooperativo.

O crédito pode ser utilizado na organização de atividades econômicas, tais como: aquisição de máquinas e equipamentos; insumos; implantação de projetos coletivos de produção e/ou de beneficiamento da produção em caráter associativo, coletivo ou em condomínio; bens de apoio à comercialização; beneficiamento de alimentos; e animais de grande, médio e pequeno porte. Cada mulher titular de lote tem direito a um crédito de R\$2,4 mil, liberados em 3 parcelas de R\$800.

Mudanças significativas em relação ao orçamento

O desenvolvimento deste conjunto de iniciativas e os seus impactos positivos conferiram, no próprio espaço institucional do Ministério do Desenvolvimento Agrário, maior visibilidade e valorização dos temas de gênero e políticas específicas para mulheres rurais. Esta crescente “importância” pode ser acompanhada pela evolução do orçamento destinado a tais ações, não só no que diz respeito ao montante investido, mas também à forma como a temática vem sendo tratada na principal peça de orçamento e planejamento do governo federal, a saber, o Plano Plurianual.

De fato, no PPA 2004-2007, todo o orçamento federal alocado para a implementação de políticas públicas para as mulheres rurais era oriundo do Programa de Gestão das Políticas

11 Os grupos de mulheres são coletivos de produção e/ou de comercialização que realizam atividades econômicas, mantêm a gestão coletiva das atividades e compartilham os seus resultados.

de Desenvolvimento Agrário (0138), vinculado à Secretaria Executiva do MDA. Este programa tem como objetivo organizar as despesas realizadas pelo Gabinete do Ministro, incluindo aí as assessorias especiais por ele constituídas, dentre elas uma específica para as questões de gênero, raça e etnia. Durante todo o período de execução do I PNPM, foi por meio da ação orçamentária “Promoção da Igualdade de Raça, Gênero e Etnia no Desenvolvimento Rural” (4378) deste mesmo programa que o MDA deu concretude a suas iniciativas na área. Entre 2004 e 2006 foram destinados recursos no valor de R\$ 1 milhão para esta ação, enquanto em 2007, este montante foi ampliado para R\$ 2 milhões.

Já no PPA 2008-2011, houve um incremento significativo no orçamento destinado às ações na área. Este orçamento foi distribuído em dois programas governamentais: 1) Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural – 1427, por meio da ação Assistência Técnica Especializada para Mulheres Rurais – 8332, que prevê recursos da ordem de R\$9,5 milhões por ano; 2) Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres – 1433, por meio da ação Organização Produtiva de Mulheres Rurais – 8400 e da ação Documentação da Trabalhadora Rural – 8402. A primeira traz uma previsão orçamentária de R\$ 6 milhões/ano e a segunda de R\$ 14,5 milhões por ano.

Importante destacar que, além destes programas e ações específicos para a temática de gênero, tanto no PPA 2004-2007, quanto no 2008-2011, outros programas têm investido recursos para implementar políticas para as mulheres rurais. São eles: a) Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário – 0139; b) Agricultura Familiar – Pronaf – 0351; c) Paz no Campo – 1120; e d) Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – 1334.

B.3. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

A atuação da SPM no que diz respeito às ações de promoção da autonomia econômica e igualdade de gênero no mundo do trabalho foi ampliada ao longo do período de vigência do I PNPM, configurando-se, hoje, em uma intervenção mais efetiva a partir do apoio a projetos estruturantes e de maior impacto.

Nesse sentido, cabe destacar o desenvolvimento do Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher, que tem como objetivo estimular o empreendedorismo feminino, apoiando as mulheres na criação e desenvolvimento de seus próprios negócios. O Programa foi implantado, em 2007, no estado do Rio de Janeiro, com base em um Acordo de Cooperação Técnica com o Governo do Estado, por intermédio da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos.

A partir de diagnósticos realizados nos municípios onde está sendo implantado, foram desenvolvidas ações de mobilização, sensibilização, capacitação e assistência técnica junto às mulheres para possibilitar a criação e a sustentação dos negócios. Constituem o público-alvo do Programa, tanto aquelas mulheres identificadas como dotadas de capacidade empreendedora para criar novos negócios e/ou manter os existentes, quanto àquelas pobres e extremamente pobres, em situação de risco social e vulnerabilidade e que estejam inscritas nos programas de inclusão social, bem como sua rede familiar.

O programa está sendo desenvolvido, nesta primeira etapa, por meio de convênios com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o SEBRAE/RJ, a Federação das Associa-

ções de Mulheres de Negócios e Profissionais (BPW/RJ) e a Associação para o Desenvolvimento da Mulher do Rio de Janeiro (BM/RJ). Os primeiros resultados foram discutidos e avaliados em seminário realizado em julho de 2008 em Brasília. Como aspectos positivos, ressaltaram-se a incorporação das questões de gênero nos cursos de formação do SEBRAE, a maior integração das políticas sociais como Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência de Atendimento à Mulher (CRAM), que atende mulheres em situação de violência, e associações de mulheres. O programa está em execução e só se encerra em 2009. Até 2008, o programa já havia atendido a 1.800 mulheres no estado do Rio de Janeiro, estando previsto o atendimento de outras 1.800 nos estados de Santa Catarina e Distrito Federal, totalizando 3.600 mulheres beneficiadas até 2009.

Neste campo, merece destaque o Programa Pró-Equidade de Gênero, uma parceria da SPM com a OIT e o Unifem, que tem como objetivo promover a igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres nas empresas e instituições por meio do desenvolvimento de novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional. Para isso, a estratégia adotada pelo Programa incluiu o incentivo à adesão voluntária das empresas e à elaboração, por elas, de um plano de ação para a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, além da assinatura de um termo de compromisso para a sua implementação.

Lançado em setembro de 2005, a edição 2005–2006 atendeu somente as empresas públicas e de economia mista que assumiram o compromisso de realizar ações de promoção da equidade de gênero, ao longo de 12 meses. Ao final de um ano, 11 instituições foram contempladas com o Selo Pró-Equidade por terem desenvolvido ações importantes na direção da promoção da igualdade. Em termos de resultados obtidos, esta primeira edição do Programa ficou marcada pelo desenvolvimento de ações de caráter mais simbólico e com foco nas subjetividades e nos valores que alimentam os preconceitos e produzem desigualdades observadas tanto no que se refere a acesso, promoção e salários, quanto a tratamento e valorização das competências e habilidades. Foram muito comuns, também, ações de diagnóstico do perfil da força de trabalho. Se não trazem impacto direto e imediato, tais atividades constituem-se em condição básica, ainda que não suficiente, para a formulação de um plano de ação e seu posterior monitoramento. Ademais, revelaram-se momentos importantes de discussão interna, sensibilização e capacitação acerca das temáticas de gênero e raça¹².

Em 2007, foi lançada a 2ª edição do Programa que passou a contemplar também as empresas privadas. Contabilizou-se a adesão de 38 empresas dos setores público e privado que, se ao final de 2008, conseguiram cumprir todas as etapas dos planos de ação propostos, serão contempladas com o Selo Pró-Equidade de Gênero. O monitoramento da implementação dos planos de ação apresentados pelas empresas vem sendo realizado pelos Comitês Permanente e ad hoc do Programa que contam com especialistas na área do trabalho sob a perspectiva de gênero.

Além do Pró-Equidade, a SPM atuou no sentido de ampliar o acesso das mulheres ao cré-

12 Conforme IPEA. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise nº 14. Brasília: Ipea, 2007.

dito no setor urbano. O convênio com o Banco da Mulher¹³ foi firmado em 2005, com o intuito de ampliar o entendimento sobre as especificidades da oferta de crédito e microcrédito e criar condições de auto-sustentação das mulheres. A parceria consistiu em capacitar 480 agentes de microcrédito para o atendimento especializado de mulheres que pretendiam obter crédito e viabilizar seus empreendimentos. As capacitações ocorreram nos anos de 2005 e 2006 nos seguintes estados: Amapá, Bahia, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Tocantins.

Para incentivar a formalização do trabalho doméstico, o governo federal editou, em março de 2006, a Medida Provisória nº 284, transformada, em julho do mesmo ano, na **Lei 11.324**. A lei permite que o contribuinte que paga Imposto de Renda (IR) e emprega um trabalhador doméstico deduza na declaração do Imposto de Renda os 12% recolhidos mensalmente à Previdência Social referentes à contribuição patronal. Atualmente, existem 6,3 milhões de empregadas domésticas no país - 4,6 milhões trabalhando na informalidade. A nova legislação - construída coletivamente pela SPM, Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho e Emprego e SEPPIR - estabeleceu que o abatimento no IR seja feito pelo empregador sobre um salário mínimo e de somente um trabalhador doméstico, valendo a partir da declaração de 2007, ano base 2006. O abatimento deve ser aplicado sobre o imposto devido, tendo reflexos mais efetivos do que as demais deduções para centenas de milhares de contribuintes que poderão abater integralmente a parcela patronal recolhida ao longo do ano à Previdência Social. O incentivo permanece até 2011, quando se fará uma avaliação dos resultados.

A medida foi uma das ações do governo anunciadas na semana em que se comemorou, em 2006, o Dia Internacional da Mulher - 08 de março. Nesta mesma data, a SPM lançou o projeto "Capacitando para a Cidadania", que consistiu na realização de oficinas de qualificação para as trabalhadoras. Para esclarecer à população, a SPM lançou, em março de 2006, a Campanha Nacional de Rádio para o incentivo do governo federal à formalização e valorização das trabalhadoras domésticas do Brasil. Do dia 27 de março até o dia 10 de abril daquele ano, 79 emissoras de rádio AM/FM líderes de audiência nos estados veicularam dois spots de rádio de 30 segundos cada, dirigidos às trabalhadoras domésticas e suas empregadoras, mostrando os benefícios da medida e a importância da carteira assinada.

A Lei 11.324 também assegurou novas conquistas às trabalhadoras domésticas, resultado de intensos debates do governo federal com o Congresso Nacional e com as associações e sindicatos de trabalhadoras domésticas. A partir da sanção da lei, as trabalhadoras domésticas passaram a ter direito a férias anuais de 30 dias, repouso semanal remunerado aos domingos e feriados e a estabilidade no emprego desde a confirmação da gravidez até cinco meses após o parto. O empregador não poderá mais descontar do salário despesas com alimentação, moradia e material de higiene.

Finalmente, cabe destacar que, em 2007, a SPM participou do Fórum Nacional da Previ-

13 O Banco da Mulher é a mais antiga instituição de microcrédito sem fins lucrativos em atividade no país, fundada em 1984. Ao longo desses 20 anos, a instituição apoiou mais de 40 mil mulheres empreendedoras de baixa renda, com recursos superiores a R\$ 60 milhões.

dência Social, instância instituída no âmbito do Ministério da Previdência Social, com o objetivo de discutir propostas de Reforma do sistema previdenciário para os próximos anos. À Secretaria interessava assegurar que a perspectiva de gênero fosse levada em conta nas discussões ali realizadas, bem como garantir a manutenção dos direitos sociais atualmente existentes neste campo, especialmente aqueles voltados às mulheres. Fruto desta participação, o Fórum aprovou resolução que aponta para a necessidade de se construir e implementar políticas públicas que resultem na concretização objetiva da promoção da igualdade entre homens e mulheres no sistema previdenciário.

B.4. Ministério das Cidades

O Ministério das Cidades foi criado com o objetivo de combater as desigualdades sociais, garantir o direito à cidade e transformá-las em espaços mais humanizados, ampliando o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. Neste perfil de combate às desigualdades, seu campo de atuação encontra-se paralelo com os objetivos da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e com a busca de transversalidade e visibilidade das questões de gênero nas políticas sociais. Ademais, tendo em vista que o direito à moradia digna está incluído entre os direitos garantidos no artigo 6º da Constituição Federal e no Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/01, que regulamenta os artigos 182 e 183 da CF), a inclusão do Mcid no I PNPM deu-se de forma natural.

O Ministério das Cidades, dentro de seu Programa de Urbanização de Favelas, focado na população de baixa renda, apoiou estados e municípios na construção de equipamentos sociais, contribuindo para a permanência das mulheres no mercado de trabalho, e atendeu mulheres chefes de famílias com melhoria de suas habitações, especificamente dentro do Programa 1128 – *Urbanização, regularização fundiária e integração de assentamentos precários: Ação 0644 – Apoio à urbanização de assentamentos precários (Programa Habitar Brasil-BID – HBB)*. A ênfase na titularidade feminina das Habitações de Interesse Social produzidas acentuou este aspecto ao propiciar uma maior segurança jurídica das mulheres quanto à moradia em casos de separação do cônjuge¹⁴.

As ações e programas do Ministério das Cidades são de atendimento universal à população, mas o atendimento à mulher, principalmente à mulher chefe de família consta como uma das diretrizes de prioridade dos seus programas. A Resolução nº 004/06, art. 3º, e Instrução Normativa nº 45, de 13 de setembro de 2007, definem o “atendimento prioritário às famílias com menor renda per capita, com maior número de dependentes, à mulher responsável pelo domicílio, aos idosos, aos portadores de deficiência, às comunidades quilombolas ou de etnias negra ou indígena e a demandas apresentadas por movimentos sociais, associações e grupos representativos de segmentos da população”. Importante ressaltar que cabe aos municípios e estados brasileiros tornar estes instrumentos uma realidade, inserindo, de fato, mulheres como prioridade no atendimento da política habitacional. É por isso, portanto, que se faz fundamental a pressão dos movimentos locais de defesa dos direitos da mulher como forma de assegurar que o poder público assuma tal postura.

14 O programa de Urbanização de Favelas permanece no II Plano, embora a parte referente ao programa Habitar Brasil-BID, por força de final de contrato, tenha sido encerrada no início de 2008, não mais constando do II PNPM.

As principais dificuldades para monitoramento dos resultados estão na dificuldade de identificar precisamente a quantidade de mulheres atendidas, pois os dados gerenciais resultantes dos programas e ações são tradicionalmente informados como “famílias beneficiadas”. Para dirimir este entrave, o MCid atuou junto às áreas fins e à Caixa Econômica Federal (CEF), no sentido de obter este dado destacado do número total de atendimentos. Como resultado desta articulação, foi possível identificar que, nos contratos firmados entre 2005 e 2008, a partir do Orçamento Geral da União, 37,7% foram direcionados a famílias chefiadas por mulheres, o que corresponde a um conjunto de quase 180 mil famílias em um universo de 474 mil.

No que se refere às ações voltadas para a área de saneamento, sua inclusão no I PNPM deveu-se à necessidade de assegurar moradia em ambientes saudáveis, uma vez que a falta de água e saneamento afetam especialmente a população de baixa renda e implicam em sobrecarga para o trabalho da mulher, seja na busca da água, seja no cuidado à saúde básica da família, afetada pela precariedade das condições sanitárias. Neste campo também houve dificuldades em identificar mulheres atendidas, uma vez que as redes de saneamento atingem a população como um todo, ou seja, os programas identificam famílias beneficiadas e população atendida. Da mesma forma, o Ministério vem trabalhando no sentido de produzir informações sobre mulheres atendidas em relação ao total de beneficiários.

B.5. Ministério das Minas e Energia

O Ministério de Minas e Energia – MME sempre foi um braço do Executivo que absorveu muito mais mão-de-obra masculina do que feminina para dar cumprimento a sua missão institucional. As condições logísticas para a construção e manutenção dos empreendimentos, as particularidades das regiões atendidas, as exigências tecnológicas às quais as mulheres não tinham acesso e uma cultura organizacional já consolidada justificaram, durante muito tempo, a baixa inserção das mulheres nos seus quadros.

No entanto, desde a convocação às suas empresas vinculadas para colaborar no processo da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em 2004, o MME tem se empenhado em institucionalizar nos setores eletro-energético e mineral as diretrizes do governo federal para as questões de gênero, o que já se constitui em uma quebra de paradigma para o setor.

As diretrizes que foram elaboradas pelo MME após a Conferência – e que foram recepcionadas nas empresas vinculadas e subsidiárias espalhadas por todo o território nacional – permitiram fortalecer nas mesmas o início de um processo de implementação de ações internas e externas para disseminação da questão de gênero em nível estratégico e operacional, dando espaço para uma série de iniciativas que podem contribuir para a transformação dos perfis das empresas e das regiões nas quais atuam.

Diante deste contexto, onze empresas públicas ligadas ao MME aderiram ao Programa Pró-Equidade de Gênero, lançado pela SPM em 2005, com o objetivo de combater todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego. Foram construídos, em cada uma destas organizações, perfis do corpo funcional levando-se em conta quesitos como faixa etária, escolaridade, cargos ocupados, níveis de remuneração, ascensão funcional, plano de carreira, entre outras observações que permitiram sinalizar a existência de importantes assimetrias entre homens e mulheres, a despeito do aumento de mulheres nos quadros das empresas ao lon-

go dos anos. A partir destas avaliações, foram identificados os pontos críticos em cada empresa e planejadas ações para reverter a situação encontrada. Em dezembro de 2005, das onze empresas signatárias, dez receberam o Selo Pró-Equidade de Gênero como reconhecimento por terem se destacado na proposição e implementação de iniciativas inovadoras visando à equidade de gênero. Na 2ª edição desse Programa, lançada em 2007, 16 empresas vinculadas ao MME assumiram o compromisso com os objetivos do mesmo, firmando a Adesão.

As empresas vinculadas ao Ministério implementaram, durante o período de execução do I PNPM, mais de sessenta projetos nas áreas de suas concessões – que cobrem todo o território nacional – que geraram oportunidade de emprego e renda de forma direta e indireta, retorno à escola e melhoria da condição de vida para as comunidades beneficiadas. Acompanhando a implementação desses projetos, estas organizações conseguiram firmar parcerias com 3 universidades, 42 municipalidades e 15 organizações da sociedade civil no entorno dos projetos, seja para garantir a capacitação de seu corpo funcional e das comunidades beneficiárias, seja para disseminar as ações do Plano Nacional, de forma estruturada e ampla.

Finalmente, destaque-se a criação, em 2004, do Comitê Permanente para as Questões de Gênero do MME e empresas vinculadas, sob coordenação do primeiro. O Comitê, que tem como objetivo planejar, desenvolver, monitorar políticas e implantar projetos sobre as questões de gênero no âmbito de suas empresas, tem recebido cada vez mais novas empresas vinculadas e, no período compreendido neste relatório, documentos estruturantes, como o Regimento Interno e o Plano de Ações Estratégicas, foram elaborados e votados pelo coletivo. Até 2007, doze Assembléias Gerais Ordinárias e uma Assembléia Geral Extraordinária foram realizadas, além de uma capacitação nacional, oito capacitações regionais e trinta e seis palestras de capacitação dirigidas a todo o público da empresa anfitriã das Assembléias Gerais Ordinárias.

Além destas iniciativas de caráter mais interno ao setor eletro-energético, cabe destacar que no I PNPM, o MME foi responsável pelo desenvolvimento de ações de estímulo à eletrificação de comunidades rurais, dando prioridade aos equipamentos e serviços que incidissem diretamente sobre a vida das mulheres. Refere-se, portanto, à ação implementada no âmbito do Programa Luz para Todos que, em 2007, atendeu 7,2 milhões de pessoas, ainda não sendo possível – a exemplo do identificado para o MCid – desagregar estas informações por sexo dos beneficiários.

Em um contexto em que 80% da exclusão elétrica está no meio rural, o Programa Luz Para Todos vem garantindo o acesso ao serviço público de energia elétrica a todos os domicílios e estabelecimentos desta área, melhorando a prestação de serviços à população beneficiada, por meio da alocação de recursos subvencionados e pelo complemento de recursos financiados.

O Programa, além de levar energia à população rural, oferece soluções para utilizá-la de maneira a desenvolver social e economicamente as comunidades, contribuindo para a redução da pobreza e para o aumento da renda familiar. O acesso à energia elétrica facilita a integração aos serviços de saúde, educação, abastecimento de água e saneamento, bem como aos programas sociais do governo federal. Ao viabilizar o acesso à energia elétrica, o LPT favorece a permanência das famílias no campo, melhorando a qualidade de vida. Com a chegada da energia às famílias, essas adquirem eletrodomésticos e equipamentos rurais elétricos, o que permite o aumento da renda, a melhoria do saneamento básico, da saúde e da educação, fortalecendo o capital social

dessas comunidades. Ainda que não se tenham estudos sobre o impacto deste tipo de programa sobre a vida das mulheres, sabe-se que o acesso à energia elétrica reduz significativamente o tempo gasto pelas mulheres nas tarefas domésticas, liberando-as para entrada no mercado de trabalho ou para usufruírem de atividades de lazer.

Estima-se que, aproximadamente, 300 mil empregos diretos e indiretos são gerados em consequência da implementação do programa, uma vez que é dada prioridade ao uso da mão-de-obra local e à compra de materiais e equipamentos nacionais fabricados nas regiões próximas às localidades atendidas.

B.6. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) tem como missão promover a inclusão social e a promoção da cidadania, garantindo segurança alimentar e nutricional, transferência condicionada de renda e assistência integral às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Os programas sob sua responsabilidade são direcionados à redução da pobreza e das desigualdades sociais e regionais, à superação das desigualdades socioeconômicas, de gênero e de raça, mediante a combinação de ações emergenciais com programas emancipatórios e da articulação entre orçamento e gestão.

Importantes conquistas foram alcançadas no período analisado. Os resultados apresentados pelas PNADs do IBGE mostram que o Brasil vem reduzindo a pobreza, em especial em seu grau mais extremo, e a desigualdade com maior intensidade a partir de 2003. A maior parte dos estudos mostra que a redução da pobreza observada no período deve-se principalmente à redução da desigualdade. Segundo o estudo da Fundação Getúlio Vargas, “Programas de Transferência de Renda no Brasil: Impactos sobre a Desigualdade”, que utiliza como referência a PNAD 2004, o Programa Bolsa Família individualmente é responsável por 21% e o Benefício de Prestação Continuada por 7% da queda da desigualdade, medida pelo índice de Gini, entre os anos de 1995 e 2004.

O Programa Bolsa Família beneficia atualmente cerca de 11 milhões de famílias brasileiras, o que corresponde, aproximadamente, a 46 milhões de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza. Dentre as mudanças nas condições de vida das famílias beneficiadas, estimuladas pelo Programa, destaca-se o seu impacto entre as mulheres, uma vez que são elas as responsáveis preferenciais pelo recebimento do benefício em 93% das famílias atendidas. O aumento no poder de compra das mulheres favorece a sua autoestima e lhes confere maior visibilidade em espaços públicos.

Resultados de avaliações realizadas permitem visualizar os efeitos do Programa na vida das mulheres de baixa renda em aspectos diversos, dentre os quais chama a atenção o retorno à escola, relatado por cerca de 60% das mulheres beneficiárias. Outros elementos importantes dizem respeito à segurança alimentar e nutricional; ruptura do ciclo intergeracional de pobreza e empoderamento nos espaços públicos e privados; impactos na condição social das mulheres, como visibilidade enquanto consumidoras; afirmação no espaço doméstico; percepção das mu-

lheres de participação na cidadania brasileira, materializada no acesso à documentação civil, cartão bancário magnético etc¹⁵. Além disso, a certeza do recebimento do benefício em dia certo configura uma possibilidade de melhora na condição socioeconômica das famílias mediante a viabilização da aquisição não só de bens de consumo, mas também de bens duráveis. No âmbito das condicionalidades do PBF, o acompanhamento das consultas pré-natal é uma importante ação de atenção básica de saúde que contribui para a saúde da mulher, bem como para a redução da mortalidade infantil.

No campo das ações de Proteção Social Básica, destaque-se o Benefício de Prestação Continuada (BPC) que é destinado às pessoas idosas, sendo as mulheres 60% do número de beneficiários, e às pessoas com deficiência e incapazes para a vida produtiva, cuja renda familiar mensal *per capita* seja igual ou inferior a ¼ do salário mínimo. O número de beneficiários passou de 2 milhões de pessoas em 2004 para 2,7 milhões em 2007. Destaque para o aumento da cobertura do BPC entre as idosas elegíveis, que passou de 79% em 2004 para 97% em 2005. O dado foi estimado com base em projeção populacional a partir do Censo 2000.

Outra grande área de atuação do MDS refere-se à segurança alimentar. Neste particular, a gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e a criação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) são elementos fundamentais para o combate à pobreza e à insegurança alimentar da população pobre e, em especial, das mulheres. Assim, programas de apoio à produção e acesso aos alimentos, de acesso à água, de educação alimentar e nutricional são importantíssimos para a possibilidade de autonomia e melhoria das condições de vida das mulheres e suas famílias.

Para além destas ações de natureza mais geral, foram definidas no I PNPM um conjunto de outras iniciativas com um olhar mais refinado em relação ao planejamento e ao impacto de gênero. Em relação a estas ações, foram alcançados os seguintes resultados:

- ✓ Ação 1.1.7 Apoiar estados e municípios na construção de equipamentos sociais, para facilitar a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho (creches, restaurantes, lavanderias públicas etc.) e nos programas habitacionais para a população de baixa renda.

O MDS tem apoiado a instalação de restaurantes e cozinhas populares, ações que facilitam a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho. De 2005 a 2007 foram aplicados cerca de R\$ 112 milhões nestes equipamentos. Até 2007 foram apoiadas 440 cozinhas comunitárias, sendo 309 em funcionamento, e 100 restaurantes populares, sendo 34 em funcionamento. Estes programas deram mais tempo livre às mulheres, contribuindo para redução do tempo destinado às tarefas domésticas, além de reduzir a insegurança alimentar e nutricional destas e de suas famílias.

15 SUÁREZ, Mireya; LIBARDONI, Marlene. O impacto do Programa Bolsa Família: mudanças e continuidades na condição social das mulheres. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: bolsa família e assistência social**. Brasília: MDS, SAGI, v. 2, 2007.

- ✓ Ação 1.2.1 Apoiar técnica e financeiramente projetos de geração de trabalho e renda, inseridos na lógica da economia solidária, com foco nas famílias chefiadas por mulheres.

No campo da assistência social, o apoio a projetos de inclusão produtiva tem por finalidade prioritária criar alternativas para a geração de trabalho e renda em comunidades populares. Para tanto, trabalha-se na lógica do co-financiamento de ações socioassistenciais, complementares às políticas públicas setoriais, que favoreçam a capacitação, a formação profissional e a geração de renda como estratégia básica para a conquista da autonomia pessoal e familiar. Estas ações são direcionadas preferencialmente a jovens de 18 a 24 anos, em especial a mulheres chefes de família em situação de vulnerabilidade social e econômica. De 2005 a 2007 foram investidos R\$ 78 milhões.

O Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens¹⁶ foi implantado em maio de 2006, com vigência até outubro de 2007, sendo previsto um edital para novos financiamentos, para o período de 12 meses, até o final de 2008. O Programa tem 36 projetos implementados, nas cinco regiões do Brasil, por 28 Universidades e Centros Tecnológicos, e conta com financiamento MDS/PNUD de R\$ 5,7 milhões. A previsão de atendimento ao final do Programa é de 3.608 beneficiários diretos. A maioria dos beneficiários tem entre 15 e 29 anos, sendo que 62% são do sexo feminino, 44% se auto-declararam de cor preta ou parda e 15% não têm uma atividade remunerada. Destaca-se que 22% dos beneficiários são membros de famílias que recebem o benefício do Programa Bolsa Família (PBF). As estratégias de inclusão dos beneficiários dos projetos variam desde o apoio a uma ação empreendedora coletiva, a partir do estímulo ao protagonismo dos beneficiários e a promoção da valorização da cultura local, até estratégias de atendimento às exigências do mercado com capacitação direcionada para a efetiva empregabilidade dos beneficiários. Todos os projetos realizam capacitação e qualificação profissional, sendo que 67% deles objetivam a comercialização de bens e 53% a comercialização de serviços. Segundo o terceiro monitoramento realizado¹⁷, 60,6% dos projetos responderam possuir algum mecanismo/estratégia/atividade que promove a igualdade de gênero, em especial por meio de:

- Fóruns, reuniões e seminários nos quais se discuta a igualdade de gênero;
- Incentivo às mulheres para participarem da produção e da gestão cooperativa;
- Incentivo às mulheres para debaterem sobre o tema da desigualdade de gênero como uma das atividades do projeto;
- Incentivo às mulheres para participarem das negociações (parcerias, vendas de produtos, divulgação do empreendimento, entre outras).

16 Programa MDS-PNUD / PRODOC BRA 05/028 - Projetos de Inclusão Produtiva de Jovens.

17 AGOSTINHO, Cíntia Simões et al. Estimativa do público-alvo do Programa BPC e sua cobertura. In: VAITSMAN, Jeni; PAES-SOUSA, Rômulo. **Avaliação de políticas e programas do MDS: resultados: bolsa família e assistência social**. Brasília: MDS, SAGI, v. 2, 2007.

- ✓ Ação 1.4.7 Incluir as trabalhadoras domésticas infantis como público alvo do PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) de forma a contribuir para a erradicação do trabalho doméstico infantil.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil está implantado em 3.361 municípios brasileiros, nos 26 Estados e no Distrito Federal. Em dezembro de 2007, o Programa atendeu 863.268 crianças e adolescentes, representando 592.891 famílias. Para potencializar as ações do programa e a fiscalização do trabalho infantil, foi assinado, em 25 de janeiro de 2007, um termo de cooperação técnica entre MDS e Ministério Público do Trabalho. Em 2007, foi iniciado trabalho de revisão do Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, no âmbito da Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI). Das 133 ações previstas no plano nacional, o MDS é responsável por 48 ações, tendo alcançado 75% das metas previstas até 2007.

Dentre as estratégias para se conhecer mais sobre o fenômeno do trabalho infantil, com vistas a subsidiar ações como a inclusão de trabalhadoras domésticas infantis no PETI, o MDS financiou um suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD 2006). Os resultados do suplemento indicam que, no Brasil, em 2006, das 44,9 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos de idade, 5,1 milhões (11,5%) estavam ocupados. No que diz respeito à distribuição das crianças e adolescentes ocupados com 5 a 17 anos de idade, a PNAD permite verificar que 45,9% estavam contratados como empregados ou como trabalhadores domésticos e 36,1% eram trabalhadores não remunerados. Ademais, à medida que aumentava a faixa etária, caía a proporção de trabalhadores não-remunerados e aumentava o percentual de empregados e trabalhadores domésticos.

- ✓ Ação 1.4.8 Realizar campanha para a erradicação do trabalho doméstico infantil.

Foi lançada, em junho de 2007, a campanha “Com o trabalho infantil, a infância desaparece”, marcando assim o dia 12 de junho, instituído pela OIT como o Dia Mundial de Combate ao Trabalho Infantil. A campanha retrata a realidade do trabalho de crianças e adolescentes no campo, nas ruas da cidade e no trabalho doméstico, tendo sido produzidos materiais gráficos (folders e cartazes), disponibilizados a todos os municípios do Brasil. A campanha foi recentemente premiada no Salão da Propaganda, realizado em Porto Alegre/RS.

- ✓ Ação 1.5.10 Incentivar ações integradas entre governo federal, governos estaduais e municipais para promover o saneamento básico e o acesso à água, objetivando assegurar moradias em ambientes saudáveis.

Desde 2003 o MDS tem apoiado estados, municípios, órgãos federais e entidades da sociedade civil com o objetivo de garantir o acesso à água potável por meio de cisternas na região do semiárido brasileiro, ação que alterou o cotidiano das mulheres. Entre 2005 e 2007, o MDS investiu cerca de R\$ 192 milhões nesta ação. Até 2007 foram construídas 193 mil cisternas com recursos do MDS. A economia com a compra de água, a redução das doenças associadas à água e a consequente redução de faltas ao trabalho e às aulas devido a essas doenças seriam, à primeira vista, o lado positivo para as famílias beneficiárias. No entanto, verificou-se que um dos principais pontos positivos são as

horas diárias que as mulheres ganharam por não precisarem mais buscar água longe da residência, podendo reverter esse tempo para a melhoria de sua qualidade de vida.

B.7. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

O Decreto nº 5.390, de 08 de março de 2005, que aprovou o I PNPM e instituiu o seu Comitê de Articulação e Monitoramento não trouxe o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) como um dos órgãos executores de ações no Plano Nacional e nem o incluiu entre os integrantes do referido Comitê.

Ainda assim, o Ministério iniciou, em julho de 2004 (antes, portanto, do lançamento do I PNPM), o desenvolvimento de uma importante iniciativa voltada para a promoção da igualdade de gênero e a autonomia das mulheres que se incorporou ao Plano Nacional em sua segunda edição, lançada em 2008.

Esta iniciativa é o Programa Coopergênero: Integrando a Família Cooperativista, que foi instituído por meio da Portaria Ministerial nº 156 com o objetivo de contribuir para a construção da equidade/equilíbrio de gênero no âmbito do cooperativismo e do associativismo brasileiro. Entre as estratégias de ação foram elencadas: i) o apoio a ações de formação e capacitação na área de gênero, para gestores e lideranças cooperativistas; ii) o apoio ao intercâmbio entre cooperativas e associações, ao fortalecimento e à divulgação das experiências produtivas das mulheres voltadas para geração de renda; iii) o apoio à elaboração e execução de projetos na área de gênero, cooperativismo e associativismo rural; iv) a orientação à equipe técnica na elaboração dos programas e projetos para garantir a transversalidade de gênero nas ações da Secretaria de Apoio Rural e Cooperativismo do MAPA; e v) a ênfase a algumas metas específicas, voltadas para o público feminino, como estratégia para diminuir as desigualdades da representatividade de gênero, no âmbito do cooperativismo e do associativismo rural brasileiros.

Durante o período 2004 a 2008, o Programa Coopergênero teve resultados bastante satisfatórios¹⁸: 20 estados brasileiros foram atendidos, 36 metas executadas, 25,4 mil beneficiárias diretas e 62,4 mil indiretas, todas capacitadas técnica e administrativamente para o seu próprio trabalho - o empreendimento cooperativo - representando um investimento total de pouco mais de R\$ 2,1 milhões.

Entre as principais conquistas, cabe destacar: a incorporação do componente gênero como política pública governamental no âmbito do MAPA, assegurando a continuidade das ações (Portaria nº 156 e Regimento Interno art. 24); a sensibilização das/os gestoras/es e cooperadas/os e das mulheres capacitadas; a maior participação feminina nos espaços de gestão e lideranças dos espa-

18 O projeto piloto atendeu a uma iniciativa pioneira da Cooperativa Agro-pecuária Alto Uruguai - Cotrimaio, no município de Três de Maio/RS, e formou turmas em treze municípios da região, beneficiando diretamente 922 mulheres e indiretamente 1.840. Foram repassados recursos pelas instituições parceiras na ordem de R\$ 764 mil. O Projeto de Desenvolvimento e Capacitação da Mulher Agricultora para a Gestão da Propriedade e o Cooperativismo provocou importantes transformações nas atividades da cooperativa e na vida pessoal das mulheres e da comunidade. Com os olhos voltados para as perspectivas da agricultura e do gerenciamento da propriedade, ocorreram inovações, como a agregação do girassol às plantações de milho, soja, trigo e aveia e o suporte técnico na contabilidade para gerenciar a produção e a comercialização. Estimou-se um aumento de 400% na participação das mulheres em assembleias e reuniões de núcleos da cooperativa, além de elevar o nível das discussões na entidade.

ços de discussão; a profissionalização e melhoria da qualidade da gestão cooperativa; a produção de diagnósticos regionais, intercâmbio de experiências, disponibilização de materiais de informação e divulgação das experiências e produtos das mulheres; e a identificação da presença e do papel da mulher, seja como integrante do quadro associativista, seja como integrante do quadro dirigente.

C. Avaliação dos desafios ainda existentes

Apesar dos esforços empreendidos pelo Estado, da maior presença de mulheres no espaço público e de um nível de escolaridade feminino superior ao masculino, muitas são ainda as desigualdades verificadas na esfera do trabalho e, portanto, muitos os desafios a serem enfrentados pelas estruturas do governo federal.

É fato que as mulheres vêm aumentando sua participação no mercado de trabalho nos últimos anos. Se, em 1996, 46% da população feminina estava ocupada ou à procura de emprego, esta proporção era de 52,4% em 2007¹⁹ – ainda significativamente inferior à dos homens, de 72,4% no mesmo ano. É importante considerar, porém, que as diferenças nas taxas de atividade masculinas e femininas são também verificadas em virtude da adoção, nas estatísticas oficiais do país, de um conceito para a categoria “trabalho” que desconsidera todas as atividades exercidas no âmbito do domicílio, pois estas não seriam produtoras de riqueza. Enquadram-se aí os cuidados e afazeres domésticos e com as famílias, exercidos majoritariamente pelas mulheres e que são, inegavelmente, de fundamental importância para a reprodução e manutenção da vida cotidiana, oferecendo as bases para que o trabalho no mundo público possa se processar.

Ademais, o não reconhecimento do trabalho desenvolvido no espaço familiar leva a uma invisibilidade também do trabalho executado pelas mulheres no meio rural. Sua contribuição econômica na agricultura acaba muitas vezes sendo entendida mais como uma “ajuda” ao trabalho dos maridos/companheiros do que propriamente como um trabalho produtivo. A invisibilidade desta contribuição econômica está relacionada, entre outros fatores, a um menor acesso aos recursos naturais, a uma participação concentrada fora dos circuitos monetários e, portanto, fora da mensuração da economia rural.

Finalmente, este trabalho invisível e não contabilizado faz com que mulheres tenham uma sobrecarga com as obrigações relativas ao trabalho doméstico, de cuidado com a casa e com os filhos, que não é verificada para a população masculina. Os dados apontam que enquanto 89% das mulheres ocupadas dedicam-se aos afazeres domésticos, uma parcela bastante inferior dos homens (50,7%) encontra-se na mesma situação, o que aponta para uma inegável dupla jornada para a população feminina. A intensidade com que se dedicam a esses afazeres também é diferenciada: as mulheres gastam em torno de 25,6 horas semanais cuidando de suas casas e de seus familiares, enquanto os homens que executam estas tarefas gastam 10,3 horas.

19 Entre as causas para o **aumento da participação feminina** no mercado de trabalho, apontam-se: o aumento da escolaridade feminina, a queda da fecundidade, novas oportunidades oferecidas pelo mercado e, finalmente, mudanças nos padrões culturais, que alteraram os valores relativos aos papéis de homens e mulheres na sociedade. Cabe lembrar, entretanto, que os dados levantados não consideram um trabalho realizado predominantemente pelas mulheres e de fundamental importância para a reprodução da vida e do bem-estar na sociedade: são os afazeres domésticos, que não são contabilizados do ponto de vista econômico quando não realizados de forma remunerada.

Nesse sentido, um dos desafios impostos à sociedade brasileira é, por um lado, reverter esta situação de desigualdade na alocação de tempo e esforços nos trabalhos “produtivos” e “reprodutivos” e, por outro, reconhecer os afazeres domésticos como um trabalho produtor de riqueza. De fato, todo o trabalho desempenhado pelas mulheres e reconhecido como “reprodutivo”, que cria as condições para que o trabalho produtivo possa ser desempenhado por homens e mulheres no mercado, deve ser revisto à luz de uma produção de valor e contabilizado segundo critérios a serem definidos no conjunto das riquezas geradas no país.

A reversão deste quadro demanda uma re-elaboração da própria noção de economia, incluindo o trabalho dos cuidados, que são realizados em âmbito privado, e sua dimensão produtiva, a fim de incorporar o conjunto do trabalho de produção e reprodução da vida. Faz-se necessário, também, transformar os cuidados em responsabilidade pública com a devida participação do Estado e conquistar a inclusão masculina neste universo. Se o cuidado de crianças em creches é uma atividade que produz riqueza, a mesma tarefa executada no âmbito dos domicílios não pode ser considerada de maneira diferente. A contabilização destas atividades nas contas nacionais – naquilo que se vem chamando de “contas satélites” – é, sem dúvida, um tema a ser enfrentado nos próximos anos.

Outro amplo conjunto de indicadores permite visualizar que, quando a conciliação entre os trabalhos realizados nos espaços privado e público se torna possível e as mulheres conseguem se lançar ao mercado de trabalho formal, outras barreiras aparecem. Já ao tentarem conseguir um posto de trabalho as dificuldades aparecem: enquanto a taxa de desemprego masculina foi de 6,1%, em 2007, a feminina atingiu 10,8%, o que representa um contingente de mais de 1,2 milhões de mulheres desempregadas em comparação aos homens. Uma vez que consigam empregar-se no mercado de trabalho, as mulheres concentram-se em espaços bastante diferentes daqueles ocupados pelos trabalhadores do sexo masculino. São, em proporção maior que os homens, empregadas domésticas, trabalhadoras na produção para o próprio consumo, não-remuneradas e servidoras públicas, enquanto os homens se encontram proporcionalmente mais presentes na condição de empregados (com e sem carteira assinada), conta-própria e empregador.

Estas diferenças na forma de inserção no mercado de trabalho, aliadas à existência de mecanismos discriminatórios baseados em estereótipos, tais como o da incapacidade feminina para a liderança, fazem com que a remuneração mensal das mulheres ainda seja inferior à verificada para os homens. Em 2007, as mulheres ocupadas ganhavam, em média, 65% do rendimento auferido pela população masculina (R\$ 630 frente a R\$ 961). No entanto, essa defasagem vem se reduzindo sensivelmente ao longo dos anos: entre 1996 e 2007 decresceu quase 8 pontos percentuais. Ao longo deste período, houve uma queda no rendimento médio da população brasileira cuja recuperação, iniciada em 2004, já foi suficiente para tornar os salários femininos maiores do que os de 1996, mas não permitiu o mesmo para os homens, que ainda não conseguiram alcançar o mesmo patamar do início da série.

Já quando se trata de considerar as mulheres rurais, é importante ter em vista que os sinais de transformação da desigualdade entre homens e mulheres no campo não podem desconsiderar que a população rural feminina ainda representa apenas um terço do total dos/as ocupados/as da

agropecuária²⁰. As mulheres, ainda minoritárias no setor, têm uma inserção muito desfavorável na economia rural, já que pouco mais de um terço das ocupadas não conta com remuneração e mais de 45% delas têm sua ocupação voltada para o autoconsumo. A desigualdade impacta nos rendimentos obtidos e no registro do tempo das suas atividades econômicas. O rendimento das mulheres na agropecuária representa 68% do valor da renda média mensal obtida pelos homens neste setor da economia brasileira e elas trabalham praticamente a metade da jornada média do trabalho dos homens.

Além destes indicadores, diversas são as outras formas de expressão da situação de desigualdade e subordinação a que mulheres têm sido submetidas. No que diz respeito ao acesso à terra, verifica-se uma situação histórica de desvantagem feminina, indicando a manutenção de uma visão sobre a unidade de produção familiar centrada na figura do chefe (homem) da família. Tal percepção dificultou o desenvolvimento de ações que reconhecessem o importante trabalho desempenhado pelas mulheres nos assentamentos, tanto no âmbito da produção, como no da reprodução.

Vale dizer que o acesso das mulheres rurais, incluindo-se as assentadas da reforma agrária, às políticas públicas tem ocorrido apenas muito recentemente. Até então, encontravam-se “subentendidas” como beneficiárias no conjunto dos programas e políticas, não aparecendo nas estatísticas como protagonistas de direitos. A expressão da desigualdade a que estavam submetidas era indicada pela ausência das mulheres nas formas de acesso à terra²¹ e nas políticas de estruturação dos assentamentos, como no caso do acesso ao crédito.

Transformações importantes promovidas pelos movimentos sociais de mulheres se deram recentemente. Embora as lutas feministas sejam de longa data, no Brasil, foi apenas no final dos anos 1970, em meio aos processos de mobilização e retomada das lutas sociais, que as mulheres conquistaram alguma visibilidade. Somente no final dos anos 1980 as mulheres trabalhadoras rurais se constituíram como sujeitos políticos, ganhando expressão e questionando as relações de poder existentes nos diferentes movimentos e organizações sindicais. Nos anos 1990, as pautas das lutas eram simbolizadas pelo direito à cidadania. Em anos recentes, passam a reivindicar a inserção das mulheres nas atividades produtivas e de comercialização.

As relações de gênero – e também as de raça – têm um elo histórico com a questão da cidadania. A re-emergência dos movimentos sociais em todo o país produziu e projetou outra concepção de cidadania, baseada no trabalho, na vida e na luta social. Um conceito de cidadania que busca enfrentar os problemas cotidianos da coletividade, relacionados à miséria, à desigual-

20 Observa-se nos últimos anos uma maior participação das mulheres nas atividades de lavoura e pecuária, que representam mais de 80% das atividades realizadas neste setor da economia. Segundo dados da PNAD, a participação das mulheres na lavoura passou de 26,3% no final dos anos 90 para 27,5% no final dos anos 2000. Na pecuária, passou de 15% para 17% no mesmo período (Melo & Sabatto: 2007). Constatase, ainda, a diminuição da participação das mulheres na criação de aves e pequenos animais, que passou de 88% da população ocupada nesta atividade nos anos 1980 para 80%, em 2006. Na horticultura e na floricultura a participação oscilou e se mantém ao redor de 50%. (Melo & Sabatto: 2007).

21 Nos quatro primeiros anos do governo Lula, foram assentadas 381.419 famílias em 2.343 projetos de assentamentos numa área de 31,6 milhões de hectares (MDA/Incra, 2007). Segundo dados do Sipra, em 2007 as mulheres representavam pouco mais de 50% dos/das candidatos/as cadastrados/as ao programa de reforma agrária.

dade social e às discriminações sempre presentes na formação social brasileira. A luta pelo efetivo exercício desta cidadania passa a constituir-se em bandeira dos movimentos feminista e de mulheres, entre outros, que demandam a sua concretização pela via do trabalho, da educação, da segurança alimentar e da saúde, mas, principalmente, o demandam para assegurar a qualidade de vida e o empoderamento das mulheres.

Nesse sentido, faz-se importante também seguir na promoção da equidade de direitos, articulando as políticas socioeconômicas com as políticas sociais para o atendimento das demandas de proteção social e para o enfrentamento da pobreza, da fome e da exclusão, vivenciadas por esta camada da população brasileira.

No que se refere ao acesso a serviços de infra-estrutura social, os principais desafios existentes após o período de implementação do I PNPM são:

- ✓ Inserção da perspectiva de gênero nos programas de Provisão Habitacional, Regularização Fundiária e Assistência Técnica do Ministério das Cidades, que assim juntam-se aos programas de Urbanização de Favelas, Abastecimento de Água e Fornecimento de Rede de Esgotos, bem como a interação destes programas com vários outros de distintos ministérios, em especial no âmbito das ações do PAC;
- ✓ Desagregação dos dados referentes aos resultados dos programas e ações desenvolvidos no âmbito do Ministério das Cidades e de Minas e Energia – hoje informados como *“família atendida”* ou *“população atendida”* –, de modo a que seja possível acompanhar o atendimento às *“mulheres chefe de família”* e *“vítimas de violência”*, o que de fato possibilitará o efetivo monitoramento e avaliação dos programas;
- ✓ Garantia de que, a exemplo da questão ambiental que hoje é uma condição a ser necessária e previamente observada em qualquer empreendimento do setor eletro-energético e mineral, a inclusão da questão de gênero possa constituir-se, também, em uma variável a ser considerada nos estudos prévios de construção de um planejamento territorial sustentável, que tornará possível as mudanças nas práticas produtivas, econômicas, sociais e ambientais hoje aplicadas.

As ações desenvolvidas ao longo destes 3 anos em que o I Plano esteve em execução contribuíram decisivamente para a melhoria das condições de vida de milhares de mulheres em todo o país. Mas certas de que ainda há muito por fazer, todo o governo federal tem trabalhado arduamente para tornar realidade o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que avança bastante na construção e implementação de ações que possibilitam caminhar ainda mais rapidamente na direção da igualdade entre homens e mulheres no campo do trabalho.

1.1.2 Educação inclusiva e não sexista

As políticas de promoção da igualdade de gênero “na” e “pela” educação estão inseridas em um conjunto de medidas voltadas à formação para os direitos humanos e o enfrentamento de toda forma de discriminação. Para garantir que todas as meninas e mulheres sejam respeitadas em

seu direito à educação, há que ser combatida não apenas a discriminação de gênero, mas todas as maneiras discriminatórias, antidemocráticas e essencialistas de se olhar/tratar a diferença. A lista é inexaurível – a discriminação geracional, étnico-racial, por orientação sexual e identidade de gênero, contra pessoas com deficiência, por origem regional e assim por diante.

A realização da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres em julho de 2004 foi um pouco posterior à criação, no Ministério da Educação, da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, em maio do mesmo ano. Esta secretaria tem entre suas atribuições a formulação de políticas antidiscriminatórias em relação às temáticas étnico-racial, de gênero, de identidade de gênero e de orientação sexual, além da pauta mais geral de Educação em Direitos Humanos. Também é responsável por políticas de inclusão educacional de grupos historicamente excluídos, como a população do campo, indígenas e quilombolas. Tal rearranjo institucional foi fundamental para dar visibilidade às questões de gênero e orientação sexual (entre outras) na pauta educacional.

De 2004 até hoje, pode-se afirmar que a política educacional deu passos consistentes em relação à pauta de educação *em* e *para* os direitos humanos. Instaurou-se um debate interno que mobiliza todas as secretarias do Ministério em relação à necessidade de promoção, pela educação, da igualdade de gênero e de uma cultura de reconhecimento da diversidade quanto à orientação sexual e à identidade de gênero, entre outros temas afetos aos direitos humanos e à promoção da diversidade. É preciso mencionar, nesse contexto, o importante papel que vêm desempenhando as secretarias especiais, atuando em forte articulação com os ministérios: a SPM, a SEDH e a SEPPIR, nos campos respectivos de políticas para as mulheres, direitos humanos e políticas de promoção da igualdade racial.

Evidentemente, os desafios ainda são enormes. Se retomarmos o diagnóstico feito quando da elaboração do I PNPM, as demandas fundamentais da educação para a igualdade de gênero seguem as mesmas: sensibilização de gestores/as federais; formação de profissionais da educação em âmbito nacional; promoção de uma mudança curricular que inclua o tratamento da questão de gênero de maneira transversal nos currículos de educação básica e superior; e a consequente elaboração de materiais didáticos e de orientação aos/as professores/as para a prática em sala de aula. Diante da paridade de matrículas, segundo o sexo, verificada em termos gerais, com ligeira superioridade para as mulheres no ensino médio e superior, medidas de ação afirmativa continuam necessárias para homens e mulheres de grupos como indígenas, população do campo, quilombolas, afro-descendentes, pessoas com deficiência, entre outros.

Ao mesmo tempo, importantes medidas foram tomadas em todos esses campos. Três processos, visíveis nos últimos anos, comprovam a consolidação da temática de gênero e orientação sexual nas políticas educacionais federais. Em primeiro lugar, houve importante ampliação de escala nos processos de formação de profissionais da educação sobre esses e outros temas, que acompanha a ampliação ano a ano do orçamento a eles destinado. Em segundo lugar, é notável a transversalização de tais temáticas na agenda de várias secretarias do ministério, sendo que em um momento inicial ela se limitava às ações da Secad. Por fim, mas não menos importantes, políticas intersetoriais com recorte de gênero, envolvendo o Ministério da Educação, a SPM, a SEDH, o Ministério da Saúde, entre outros, também se consolidaram e se ampliaram, desde sua criação, a partir de 2004. Os resultados de alguns desses projetos serão detalhados a seguir.

A. Análise do cumprimento das metas propostas no I PNPM

No processo de elaboração do I PNPM foram estabelecidas duas metas para acompanhamento da implementação das ações do capítulo 2. A descrição de cada uma delas e a análise de seu cumprimento seguem abaixo:

1. Reduzir em 15%, entre 2003 e 2007, a taxa de analfabetismo entre mulheres acima de 45 anos.

Pela análise da tabela 1, abaixo, é possível perceber que a meta proposta para este capítulo foi superada. Com efeito, entre 2003 e 2007, a taxa de analfabetismo de mulheres com 45 anos ou mais se reduziu em 17,3%, mais de 2 pontos percentuais acima do planejado. Importante observar, ainda, que este decréscimo foi superior ao verificado para a população masculina na mesma faixa etária.

Tabela 1: Taxa de Analfabetismo, segundo sexo e idade
Brasil – 2003 e 2007 (em %)

Sexo e Idade	2003	2006	Variação
Mulheres	20,3	17,4	-14,3%
Mulheres - 45 anos ou mais	24,3	20,1	-17,3%
Homens	22,1	19,0	-13,9%
Homens - 45 anos ou mais	21,6	18,5	-14,4%

Fonte: IBGE/PNAD

Estes dados são consistentes com aqueles obtidos pelo Sistema Brasil Alfabetizado - banco de dados criado a partir do cadastro de alfabetizandos/as do Programa Brasil Alfabetizado -, que mostra que o Programa tem sido eficaz em atingir as populações e regiões prioritárias. As mulheres são expressiva maioria entre os/as alfabetizandos/as desde 2005, chegando, em 2007, a representarem 57% do universo dos participantes. A população atendida pelo Programa é majoritariamente negra (76,6%, sendo 12,4% preta e 64,2% parda) e do Nordeste. Dos mais de 1,2 milhão de alfabetizandos/as cadastrados/as em novembro de 2007, 70% eram dessa região, seguidos do Sudeste (13%), sendo que entre 2003 e 2007 tem se mantido constante essa distribuição regional. Também as mulheres de 45 anos ou mais têm grande participação entre as alfabetizandas (em 2006 eram 46,5% entre as negras e 50,7% entre as brancas). Note-se na Tabela 2 abaixo que a média de idade das mulheres é ligeiramente superior à dos homens. Em relação à regionalidade, contudo, observa-se que as médias de idade aumentam na população urbana, indicando ainda a dificuldade de integrar as mulheres idosas da zona rural, especialmente no Norte e Nordeste, às políticas de alfabetização.

Tabela 2: Idade Média dos alfabetizandos do Programa Brasil Alfabetizado, segundo sexo e localização do domicílio
Brasil e Grandes Regiões - 2007

Grandes Regiões	Idade Média dos Alfabetizandos								
	Total	Sexo		Localização do domicílio e sexo					
		Masculino	Feminino	Rural			Urbano		
				Total	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino
Brasil	42	41	43	41	40	42	43	41	44
Nordeste	42	41	43	41	40	42	43	41	44
Sudeste	46	43	48	44	43	45	47	43	48
Norte	41	40	41	39	39	40	42	41	43
Sul	47	45	48	46	44	46	47	45	48
Centro-Oeste	46	45	47	44	45	43	47	46	48

Fonte: MEC/SECAD/SBA

2. Aumentar em 12%, entre 2004 e 2007, o número de crianças entre zero e seis anos de idade frequentando creche ou pré-escola, na rede pública.

A análise do cumprimento desta meta, pelos indicadores disponibilizados pelo Ministério da Educação, fica bastante comprometida, uma vez que houve mudança da metodologia de coleta de dados de matrículas pelo INEP, que passou a ser individualizado por aluno/a. Ou seja, não é possível comparar o número de crianças de até seis anos de idade que se matricularam no ensino infantil da rede pública entre os anos de 2004 e 2007.

De qualquer forma, é possível perceber pela análise dos dados até 2006 – antes da mudança de metodologia – que o movimento geral foi de ampliação das matrículas, muito embora a meta de ampliar em 12% as matrículas em creches e pré-escolas entre 2004 e 2007 nos pareça de difícil obtenção – entre 2004 e 2006 as matrículas de educação infantil no Brasil cresceram 5,84%.

A maior ampliação nas matrículas em geral ocorreu nas regiões Sudeste (11,65%) e Nordeste (10,39%). A maior ampliação das matrículas em creches (21,46%), em relação à pré-escola (4,75%), é consistente com o quadro de demanda reprimida no primeiro caso, ou seja, se é maior a carência de vagas para crianças de 0 a 3 anos, há maior margem para seu crescimento em ritmo maior.

Outro dado que corrobora essa ampliação de matrículas é o aumento da taxa de escolarização líquida do ensino infantil, o que significa que houve aumento no número de crianças de zero a seis anos frequentando creches e pré-escolas. De fato, os dados da PNAD apontam que em 2004 35,6% das crianças nesta faixa etária frequentava creches ou pré-escolas, em 2007 esse percentual saltou para 44,5%²².

22 Neste cálculo estão consideradas tanto creches e pré-escolas públicas, quanto particulares.

Importante considerar que, durante este período, foi aprovado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, cujos recursos destinam-se ao financiamento de toda a educação básica (creche, pré-escola, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos). O Fundeb, instituído por meio da Lei nº 11.494/2007, substituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef) que só previa recursos para o ensino fundamental. Houve, portanto, uma ampliação do investimento do Estado em creches e pré-escolas²³, o que contribuiu para o aumento de matrículas verificado nestes níveis de ensino.

É importante observar, ainda, em relação ao atendimento educacional de crianças de 0 a 6 anos, o cumprimento das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 10.172/2001), que são as seguintes: “Ampliar a oferta de educação infantil de forma a atender, em cinco anos, a 30% da população de até 3 anos de idade e 60% da população de 4 e 6 anos (ou 4 e 5 anos) e, até o final da década, alcançar a meta de 50% das crianças de 0 a 3 anos e 80% das de 4 e 5 anos.”

A esse respeito, no que se refere às crianças de 4 a 6 anos a meta de atendimento de 60% da população na faixa etária em 2006 foi alcançada na média nacional (60,74%, segundo a PNAD/2006). Contudo, persistem graves desigualdades regionais, que fazem com que esse percentual seja de 67,29% no Sudeste e 47,70% no Norte. Já quanto às crianças de 0 a 3 anos estamos longe de alcançar a meta de 30% do PNE – a média brasileira era de 15,46%, sendo 8,01% e 11,49%, respectivamente, o percentual atendido no Norte e Centro-Oeste.

B. Apresentação dos principais resultados

Partindo-se da avaliação de que é preciso fortalecer nacionalmente o consenso acerca da importância das questões de gênero, raça e orientação sexual na educação, a política tem se centrado em formar educadores/as em relação à temática. Entre 2005 e 2007, foram formados cerca de 4.000 profissionais da educação em cursos específicos sobre o tema, apoiados pelo MEC em vários estados ou desenvolvidos diretamente pelo governo federal. Para tanto, foram financiados 27 projetos ao longo dos três anos, totalizando um montante de mais de R\$ 3,3 milhões em recursos investidos.²⁴

Entre esses processos de formação de educadores/as, destaca-se, pelo tratamento transversal dos temas das relações de gênero, étnico-raciais e de orientação sexual, o Programa Gênero e Diversidade na Escola, desenvolvido pela SPM, em parceria com o MEC, a Seppir, o British Council e o Centro Latino Americano de Sexualidade e Direitos Humanos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (CLAM/UERJ). Em sua fase piloto, no ano de 2006, foram formados

23 A vigência do Fundeb é até 2020, atendendo, a partir do terceiro ano de funcionamento, 47 milhões de alunos. Para que isto ocorra, o aporte do governo federal ao Fundo, de R\$ 2 bilhões em 2007, aumentará para R\$ 3 bilhões em 2008, R\$ 5 bilhões em 2009 e 10% do montante resultante da contribuição de estados e municípios a partir de 2010

24 Os projetos geralmente são executados entre o ano da formalização do convênio e para o ano seguinte.

cerca de 900 profissionais em 6 municípios brasileiros (Nova Iguaçu e Niterói – RJ; Salvador – BA; Porto Velho – RO; Dourados – MS; e Maringá – PR) em curso a distância sobre as questões de gênero, raça/etnia e orientação sexual. A avaliação desta experiência piloto²⁵ tem permitido a ampliação da escala de formação por meio de diferentes estratégias, entre elas a educação a distância, bem como fornece subsídios para que as experiências sejam replicadas e para que os materiais didáticos desenvolvidos até o momento sejam utilizados como base para materiais futuros, produzidos em maior escala. Assim, a partir de 2008, o curso passou a ser ofertado via sistema Universidade Aberta do Brasil, por meio de parcerias com universidades públicas em vários estados. Em função do desenvolvimento de estratégias como esta, gestada ao longo de 2007, a escala dessa política foi em muito ampliada: a expectativa é formar, entre 2008 e 2011, 120 mil profissionais da educação nesta área, conforme meta do Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra a Mulher.

Também os processos de formação de educadores/as em Direitos Humanos e aqueles relativos a outros temas da diversidade contemplam o tratamento das questões de gênero, em sintonia com o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos. O Programa de Educação em Direitos Humanos, desenvolvido em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos, tem apoiado a formação de profissionais da educação básica nessa área, a produção e publicação de materiais didáticos especializados em direitos humanos para professores/as e estudantes e a criação de atividades educativas por meio eletrônico, utilizando a educação à distância. Em 2006, 14 universidades públicas foram selecionadas em projetos de estruturação e fortalecimento dos 14 Comitês Estaduais de Educação em Direitos Humanos e de capacitação de educadores/as da rede pública de ensino.²⁶ Foram investidos neste ano R\$ 700 mil. Em 2007, foram apoiados os 27 estados da federação, tanto para dar continuidade aos projetos apoiados em 2006 quanto para iniciar ações em estados que não tinham projetos de educação em direitos humanos. Em 2008, estão sendo formadas pelo Ministério da Educação, em 15 estados da federação, 7.500 pessoas, e o investimento é de R\$1,5 milhão. A SEDH está investindo mais R\$1,2 milhão nos outros 12 estados.

Em outro campo de ação fundamental, houve o aprimoramento do tratamento das questões de gênero, raça e etnia nos processos de avaliação e seleção dos livros didáticos distribuídos às escolas. Foi aprimorada a menção à temática de gênero e a necessidade de tratamento positivo da mulher em textos e imagens, nos Editais do Programa Nacional do Livro Didático – PNLD 2007 e 2008, relativos, respectivamente, às obras de 1ª a 4ª e 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental. O Edital de seleção dos livros didáticos para as 1ª a 4ª séries para 2010, recém lançado pela Secretaria de Educação Básica, contém importantes avanços nos critérios referentes a gênero e orientação sexual, mencionando, inclusive, o combate à homofobia.

No que tange às ações voltadas a grupos específicos, entre 2004 e 2006, houve aumento de 252% nos registros de escolas em áreas de quilombos, segundo o Censo Escolar (INEP/MEC). Também cresceu 61%, entre 2005 e 2006, o número de escolas, situadas ou não em áreas quilombolas, que oferecem material específico para este grupo. Apenas em 2007, foram firmados

25 Além dos baixos índices de evasão, a oficina destacou como resultado positivo o fato do curso ter propiciado aos professores um despertar sobre os temas e um novo olhar sobre o cotidiano escolar. Com isso, os participantes passaram a ter mais segurança para lidar com as manifestações discriminatórias que ocorrem nas escolas.

26 Foram apoiados projetos nos seguintes estados: CE, MA, MT, PA, PE, PI, PB, RN, RO, RR, RS, SC, SP e TO.

convênios com 15 estados, para a construção de escolas e melhorias em terras indígenas, perfazendo quase R\$80 milhões em recursos empenhados. Foram criados programas para apoiar a formação de professores indígenas de nível superior em cursos de licenciatura indígena e intercultural (Prolind - Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas). A meta até 2010 é ampliar de 1.000 professores/as matriculados/as hoje para 4.000.

Quanto à Educação do Campo, entre 2005 e 2007, foram beneficiadas 8.329 escolas, com ações de apoio à melhoria de infra-estrutura ou capacitação de profissionais, tendo sido formados/as 727 técnicos/as e 30.676 professores/as. Pelo Projeto Saberes da Terra, vinculado agora ao Projovem, foram formados em 2 anos (2005 e 2006) 5.060 jovens agricultores/as familiares, em 12 estados²⁷. Fundamental também mencionar os esforços feitos para se constituir uma política nacional de formação de professores/as específica para a educação do campo, que rompe com a visão urbanocêntrica, em que se destaca a elaboração de curso de Licenciatura em Educação do Campo, a partir da articulação com universidades públicas e demais atores sociais participantes do Grupo Permanente de Trabalho em Educação do Campo.

Também foram desenvolvidos, nos últimos anos, projetos relativos a gênero voltados diretamente aos alunos/as da educação básica e superior. O primeiro, mais específico, é o Programa Mulher e Ciência, fruto de uma parceria entre a SPM, as Secretarias de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) e de Educação Básica (SEB) - do Ministério da Educação -, o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Unifem. O Programa é composto por um Edital de Pesquisas do CNPq; pelo Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero; e pelo Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa – Pensando Gênero e Ciências, e tem por objetivos valorizar as pesquisas realizadas e estimular a produção de novos conhecimentos no campo de estudos das relações de gênero, mulheres e feminismos junto aos estudantes de ensino médio, de educação profissional, da graduação e da pós-graduação.

Neste período foram lançados dois editais de pesquisa em parceria com o CNPq. Em sua primeira edição, o edital recebeu a inscrição de 338 projetos de pesquisa. As propostas foram originárias de 25 unidades da federação de todas as regiões do país. O alargamento do campo de estudos das relações de gênero, mulheres e feminismos ficou evidente: 42 áreas de conhecimento apresentaram propostas ao edital. Após análise, o comitê técnico do CNPq recomendou o apoio financeiro a 130 propostas, dentro do recurso disponível. Na 2ª edição, em 2008, o edital recebeu o aporte financeiro de R\$ 5 milhões, contando também com a nova parceria do Ministério do Desenvolvimento Agrário que procurou incentivar o desenvolvimento de pesquisas sobre gênero e ruralidades. O edital contou com a inscrição de 364 projetos de pesquisadoras/es de quase todos os estados do país, tendo sido aprovadas 173 propostas proporcionalmente distribuídas entre todas as regiões.

Em 2006, foi realizado o 1º Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa – Pensando Gênero e Ciências, cujo objetivo foi mapear e analisar o campo de pesquisas e estudos sobre Gênero e ciências no Brasil. O Encontro reuniu, em Brasília, 330 pesquisadores de mais de 200

27 BA, PB, PE, MA, PI, RO, TO, PA, MG, MS, PR e SC.

núcleos de pesquisa, de todas as regiões do país. Entre as diversas recomendações do encontro estão: a introdução da disciplina de gênero nos currículos universitários; a transformação do Programa Mulher e Ciência em política permanente; o aumento da participação feminina nos cargos de direção de órgãos financiadores de pesquisas científicas (CNPq/MCT, Capes/MEC); e a inclusão de publicações no campo de estudos de gênero, feminismo e diversidade sexual nos acervos das bibliotecas nacionais. O 2º Encontro Nacional será realizado em maio de 2009 e reunirá um público de representantes de 300 núcleos de pesquisas científicas de todo o país que discutirão o tema da institucionalização dos estudos feministas e de gênero nos sistemas de educação, ciência e tecnologia.

Parte fundamental do programa é o “Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero”, que é constituído por um concurso de redações para estudantes do ensino médio e de artigos científicos para estudantes de graduação e graduados. Durante o período de vigência do I PNPM foram realizadas 3 edições do Prêmio, tendo sido a 4ª delas lançada já em 2008. Em sua primeira edição, em 2005, o Prêmio recebeu a inscrição de 1.587 trabalhos, enquanto a última edição contou com um total de 3.002 trabalhos, o que representou um aumento de 90% no período. A premiação das duas primeiras edições foi conferida exclusivamente aos estudantes autores dos trabalhos vencedores, que, a depender da categoria de inscrição, receberam computadores, impressoras e/ou bolsas de pesquisa. Como novidade da edição de 2007 definiu-se que as instituições de ensino e os professores também serão agraciados com computadores e assinaturas da Revista Estudos Feministas e dos Cadernos Pagu. Na edição de 2008, o Prêmio já atingiu um total de 2.065 inscrições, sendo 425 para as categorias Estudantes de Graduação e Pós-Graduação e 1.640 para as de Ensino Médio.

Com o objetivo de formular políticas que promovam a produção e a divulgação de informações estatísticas sobre a Educação Superior, com dados desagregados por sexo e raça/etnia, a SPM realizou, em dezembro de 2007, em parceria com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais do Ministério da Educação (INEP/MEC), o Simpósio Gênero e Indicadores da Educação Superior Brasileira. O debate de temas como a trajetória das mulheres na Educação Superior, gênero, áreas disciplinares, perspectivas regionais da educação superior e a construção de indicadores de gênero e raça foram os destaques do simpósio. O encontro responde a uma das principais recomendações do 1º Encontro Nacional de Núcleos e Grupos de Pesquisa Pensando Gênero e Ciências, realizado em 2006, qual seja: “a formulação de políticas que promovam, a partir de novas metodologias, a produção e a divulgação de informações estatísticas com dados desagregados por sexo e raça, em acordos estabelecidos entre as fundações, agências de fomento, ministérios, entidades representativas dos pesquisadores profissionais e outros órgãos públicos”.

Outro projeto que vale mencionar, lidando com gênero junto a alunos/as, é o Programa Ética e Cidadania, lançado pelo MEC em 2004, em parceria com a SEDH. Tem por objetivo incentivar e consolidar práticas pedagógicas que conduzam à liberdade, à convivência social, à solidariedade humana e à promoção da inclusão social; fortalecer as ações educativas fundamentadas nos princípios da ética, convivência democrática, inclusão social e direitos humanos; apoiar a instalação do Fórum Escolar de Ética e Cidadania e a ação da comunidade escolar da rede pública de ensino e o protagonismo juvenil. Ele é entendido como um programa de formação continuada, contemplando a produção e distribuição de materiais às escolas cadastradas; seminários

regionais e nacionais; apoio financeiro a projetos escolares; manutenção de site, incluindo um ambiente virtual interativo; e produção de vídeos e programas veiculados na grade da TV Escola (Salto para o Futuro).

Entre 2004 e 2007, foram atingidos todos os estados do país, 626 municípios, 2.200 escolas, 92,4 mil docentes e mais de 2,5 milhões de alunos/as. Em 2007, foram produzidos aproximadamente 30 mil kits do Programa, que contém um volume sobre Relações Étnico-raciais e de Gênero, como parte dos materiais de apoio ao projeto.

No que diz respeito especificamente ao enfrentamento da exploração sexual de meninas e jovens por meio de atividades desenvolvidas no campo educacional, é importante mencionar que no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) merece destaque o fato do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes – Sentinela – ter sido transformado em serviço de ação continuada com a edição do Decreto nº 5.085/04. Em 2005, o governo federal propôs a expansão da cobertura de atendimento do Serviço de Proteção Sócio-assistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual, enfatizando os municípios identificados como prioritários e de acordo com os critérios de partilha em discussão no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), bem como de reavaliações de impacto do atendimento. Esse processo de reavaliações objetivaram o redesenho do serviço e das regulações provenientes da implantação do SUAS, de modo a fomentar a restauração e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. O número de crianças e adolescentes atendidos no programa passou de 15,5 mil em 2005 para 65,9 mil em 2007.

Já na área de comunicação e mídia, a intervenção em campanhas publicitárias, os seminários “A Mulher e a Mídia” e o programa de rádio “Mulherio” foram exemplos da atuação da SPM no combate à cultura machista e sexista que diariamente reforça o preconceito contra as mulheres.

A partir da interferência da Ouvidoria da SPM, foi possível tirar do ar algumas campanhas publicitárias que retratavam a mulher de forma preconceituosa. Em 2005, a SPM enviou ao Ministério Público fotografias de um flagrante de desrespeito às mulheres do Rio Grande do Norte. Em uma cidade do interior do estado, um cartaz afixado na porta de entrada de uma antiga casa dizia: “Locadora de mulher”. Após a denúncia, a casa foi fechada. Outra denúncia, desta vez feita ao Conselho de Auto-Regulamentação Publicitária (CONAR), foi a de uma agência de publicidade que espalhou cartazes em canteiros de obras de várias cidades de São Paulo com os seguintes dizeres: “Se você faz sucesso quando passa aqui, pode ser nossa recepcionista”.

Para debater o papel da mulher na mídia, na publicidade e na dramaturgia e discutir o tratamento editorial dos meios de comunicação, a SPM realizou, por quatro anos consecutivos (2004 a 2007), os Seminários “A Mulher e a Mídia”. Os encontros reuniram, no Rio de Janeiro e em São Paulo, jornalistas e profissionais de comunicação do Brasil e da América Latina, publicitários, sociólogos, pesquisadores e especialistas em relações de gênero de universidades e organizações não governamentais feministas. Os participantes debateram importantes temas da mídia, incluindo: as questões de gênero na dramaturgia; a mulher na publicidade; as publicações voltadas para o universo feminino; os espaços e os avanços na abordagem da temática mulher; os temas ocultos da democracia; a construção de um novo olhar sobre as desigualdades entre mulheres e homens,

dentre outros. A cada ano da sua realização, o evento contou com importantes parcerias, como a do UNIFEM, da Bancada Feminina do Senado Federal, do Instituto Patrícia Galvão, do Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Rio de Janeiro e da Federação Nacional dos Jornalistas.

Em 2005, como parte das comemorações do Dia Internacional da Mulher, a SPM lançou, em parceria com a Rádio MEC, o programa de rádio Mulherio. Com o objetivo de divulgar as muitas faces da mulher brasileira, o programa transformou-se em um importante canal de difusão de informações de interesse das mulheres. No formato de revista radiofônica, foi veiculado aos sábados, durante 18 meses. Em 2006, com o apoio dos organismos governamentais de políticas para as mulheres foi possível retransmiti-lo para diversas emissoras do país que se comprometeram a veicular o programa em seus municípios. Com 53 minutos de duração, o “Mulherio” abordou temas como saúde, política, meio ambiente, direitos das mulheres, experiências femininas de sucesso, entre outros. E, ainda, apresentou exemplos práticos do impacto da implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres no cotidiano das brasileiras.

C. Avaliação dos desafios ainda existentes

Se muitos são os avanços verificados no campo da educação, muitos são também os desafios que ainda se apresentam para a sociedade brasileira. É interessante analisar que esta é uma área em que as mulheres vêm, cada vez mais, ganhando espaço. Com efeito, todos os indicadores educacionais, sejam eles de acesso, permanência ou desempenho, apontam para uma situação de superioridade feminina. Ou seja, meninas e mulheres encontram-se mais presentes nos bancos escolares, lá permanecem mais tempo e tendem a apresentar rendimento superior ao verificado para os homens. Paradoxalmente, o fato de os indicadores apontarem para esta melhor situação feminina tem produzido, entre gestores ou outros grupos da sociedade em geral, o entendimento de que este seria um tema no qual a desigualdade já estaria vencida e que não demandaria, portanto, grandes investimentos por parte dos governos.

No entanto, ao se analisar a temática educacional a partir de um olhar que privilegie a dimensão de gênero é forçoso reconhecer que esta não é uma realidade. Dois são os aspectos centrais a serem considerados na discussão de gênero e educação. O primeiro deles diz respeito à importância que a educação tem na construção e difusão de normas e valores sociais. Com efeito, os estabelecimentos escolares, juntamente com as famílias, são os espaços privilegiados de reprodução e, portanto, também de destruição dos estereótipos que produzem as discriminações e desigualdades vivenciadas pelos indivíduos nos espaços de convívio social. Assim, ainda que mais mulheres estejam frequentando as escolas, a luta pela igualdade depende fortemente daquilo que se produz e reproduz no espaço escolar.

O segundo aspecto a ser destacado é que as médias muitas vezes escondem especificidades de determinados grupos sociais. Ou seja, se na média as mulheres encontram-se em situação mais vantajosa que os homens neste campo, existem significativas desigualdades entre as próprias mulheres: negras ou rurais, por exemplo, apresentam piores indicadores que brancas e urbanas,

assim como as mulheres acima de 40 anos ainda estão em condição de desvantagem frente aos homens de mesma faixa etária. Este é um aspecto importante e que demanda intervenções públicas de natureza afirmativa, de modo a assegurar que todos os indivíduos tenham acesso igualitário ao mundo escolar.

Outro grande desafio para a política educacional voltada à promoção da igualdade de gênero e reconhecimento da diversidade sexual é potencializar o papel indutor do MEC junto a estados e municípios, para promover, nas escolas de todo o Brasil, a perspectiva de uma educação inclusiva, não sexista e que respeite a diferença. Em um país de dimensões continentais como o Brasil e tendo em vista a autonomia de estados, municípios, escolas e universidades em relação à execução das políticas educacionais, apenas com a mobilização de todos/as serão obtidos resultados consistentes.²⁸

São justamente essa indução e o estreitamento da cooperação entre as diferentes esferas de governo algumas das principais marcas do Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE, lançado em 2007. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação define metas e responsabilidades para os diferentes agentes: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, mas também para as famílias e a comunidade.²⁹ Por sua concepção centrada na aprendizagem, no acompanhamento individual de cada aluno/a – visando avaliar o desempenho, combater a repetência e a evasão – e na avaliação objetiva da qualidade da educação nas escolas e municípios, com base no IDEB, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação permitirá também a correção de desigualdades relacionadas a gênero, raça/etnia, regionalidade, entre outros aspectos. É preciso, contudo, que a sociedade civil se aproprie dessas ferramentas (índices, metas de gestão, etc.) para o acompanhamento de como as questões étnico-racial, de gênero, de orientação sexual, entre outras, serão contempladas nas políticas para melhoria da qualidade da educação.

Entre os campos que merecem prioridade está a atenção às questões de gênero na formação de meninas e meninos para as carreiras e profissões, de modo a corrigir a tendência de direcionamento de homens e mulheres a carreiras específicas e o problema da reafirmação de estereótipos de gênero associados às áreas de atuação profissional. Disso decorre a responsabilidade de serem fortalecidas ações de sensibilização e formação sobre o tema entre profissionais e estudantes da educação profissional e tecnológica, do ensino médio, assim como da educação superior.

28 O MEC tem papel fundamental na normatização da política, no estabelecimento de concepções e diretrizes amplas que orientem os sistemas de ensino, assim como na assistência financeira suplementar e no apoio técnico às ações, observadas as diretrizes gerais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/ 1996).

29 O PDE assume, de maneira sistêmica, diversos desafios postos para a educação nacional. Tendo como princípio último a defesa do direito a aprender, objetiva ampliar a oferta de vagas em todos os níveis e modalidades da educação, reduzir desigualdades regionais e melhorar a qualidade da educação. Todos os municípios brasileiros já aderiram ao Compromisso. Desses, são considerados prioritários os 1.356 municípios com mais baixo IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica).

Por fim, é importante levar em consideração o aspecto político, a disputa interna aos órgãos e indivíduos envolvidos no planejamento e gestão da política pública federal, que apresentam muitas vezes diagnósticos muito distintos sobre quais são as pautas prioritárias para a agenda social. A relevância da questão de gênero, a necessidade de integrar essa perspectiva na concepção de todos os programas e ações do Plano Plurianual ainda, não está plenamente estabelecida. Essa mesma avaliação se aplica à política educacional: as dificuldades encontradas no planejamento e gestão das políticas com recorte de gênero – em especial a necessidade de maior disponibilidade orçamentária e de maior coordenação entre as ações de diferentes secretarias e órgãos – são reflexos do momento atual desse embate.

1.1.3 Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos

Em 2004, o Ministério da Saúde lançou a “Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher”, construída a partir da proposição do SUS e contando com estreita parceria junto a outros órgãos do governo federal, marcadamente, a SPM e a Seppir. Respeitando as características da nova política de saúde, a Política Nacional foi elaborada com a intensa participação do movimento de mulheres, de mulheres negras e de trabalhadoras rurais, sociedades científicas, entidades de classe, pesquisadores e estudiosos da área, bem como de gestores do SUS.

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, para o período de 2004 a 2007, ao contextualizar as ações da Política Nacional como parte de uma política de governo para enfrentamento das desigualdades de gênero, potencializou a atuação articulada intra e intersetorialmente. Consequentemente, potencializou também o alcance de avanços significativos no campo dos direitos sexuais e reprodutivos, em especial das adolescentes, com ênfase nas ações de planejamento familiar, na atenção obstétrica, contemplando o abortamento inseguro, e no combate à violência doméstica e sexual. Agregou, ainda, a prevenção e o tratamento de mulheres e adolescentes vivendo com HIV/AIDS e o câncer ginecológico e incluiu ações para segmentos da população feminina historicamente alijados das políticas públicas nas suas especificidades e necessidades, tais como: mulheres em situação de prisão, mulheres negras, índias, trabalhadoras rurais, com deficiência, transexuais e lésbicas.

A. Análise do cumprimento das metas propostas no I PNPM

No processo de elaboração do I PNPM foram estabelecidas 12 metas para acompanhamento da implementação das ações do capítulo 3. A descrição de cada uma delas e a análise de seu cumprimento seguem abaixo:

1. Implantar em um município de cada região do país, com equipes de Saúde da Família (SF), a atenção qualificada às mulheres com queixas clínico-ginecológicas; no climatério, adolescentes, na terceira idade, com especial atenção à raça e etnia.

A evolução, entre 2004 e 2007, do número de equipes de saúde da família, equipes de saúde bucal e agentes comunitários de saúde está apresentada na tabela abaixo:

Tabela 1: Número de equipes de saúde da família, saúde bucal e agentes comunitários de saúde capacitados, segundo cobertura populacional e total dos municípios cobertos. Brasil, 2004 e 2007.

		2004	2007
Equipes de saúde da família	Total de equipes implantadas e capacitadas	21,3 mil	27,3 mil
	Total de municípios	4,6 mil	5,1 mil
	Cobertura populacional	39% (69,1 milhões)	46,6% (87,7 milhões)
Equipes de saúde bucal	Total de equipes implantadas e capacitadas	8,9 mil	15,7 mil
	Total de municípios	3,2 mil	4,3 mil
	Cobertura populacional	26,6% (47 milhões)	40,9% (77 milhões)
Agentes comunitários de saúde	Total de Agentes	192,7 mil	211 mil
	Total de municípios	5,1 mil	5,3 mil
	Cobertura populacional	55,5% (98,3 milhões)	56,8% (107 milhões)

Fonte: Ministério da Saúde

2. Implantar projetos pilotos de um modelo de atenção à saúde mental das mulheres na perspectiva de gênero, em 10 municípios com Centros de Atenção Psicossocial (CAPs).

Entre os anos 2004 e 2007 a rede pública de saúde mental continuou ampliando o acesso das pessoas ao atendimento em saúde mental e a atenção às iniquidades existentes na população brasileira. Neste período, o número de Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) cadastrados subiu de 605 para 1153. Os beneficiários do Programa de Volta para Casa (PVC) passaram de 879 para 2868; e os Serviços Residenciais Terapêuticos (SRT) aumentaram de 265 a 487 casas em que pessoas com histórico de longa internação em hospital psiquiátrico passaram a partilhar da sociabilidade de suas comunidades.

3. Implementar em um município de cada região do país, com Centro de Referência em Saúde do Trabalhador, ações voltadas aos agravos à saúde das trabalhadoras do campo e da cidade.

Em vigor desde 2004, a Política Nacional de Saúde do Trabalhador, do Ministério da Saúde, visa à redução dos acidentes e doenças relacionados ao trabalho, mediante a execução de ações de promoção, reabilitação e vigilância na área de saúde.

Suas diretrizes, descritas na Portaria nº 1.125 de 6 de julho de 2005, compreendem a atenção integral à saúde, a articulação intra e intersetorial, a estruturação da rede de informações em Saúde do Trabalhador, o apoio a estudos e pesquisas, a capacitação de recursos humanos e a participação da comunidade na gestão dessas ações.

Os Centros de Referência em Saúde do Trabalhador (Cerest) promovem ações para

melhorar as condições de trabalho e a qualidade de vida do trabalhador por meio da prevenção e vigilância e existem em todos os estados e no Distrito Federal.³⁰

4. Implantar a atenção integral à saúde da mulher índia em 10% dos pólos básicos.

O Ministério da Saúde criou um grupo de trabalho intra-setorial, com a participação de lideranças de mulheres indígenas, para implantação/implementação da atenção integral à saúde deste grupo populacional. Foram apoiados gestores municipais e estaduais para a organização da atenção à saúde indígena, priorizando as mulheres, tendo sido capacitados profissionais de saúde e parteiras dos 34 distritos sanitários indígenas para intervenção imediata.

5. Habilitar 35% dos estados que têm presídios femininos, para a Atenção Integral à Saúde das presidiárias.

Até 2007, 12 estados (DF, MG, MT, PE, RJ, BA, GO, RO, SP, TO, CE e MS) foram qualificados para implementação do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. Em todas estas Unidades da Federação existem presídios femininos com equipes de saúde cadastradas. Estas unidades estão aptas, portanto, a desenvolverem ações de atenção integral às mulheres dentro do sistema penitenciário, conforme Portaria GM nº 1777 de 09/09/2002. São elas:

1. Conjunto Penal Feminino – BA;
2. Penitenciária Feminina do DF;
3. Complexo Penitenciário Feminino Estevão Pinto – MG;
4. Unidade Prisional Feminina de Bataguassu – MS;
5. Unidade Prisional Feminina de Ponta Porã – MS;
6. Estabelecimento Penal Feminino de Três Lagoas – MS;
7. Unidade Prisional Feminina Ana Maria do Couto Maya – MT;
8. Presídio Nelson Hungria – RJ;
9. Penitenciária Talavera Bruce – RJ;
10. Centro de Ressocialização Feminina de Rio Claro – SP;
11. Penitenciária Feminina Santa Maria Eufrásia Pellitier – SP;
12. Penitenciária Feminina de Santana – SP.

6. Ampliar as ações de Planejamento Familiar, garantindo a oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis para 60% da população de mulheres em idade fértil, usuárias do SUS, em todos os municípios com equipes da Estratégia de

30 http://portal.saude.gov.br/portal/saude/area.cfm?id_area=928 visitado em 06/05/2009.

Saúde da Família (ESF) ou aderidos ao Programa de Humanização no Pré-natal e Nascimento (PHPN).

Esta meta foi superada, uma vez que o Ministério da Saúde ampliou o leque de métodos, incluindo o diafragma, anticoncepção oral de emergência e injetável. O programa “Aqui tem Farmácia Popular” passou a oferecer pílulas anticoncepcionais e a oferta de contraceptivos para a Farmácia Básica (postos de saúde) foi ampliada de 20 milhões para 50 milhões de cartelas de pílula combinada e de 1,3 milhão para 4,3 milhões de ampolas de injetável mensal ou trimestral, entre outros métodos, com um investimento de R\$ 100 milhões, apenas em 2007. Em relação à esterilização cirúrgica masculina (vasectomia), o teto para pagamento, ou seja, o limite máximo de realização destes procedimentos, foi liberado a fim de atender a demanda sem qualquer tipo de restrição por conta do pagamento. Este, por sua vez, sofreu reajuste significativo na tabela do SUS.

7. Reduzir em 5% o número de complicações de aborto atendidas pelo SUS.

Houve uma redução de 16% no número de complicações de aborto atendidas pelo SUS, tendo sido ampliada em quase duas vezes a utilização da técnica do esvaziamento por Aspiração Manual Intra-Uterina (AMIU), que é uma técnica menos invasiva.

8. Reduzir em 15% a razão de Mortalidade Materna no Brasil, considerando a meta estabelecida no Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal lançado em março de 2004.

A razão de mortalidade materna corrigida foi de 74,7³¹, em 2005. Em 2000, a razão era de 52,4³². Apesar de ser possível perceber um aumento neste indicador, não se pode afirmar que houve aumento real dos óbitos maternos, uma vez que a coleta de dados tem melhorado continua e significativamente desde 2000.

9. Reduzir em 3% a incidência de Aids em mulheres.

A tabela apresentada a seguir traz informações sobre o número absoluto de casos e a taxa de incidência de Aids em mulheres para os anos de 2004 a 2006³³. Os dados permitem observar uma redução tanto no número absoluto de casos, quanto na taxa de incidência durante o período analisado. As variações são calculadas com base no ano anterior e, assim sendo, observa-se uma redução de 0,3% no número de casos entre 2004 e 2005 e de 4,3% entre 2005 e 2006. Em relação à taxa de incidência, observa-se uma redução de 3,1% entre 2004 e 2005 e de 5,6% entre 2005 e 2006.

31 Sistema de Informações de Mortalidade-SIM/SVS/MS.

32 Conforme o Relatório de Gestão 2003 a 2006: Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, 2007.

33 Os dados para 2007 ainda são preliminares e, por isso, não aparecem na tabela.

Tabela 2: Casos de Aids e taxa de incidência de casos* (por 100.000 hab.) em mulheres com 13 anos de idade ou mais, por ano de diagnóstico. Brasil, 2004-2006.**

Ano de diagnóstico	Nº Absoluto de Casos	Taxa de incidência	Variação nº absoluto de casos % ***	Variação taxa de incidência % ***
2004	14.541	21,2	-----	-----
2005	14.484	20,6	-0,3	-3,1
2006	13.854	19,4	-4,3	-5,6

Fonte: MS/SVS/PN-DST/AIDS - 2009

Notas: * Casos notificados no SINAN, declarados no SIM e registrados no SISCEL/SICLOM. SICLOM utilizado para validação dos dados do SISCEL.

** Dados preliminares.

*** Variação com base no ano anterior.

10. Eliminar a sífilis congênita como problema de saúde pública.

No Plano Operacional para Redução da Transmissão Vertical do HIV e da Sífilis, a meta é reduzir a incidência de sífilis congênita até 2011, com vistas à eliminação da mesma. Em 2004, a taxa de incidência da sífilis congênita era de 1,7 para cada 1.000 nascidos vivos e, em 2008, esta taxa foi de 1,8. O que tem sido observado nos últimos boletins epidemiológicos é a estabilização das taxas, porém tal fato pode estar associado ao aumento da notificação de casos, provavelmente pelo fortalecimento das ações de vigilância epidemiológica.

11. Aumentar em 30% a cobertura de Papanicolau na população de risco (35 a 49 anos).

A meta de aumento de 30% da cobertura de exames citopatológicos para detecção precoce do câncer de colo de útero foi alcançada em duas regiões – Norte e Centro-Oeste –, em nove estados (Rondônia, Roraima, Pará, Paraíba, Pernambuco, Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso e Goiás) e no Distrito Federal. Há problemas no banco de dados dos estados de Alagoas e Sergipe, de forma que a informação a respeito destes é incompleta.

Uma das justificativas para que não se alcance a meta em alguns estados é a cobertura da Saúde Suplementar, em especial nas UF's em que esta é superior à média do Brasil, uma vez que os exames realizados nesse âmbito não são computados para o cálculo da cobertura. Este fator se concentra na região sudeste, com maior população, e, portanto, influenciando o dado nacional.

12. Aumentar em 30% o número de mamografias realizadas.

A implantação do SISMAMA se iniciou em 2007 e apenas em 2008 o treinamento de profissionais para sua utilização foi finalizado. Assim, não há ainda dados sobre a cobertura de exames de mamografia.

B. Apresentação dos principais resultados

Desde 2004, quando o Ministério da Saúde lançou a Política Nacional de Atenção Integral

à Saúde da Mulher, contemplando princípios, diretrizes e plano de ação para 2004-2007, alguns marcos políticos fortaleceram os compromissos e os resultados do SUS pela saúde das mulheres. Esse mesmo ano foi declarado pelo Presidente da República como o Ano da Mulher, ocorrendo nele também a I Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres, o Seminário Internacional “Políticas Públicas para as Mulheres na Área da Saúde: Experiências da América Latina e Caribe” e o lançamento do Pacto Nacional pela Redução da Morte Materna e Neonatal que, envolvendo a participação pró-ativa da sociedade, foi considerado pela ONU como um modelo para a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. No ano de 2006 foi sancionada a Lei Maria da Penha, que coíbe a violência doméstica e familiar contra a mulher, e em 2007 ocorreu a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres.

Inserida nesse contexto, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher visa à implementação dos princípios do SUS, ou seja, a universalidade, a integralidade e a equidade, e incorpora uma concepção de atenção que enfatiza a promoção da saúde, ampliando o leque de ações propostas pelo PAISM e valorizando o controle social, ao integrar na elaboração das políticas de saúde as contribuições do movimento de mulheres e outras organizações da sociedade civil.

Considerando os enfoques de gênero, raça/etnia e geração, assim como tendo a integralidade da atenção e a promoção da saúde como eixos norteadores da ação, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher busca consolidar os avanços no campo dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos, com preocupação em melhorar a atenção obstétrica, o acesso ao planejamento familiar, a atenção ao abortamento inseguro e a violência doméstica e sexual.

A mencionada política incorpora também a prevenção e o tratamento das DST e a atenção à mulheres vivendo com HIV/aids, assim como às portadoras de doenças crônicas não transmissíveis e de câncer ginecológico. Além disso, amplia as ações para grupos historicamente aliçados das políticas públicas em suas especificidades e necessidades, como as mulheres negras e quilombolas, as indígenas, as trabalhadoras da cidade, do campo e da floresta, com deficiência, adolescentes, jovens, idosas, em situação de prisão ou situação de rua, as ciganas, as lésbicas, bissexuais, transexuais e aquelas que se encontram no climatério. Avança também rumo à formulação de um modelo de atenção à saúde mental das mulheres sob o enfoque de gênero e incorpora diretrizes mais recentes emanadas da Política Nacional de Humanização e de organização de redes regionalizadas de atenção.

No período 2004-2007, o desenvolvimento das ações previstas no capítulo de saúde do I Plano Nacional de Políticas para Mulheres produziu avanços importantes para o alcance da integralidade, da promoção de mudanças de paradigmas e da institucionalização da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, lançada em 2004.

No campo da atenção obstétrica teve destaque, em 2004, o lançamento do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal que tem sido, ao longo dos últimos quatro anos, fundamental para potencializar as estratégias para expansão, qualificação e humanização da atenção ao planejamento reprodutivo e da atenção obstétrica, contemplando o abortamento. O Pacto Nacional tem por objetivo articular os atores sociais que, historicamente, mobilizam-se em torno da luta pela redução dos elevados índices de mortalidade materna e neonatal e vem sendo considerado, pela Organização das Nações Unidas, modelo de mobilização e diálogo

social para a promoção dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, pois trabalha a partir da integração das três instâncias de governo – federal, estadual e municipal – e organizações representativas da sociedade civil.

Todos os 27 estados brasileiros aderiram ao Pacto e, assim, entre 2003 e 2006, foram evitadas 232 mortes maternas e 5.920 mortes neonatais. Entre as atividades para implementação desta estratégia foi dada prioridade à introdução da humanização da atenção obstétrica e neonatal na agenda de estados e municípios, por intermédio:

- ✓ Da realização de 31 Seminários em Atenção Obstétrica e Neonatal Humanizadas, que qualificaram 1.857 profissionais, diretores/as, chefias de obstetrícia e neonatologia e chefias de enfermagem obstétrica das 439 maiores maternidades de cada um dos estados brasileiros;
- ✓ Da regulamentação da Lei nº 11.108/2005, que garante a presença de acompanhante no pré-parto, parto e puerpério nos hospitais públicos e conveniados com o Sistema Único de Saúde. A partir da portaria, todas as mulheres podem escolher como acompanhante qualquer pessoa que desejem, inclusive a sua companheira; e
- ✓ Do financiamento para formação de enfermagem obstétrica e de doulas, assim como para implantação de Centros de Parto Normal. Entre 2004 e 2007, foram formadas 370 doulas comunitárias e de enfermagem obstétrica e 904 parteiras tradicionais.

A instalação da Comissão Nacional de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Pacto, em 2005, representou um grande avanço para que o Pacto se afirme como política de Estado, na medida em que é responsável por avaliar a sua implementação, propor estratégias, diretrizes, instrumentos legais e princípios éticos, acompanhar as ações dos gestores e divulgação das ações desenvolvidas. Hoje já se conta com Comitês de Mortalidade Materna em mais de 2.470 municípios e nas 27 unidades federativas. Os comitês, juntamente com a organização da investigação do óbito materno, são importantes instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas.

A vigilância epidemiológica da morte materna foi fortalecida com a publicação, em 2004, da Portaria nº 653/MS, que tornou o óbito materno evento de notificação compulsória em toda a rede de saúde. Para organizar a vigilância, o Ministério adotou uma série de outras importantes medidas ao longo dos últimos anos, cabendo destacar:

- i) O apoio técnico e financeiro à organização de Comitês de Morte Materna nos estados da região Norte;
- ii) A promoção do V e do VI Fóruns Nacionais de Mortalidade Materna, que contaram com a participação de presidentes de comitês e coordenadores de saúde da mulher de todos os estados e capitais;
- iii) A ampla divulgação do Estudo da Mortalidade de Mulheres de 10 a 49 anos, com Ênfase na Mortalidade Materna – coordenado pelo Prof. Ruy Laurenti e

colaboradores – que foi da maior relevância para a definição das estratégias e ações da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher; e

- iv) O apoio financeiro para a realização de 38 estudos sobre mortalidade materna ou neonatal.

A atenção às urgências e emergências maternas foi outra ação que mereceu uma intervenção inédita, qual seja, o lançamento, em 2004, dos Serviços de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), que incorporam a atenção às gestantes e às mulheres em situação de violência entre aquelas que se constituem em atribuição deste tipo de serviço.

Outras ações inovadoras levadas a cabo no período referem-se ao enfrentamento das doenças sexualmente transmissíveis e, em especial, do HIV/Aids. Neste campo, destaque-se o lançamento, em 2007, do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia da Aids e outras DST e do Plano Operacional para a Redução da Transmissão Vertical do HIV e da Sífilis.

Expressando a atuação articulada do Ministério da Saúde e da SPM, foi lançado, em 2007, o Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia do HIV/Aids e outras DSTs. O Plano norteia a implantação e implementação de ações nos níveis federal e promove a sinergia entre as diferentes iniciativas levadas adiante por atores governamentais e não governamentais, tendo como objetivo central a promoção da saúde sexual e reprodutiva das mulheres. Para tanto, vêm sendo desenvolvidas ações intersetoriais com capacidade para acelerar o acesso aos insumos de prevenção, ao diagnóstico e ao tratamento das doenças sexualmente transmissíveis e da Aids para mulheres das diferentes regiões de nosso país.

Para a sua execução, o Plano conta com o apoio do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e do UNIFEM. No sentido de efetivar a implementação do Plano em sua plenitude em todos os estados e municípios do país, foram realizadas oficinas macrorregionais com gestores estaduais da saúde, das coordenações de políticas para as mulheres e com lideranças da sociedade civil (mulheres convivendo com HIV, redes feministas, negras, jovens, mulheres com deficiência, lésbicas, transexuais e prostitutas). Quatro oficinas ocorreram em 2007 nas regiões sudeste, nordeste (2) e sul. As oficinas do centro-oeste foram realizadas em 2008.

O elemento fundamental e inovador desta nova estratégia governamental é o enfrentamento das múltiplas vulnerabilidades que contribuem para que as mulheres brasileiras sejam mais suscetíveis à infecção pelo vírus HIV e a outras enfermidades sexualmente transmissíveis. De fato, ao longo dos últimos anos há um aumento expressivo nos casos de contágio por HIV entre as mulheres. No início da epidemia, a proporção era de 16 casos de Aids em homens para cada 1 caso verificado em mulheres. Atualmente, essa razão já é de 1,5 homem para cada mulher, o que indica um crescimento persistente e proporcionalmente mais intenso no contágio feminino, em especial entre as mulheres adultas casadas.

Já o Plano Operacional para a Redução da Transmissão Vertical do HIV e da Sífilis tem por objetivo reduzir a transmissão vertical do HIV e da sífilis com vistas a eliminar a sífilis congênita em todo o território nacional. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

i) aumentar a cobertura de testagem para o HIV e sífilis no pré-natal; ii) aumentar a cobertura de tratamento adequado nas gestantes com sífilis, incluindo o tratamento adequado dos parceiros sexuais; e iii) ampliar a cobertura das ações de profilaxia da transmissão vertical do HIV e da sífilis em gestantes/parturientes e em crianças expostas. Todas essas propostas passam pela melhoria da cobertura e da qualidade da assistência pré-natal, incluindo, no sistema público de saúde, as gestantes que se encontram à margem dos serviços ofertados e que, assim, correm maiores riscos de terem uma gravidez com complicações.

Em relação à epidemia por HIV/Aids, a linha central de intervenção do Ministério da Saúde diz respeito, especialmente, à garantia do acesso universal ao tratamento, realidade desde 1996 em todo o país. O resultado desta estratégia pode ser visualizado na queda do número de óbitos e na diminuição das internações relacionadas à Aids, com significativa melhora na qualidade de vida. O desenvolvimento de ações de caráter geral para o enfrentamento das DST/Aids, porém, revela-se insuficiente quando não são consideradas as necessidades específicas dos diferentes grupos populacionais. Foi no período de 2004 a 2006 que o Ministério da Saúde lançou as principais linhas de intervenção para prevenção e controle destas doenças na população feminina, contemplando as especificidades das mulheres indígenas, adolescentes, trabalhadoras e residentes em áreas rurais, em situação de prisão, das mulheres que fazem sexo com mulheres, entre outras.

Visando sustar o avanço da doença entre as mulheres, o Ministério da Saúde, em 2004, no Dia Mundial de Luta contra a AIDS, dedicou sua campanha às mulheres: “Mulheres, Meninas, HIV e AIDS”. Em 2006, o enfrentamento à elevação dos índices entre as mulheres ganhou um reforço com a campanha “A vida é mais forte que a AIDS”, lançada no dia 1º de dezembro, no Dia Mundial de Luta contra a AIDS.

Ainda em relação às DST, foi composto um grupo de trabalho para discutir em nível técnico o uso racional da “vacina anti-HPV”, como estratégia de prevenção das lesões condilomatosas em vulva e vagina e do câncer do colo do útero. Este GT analisou detalhadamente todas as questões relativas à evidência científica disponível sobre a eficácia e segurança da vacina e os critérios estabelecidos pelo Programa Nacional de Imunizações para incorporação de novas vacinas. Em abril de 2007, o GT elaborou um parecer aprovado pelo Ministro, que recomendou a não incorporação da vacina contra o HPV, no momento, como política de saúde pública. Conforme proposto pelo GT, esta recomendação será revista assim que as medidas sugeridas no parecer entrarem em vigor e puderem oferecer subsídios suficientes para nova análise.

Segundo as recomendações do GT, as seguintes estratégias deverão ser implementadas:

1. Fortalecer e priorizar as ações de controle e rastreamento do câncer do colo do útero, já estabelecidas pelo Ministério da Saúde, para integração de todas as ações que visam à melhoria da atenção à saúde da mulher, tendo como base o rastreamento citopatológico populacional organizado, com adoção de condutas adequadas para o seguimento de casos;
2. Estruturar a rede de laboratórios da vigilância epidemiológica do SUS para a identificação e o monitoramento da infecção pelo HPV;

3. Realizar estudos epidemiológicos necessários para o conhecimento da distribuição dos tipos de HPV em diferentes regiões do país e estudos de avaliação econômica; e

4. Criar condições para a produção nacional de vacina por meio do desenvolvimento interno e/ou pelo processo de transferência de tecnologia para o parque produtor nacional público, com vistas à garantia de autonomia e sustentabilidade da vacinação contra o HPV.

Como forma de fortalecer o andamento das ações recomendadas, em 20/12/2007, por meio da Portaria 3.212/GM, foi criado um Comitê Permanente de Acompanhamento das recomendações do Grupo de Trabalho, composto de representantes das seguintes áreas: Instituto Nacional de Câncer (INCA), Secretaria de Atenção a Saúde (SAS/MS), Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (SCTIE/MS), Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS/MS), Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (FMUSP) e Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IMS/UERJ).

O Ministério da Saúde considera importante reafirmar que a sua posição quanto à não incorporação da vacina continua mantida, mas com base nos conhecimentos científicos atuais, destaca os seguintes pontos:

- Há evidências consideradas suficientes de que a infecção por alguns tipos de HPV (16, 18, 31, 33, 35, 39, 45, 51, 52, 56, 58, 59 e 66) está associada ao processo de carcinogênese do colo do útero, sendo os tipos 16 e 18 os mais frequentemente associados aos casos de câncer do colo do útero;
- As evidências científicas disponíveis atualmente sugerem que a vacina é eficaz e segura, embora o tempo máximo de seguimento dos estudos existentes seja de 5,5 anos, curto para obter resultados diretos sobre o câncer. As revisões sistemáticas existentes até o momento apresentam como resultados: i) eficácia de 86% (IC95% 79 a 91%)³⁴ para evitar neoplasia intra-epitelial do colo do útero graus 2 e 3 (lesões precursoras); ii) eficácia de 87% (IC95% 80 a 91%)³⁵ contra a infecção persistente por HPV, fator determinante para desenvolvimento desse tipo de câncer. Entretanto, deve-se ressaltar que a eficácia analisada nestes estudos foi evidenciada em mulheres ainda não infectadas e para proteção contra infecção pelos tipos de HPV presentes na composição da vacina;
- Dado que as vacinas só foram recentemente licenciadas não há, até o momento, resultado de estudos de efetividade das vacinas baseado em programas de vacinação de larga escala, assim como não se conhece eventual proteção cruzada para outros tipos virais que não estejam presentes na sua composição;
- Ainda que os tipos de HPV circulantes no país, com base nos estudos publicados, sejam os mesmos observados em outros países, inexistem estudos de base populacional que

34 La Torre G. de Waure C., Chiaradia G., Mannocci A., Ricciardi W. HPV vaccine efficacy in preventing persistent cervical HPV infection: A systematic review and meta-analysis. **Vaccine**, 25:8352-8358, 2007.

35 Rambout L, Hopkins L, Hutton B, Fergusson D. Prophylactic vaccination against human papillomavirus infection and disease in women: a systematic review of randomized controlled trials. **CMAJ**, 177(5):469-79, 2007.

evidenciem a distribuição, por meio de indicadores, destes vírus no país, o que seria uma linha de base importante para avaliar o impacto da vacinação;

- O gasto estimado para a vacinação de meninas, em uma faixa etária selecionada (12 anos de idade), no período de um ano, considerando o preço mínimo aprovado pela ANVISA para as três doses da vacina quadrivalente, significaria um montante de R\$ 1,843 bilhão (de acordo com estudo de impacto orçamentário produzido pelo DECIT). Para se avaliar a indicação da incorporação da vacina, considerando este gasto, deve ser evidenciada a relação de custo-efetividade da vacina na perspectiva do SUS, o que até o presente momento não se conhece;
- A vacina quadrivalente é indicada para prevenção de infecção pelos tipos 6, 11, 16 e 18 para mulheres na faixa de 9 a 26 anos de idade e a vacina bivalente é indicada para prevenção de infecção pelos tipos 16 e 18 para mulheres na faixa de 10 a 25 anos;
- As mulheres sexualmente ativas podem se beneficiar com a vacinação, se ainda não foram infectadas por um ou mais tipos de vírus existentes na vacina. Para identificação de infecção atual ou anterior pelos tipos virais presentes na vacina são necessários testes para detecção do genótipo do HPV para avaliar infecção atual (teste PCR ou outros) e exames sorológicos para avaliação da imunidade tipo-específica contra HPV (IgG);
- Pela ocorrência do câncer do colo do útero associado a outros tipos de HPV oncogênicos não se pode prescindir dos exames de rastreamento do câncer do colo do útero e de outras medidas de profilaxia das DST, mesmo entre as mulheres vacinadas; e
- Além disso, por termos um quadro incompleto quanto à efetividade da vacina em coortes com duração superior a 10 anos. Nesse sentido, alguns aspectos ainda precisam ser esclarecidos, como o tempo de duração da imunidade, necessidade de reforço da vacina, possibilidade de desequilíbrio da prevalência de outros tipos oncogênicos de HPV, impacto da vacinação em saúde pública e riscos em grupos específicos, como gestantes e imunodeprimidos.

No campo dos direitos sexuais e reprodutivos, merece menção o lançamento da Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos, em 2005, como instrumento para ampliação do quantitativo e da diversidade de métodos de anticoncepção distribuídos pelo Ministério da Saúde aos estados e municípios brasileiros. A Política é baseada num conceito amplo de saúde da mulher, que incorpora as dimensões de saúde sexual e reprodutiva, com a preocupação de prevenir gestações não desejadas e de reduzir o número de abortos provocados e mortes maternas deles decorrentes. Com o objetivo de atender toda a população, especialmente aquela em idade fértil, e tendo como foco a informação sobre planejamento familiar, a Política organiza-se em três eixos: ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis, melhoria do acesso à esterilização cirúrgica voluntária e introdução da reprodução humana assistida no SUS. Desde o lançamento da Política, o Ministério da Saúde passou a assumir a compra de 100% dos métodos anticoncepcionais para os usuários do SUS e incluiu, além da pílula, minipílula e pílula de emergência, os anticoncepcionais injetáveis, o diafragma e o DIU. Desde 2006, a pílula de emergência – ou pílula do dia seguinte – vem sendo distribuída pelo Ministério, apesar de diversas polêmicas que causou, inclusive com processos na Justiça, visando impedir sua distribuição no nível local, com base no argumento de que seria abortiva.

Outra meta adotada pela Política Nacional foi o fortalecimento do projeto “Saúde e Prevenção nas Escolas” (SPE), desenvolvido desde 2003 em uma parceria do MS com o Ministério da Educação. A iniciativa tem por objetivo reduzir a vulnerabilidade das/os adolescentes às doenças sexualmente transmissíveis, à infecção pelo HIV e à gravidez não planejada, com ênfase na promoção da saúde, por meio de ações educativas de prevenção e de ampliação do acesso dessa população ao preservativo masculino. O Programa previa, em sua proposta inicial, a disponibilização de preservativos masculinos a adolescentes de 15 a 19 anos, sexualmente ativos, matriculados no ensino regular da rede pública. No ano de 2004, foram feitas adequações e ajustes neste Programa, que passou a se dirigir a adolescentes e jovens de 13 a 24 anos, englobando o ensino fundamental e médio. Atualmente, o *Projeto Saúde e Prevenção nas Escolas* está inserido no componente de promoção da saúde e prevenção do Programa Saúde nas Escolas, uma iniciativa dos Ministérios da Saúde e da Educação, que tem como finalidade implementar uma política integrada que articule a rede de educação básica e a rede de atenção básica à saúde. Neste contexto, o objetivo do Projeto é fortalecer a gestão integrada entre saúde e educação e a institucionalização de ações integradas entre as áreas para a redução das vulnerabilidades dos jovens, especialmente às DST/Aids, por meio da promoção da saúde e dos direitos sexuais e direitos reprodutivos.

Entre as ações do projeto estão: i) a distribuição gratuita de camisinhas para as escolas que aderirem ao projeto; ii) a inclusão de debates sobre sexualidade nos planos pedagógicos que contem com o envolvimento da comunidade escolar nas decisões e discussões; iii) a proposta de lançamento, em 2008, das máquinas dispensadoras de camisinhas, a serem disponibilizadas nas escolas públicas de ensino médio que integram o Projeto, com o objetivo de facilitar o acesso dos adolescentes e jovens aos preservativos masculinos; iv) a formação de jovens e de profissionais de saúde e educação sobre os temas da promoção da saúde sexual e reprodutiva de adolescentes e jovens, cabendo mencionar a elaboração do “Guia para a formação de profissionais de saúde e de educação” (Saúde e Prevenção nas Escolas - Série Manuais nº 75), que tem sido utilizado em inúmeros processos de formação, o que vem contribuir para o processo de discussão qualificada da temática. Entre 2005 e 2006, a Unesco realizou uma avaliação do projeto junto aos alunos, pais e professores e constatou que a maior parte das ações tem a aprovação da comunidade escolar, inclusive a distribuição de camisinhas nas escolas³⁶.

Em 2007, foi implementada a Política Nacional de Planejamento Familiar, que fortaleceu a Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos. Esta política incluiu a prática da vasectomia na Política Nacional de Cirurgias Eletivas e os anticoncepcionais em farmácias e drogarias credenciadas no Programa Farmácia Popular, que propicia a venda de medicamentos com preços até 90% mais baixos, por serem subsidiados pelo MS, podendo, a cartela de anticoncepcional, chegar a custar entre R\$ 0,30 e R\$ 0,40. Vale ressaltar que a ampliação dos investimentos em contraceptivos tem sido uma linha norteadora dos trabalhos do MS desde 2003. De fato, enquanto em 2002 o Ministério investiu cerca de R\$ 7 milhões na compra de anticoncepcionais, em 2005, foram gastos R\$ 27 milhões e, em 2007, foram disponibilizados R\$ 100 milhões, um aumento da ordem de quase 1.400%.

Outra linha de atuação da Política refere-se aos métodos contraceptivos não reversíveis. O

36 Resumo da pesquisa disponível em: <http://www.unesco.org.br/areas/educacao/areastematicas/edsaude/Resumo%20Pesquisa%20SPE%20avaliacao.pdf>.

objetivo, neste caso, é ampliar o acesso das mulheres à laqueadura (cirurgia para ligar as trompas) nos hospitais públicos. No ano de 2002, havia 262 instituições habilitadas no SUS para a realização da laqueadura tubária; em 2006, passou-se a ter mais de 1.500 serviços credenciados.

Ainda neste campo, destaca-se a decisão do governo de enfrentar a discussão sobre a interrupção voluntária da gravidez, elaborando o manual de Atenção Humanizada ao Abortamento Inseguro, capacitando profissionais das maiores maternidades e estabelecendo a Comissão Tripartite, com representantes do poder executivo, poder legislativo e sociedade civil, para discutir, elaborar e encaminhar proposta de revisão da legislação punitiva sobre o aborto. A instalação da Comissão³⁷ surge das diretrizes aprovadas na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, voltadas para a legalização ou descriminalização do aborto no país. Devido ao caráter controverso da questão, foi formada uma comissão de especialistas que discutiram, entre os meses de abril e julho de 2005, alternativas de propostas legislativas para regulamentar o aborto. Inúmeras audiências públicas foram realizadas e diferentes setores da sociedade foram ouvidos, até que se chegou a uma proposta, apresentada ao Congresso Nacional em setembro de 2005. A proposta foi apresentada à Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados em setembro de 2005 e previa a realização legal do aborto, por decisão das mulheres, em gestações de até 12 semanas, e com até 20 semanas se a gravidez fosse resultante de violência sexual. O PL, contudo, teve sua tramitação interrompida em função da mudança de legislatura em 2007.

A parceria entre a saúde mental e a atenção básica entrou em um novo patamar no ano de 2007 com a articulação para a criação dos Núcleos de Apoio à Saúde da Família (NASF). Os profissionais de saúde mental e da atenção básica compartilharão as práticas em saúde nos territórios e deverão abordar e acompanhar os casos de sofrimento psíquico, tanto os transtornos mentais graves como aqueles considerados leves. É importante salientar que os chamados Transtornos Mentais Menores atingem 12% da população e que a atenção básica deverá ser a porta de entrada para acesso ao tratamento para este expressivo contingente populacional.

Os profissionais da saúde mental, a partir da Reforma Psiquiátrica, têm a característica de serem sensíveis para as questões de gênero, considerando as peculiaridades das mulheres em relação ao sofrimento psíquico. A capacidade dos profissionais de acolher e acompanhar as mulheres deve ser potencializada na medida em que o tema é incluído nas capacitações e textos oficiais do campo. O enfrentamento das desigualdades das mulheres na sociedade, no que tange à saúde mental, está relacionado à conhecida medicalização do sofrimento feminino, com consumo prejudicial de anorexígenos, benzodiazepínicos e antidepressivos. O acompanhamento do pré-natal por profissionais da saúde mental é de suma importância no que tange à prevenção e melhor abordagem da depressão pós-parto. A questão do quantitativo excepcionalmente grande que o Brasil possui, quando comparado com outros países, em relação ao uso de medicamentos

37 A Comissão Tripartite foi instituída no dia 6 de abril e composta de representantes dos seguintes órgãos do governo federal: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que a coordenou; Ministério da Saúde; Ministério da Justiça; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria Geral da Presidência da República; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; além de três representantes da Câmara dos Deputados, três representantes do Senado Federal e representantes das seguintes entidades da sociedade civil: Articulação de Mulheres Brasileiras; Central Única dos Trabalhadores; Fórum de Mulheres do Mercosul; Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia; e Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

para emagrecer é um tema que requer atenção e que poderá ser competentemente abordada pela parceria entre saúde mental e atenção básica.

É possível notar, pelo exposto até aqui, que desde 2004 vêm sendo desenvolvidas ações que rompem definitivamente com a tradição do Ministério da Saúde de atuar preferencialmente por meio de campanhas de prevenção e conscientização. Assim é que, em 2005, foi elaborado o Plano de Ação para o Controle dos Cânceres do Colo do Útero e da Mama, sendo definidas as Diretrizes Estratégicas 2005-2007, tendo por objetivos: i) o aumento da cobertura da população-alvo; ii) a garantia da qualidade; iii) o fortalecimento do Sistema de Informação; iv) o desenvolvimento de capacitações; e v) o desenvolvimento de pesquisas e assessoria técnica aos estados. O Pacto pela Saúde 2006/Pacto pela Vida passa a ter como uma das metas prioritárias as ações de controle do câncer do colo do útero e de mama, sendo ressaltados que as prioridades são expressas em metas municipais, regionais, estaduais e nacionais expressando o compromisso das três esferas de direção do SUS em priorizar a atenção dessa natureza.

Cumprindo o compromisso de contemplar ações voltadas para grupos específicos, o Ministério da Saúde, entre os anos de 2004 e 2007, atuou para os seguintes segmentos populacionais:

- ✓ Mulheres em situação de prisão: Foi implementado, por meio da Portaria 1.777/2003, o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário. O Plano, ação integrada do Ministério da Saúde com o Ministério da Justiça, organizou o acesso da população privada de liberdade às ações e serviços de saúde de atenção básica, com a estruturação de unidades de saúde em penitenciárias e hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, implantação de equipe mínima de profissionais de saúde, além de estabelecer fluxos de referência e contra-referência. De 2004 a 2007, foram qualificados 12 estados, com cadastramento de equipes de saúde no CNES para atendimento de mulheres tanto em penitenciárias exclusivamente femininas, quanto em estabelecimentos penais com alas femininas. Além disso, em 25 de maio de 2007, foi criado, por Decreto Presidencial s/nº, um GTI - Grupo de Trabalho Interministerial, com a participação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, do Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça, do Ministério da Saúde, de diversas entidades da administração pública e representantes da sociedade civil organizada, com o objetivo de “elaborar propostas para a reorganização e reformulação do Sistema Prisional Feminino no Brasil”;
- ✓ Mulheres lésbicas, bissexuais e que fazem sexo com mulheres: foi criado, em 2004, por meio da Portaria nº 2.227, o Comitê Técnico Gays, Lésbicas, Transgêneros e Bissexuais – GLTB, em função do entendimento de que há a necessidade de se implementar políticas de atenção integral voltadas a essa população e de garantir a participação do Ministério na criação e implementação de estratégias intersetoriais com as várias áreas do governo, já apontadas no “Programa Brasil Sem Homofobia”. Houve a inserção do campo “Práticas Sexuais” na ficha de notificação de violência doméstica, sexual e/ou outras violências interpessoais e do campo “Orientação Sexual” na Agenda da Mulher e na atenção ginecológica, especialmente nas ações relacionadas ao controle do câncer de mama e de colo uterino e às DST/Aids. A inserção de tais campos nos documentos mencionados e em outros irá contribuir para a melhoria da saúde das mulheres que fazem sexo com mulheres, bem como para a obtenção de informações e dados sobre

essa população e consequente re-direcionamento das políticas públicas. Outros avanços se deram por meio da publicação da Portaria nº 2.418/GM que regulamenta a Lei que permite a presença de acompanhante para mulheres em trabalho de parto, parto e pós-parto, tornando possível escolher como acompanhante a companheira da parturiente;

- ✓ Mulheres negras: Inúmeras atividades foram realizadas em prol da melhor atenção à saúde das mulheres negras, indo desde a publicação de material técnico, passando pela promoção de eventos para discussão do tema, levantamento de dados e inclusão do recorte étnico-racial nos sistemas de informação e nas ações do Ministério da Saúde³⁸. Destaca-se o aumento em 50% no valor dos incentivos para as equipes de saúde da família e saúde bucal que atendem populações remanescentes de quilombos ou residentes em assentamentos; a elaboração do manual sobre Triagem Obstétrica; e o lançamento do Programa Nacional de Atenção aos Portadores de Anemia Falciforme e outras hemoglobinopatias (PAF). O PAF dá ênfase às especificidades das mulheres em idade fértil e no ciclo gravídico-puerperal, tendo sido, em um primeiro momento, desenvolvida experiência piloto de implantação em cinco municípios para, em seguida, serem sensibilizados/as coordenadores/as estaduais para implantação do Programa. Com relação à atenção ao parto domiciliar, o Ministério da Saúde, em parceria com o Departamento de Atenção Básica, a FUNASA e a Seppir, rearticulou o projeto de capacitação de parteiras Kalungas e quilombolas, envolvendo a Secretaria Estadual de Saúde de Goiás e as prefeituras locais, cujas ações serão monitoradas de forma a promover a multiplicação da experiência para as demais comunidades quilombolas em nível nacional;
- ✓ Adolescentes: além de desenvolver programas como o Saúde e Prevenção nas Escolas, o Ministério da Saúde elaborou a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde do/a Adolescente, o Marco Referencial da Saúde Sexual e Reprodutiva de Adolescentes e Jovens; incluiu indicadores nos Pactos e documentos técnicos que contribuem para dar visibilidade à questão da saúde do/a adolescentes; promoveu pesquisas; e apoiou estados na organização da atenção a esta parcela da população;
- ✓ Outros grupos específicos: o Ministério elaborou documentos técnicos que contemplam ações sobre saúde da mulher idosa; promoveu debate sobre a saúde da mulher trabalhadora, com recorte de raça/etnia, como parte da Conferência Nacional do Trabalhador; e financiou projeto com a Confederação Nacional de Trabalhadores da Agricultura para formação de multiplicadoras/es em “Gênero, Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos” que propicia

38 Entendendo que a ausência da variável raça/cor na maioria dos sistemas de informação da área de saúde inviabiliza uma análise mais consistente sobre a saúde das mulheres negras no Brasil, dificultando a elaboração de estratégias voltadas para essa parcela da população, o Ministério incluiu o quesito raça/cor no SISPRENATAL (sistema de informação que consolida os dados provenientes da atenção pré-natal prestada pelos serviços do SUS) e no SISCOLO (sistema de informação que consolida dados da detecção precoce do câncer de colo de útero). Também na Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, financiada pelo MS, que tem como objetivo coletar informações que permitam elaborar indicadores demográficos, de saúde e nutrição para mulheres e crianças, visando fornecer subsídios para as políticas e estratégias de ação, foi articulado o levantamento, tabulação e análise dos dados, levando em conta o quesito raça/cor. Da mesma forma, seus protocolos técnicos, estratégias de ação e políticas têm contemplado a inclusão deste recorte, a exemplo dos manuais de Atenção ao Pré-natal e Puerpério e de Atenção Qualificada e Humanizada; da Agenda da Mulher; e do livreto especial sobre Saúde das Lésbicas e Mulheres Bissexuais. O Ministério da Saúde elaborou, ainda, o panfleto Perspectiva da Equidade na Atenção às Diferenças como parte do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal.

transversalizar a abordagem de gênero, direitos sexuais e reprodutivos, raça e etnia e a perspectiva de territorialidade nas políticas do Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – MSTTR – e na Política de Saúde para a População do Campo.

C. Avaliação dos desafios ainda existentes

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, lançado em 2008 em seguimento ao I PNPM, expressa, para os eixos da saúde e da violência, o compromisso do governo federal com a implementação de um conjunto de ações para aprofundar os processos de mudanças de paradigmas na atenção obstétrica e ao câncer de colo de útero e de mamas; para efetivar as políticas e programas lançados; iniciar e/ou consolidar a organização das ações de saúde introduzidas nos quatro anos anteriores, buscando a integralidade (climatério, queixas ginecológicas, saúde mental e gênero, reprodução humana assistida); incorporar novos segmentos populacionais, tais como: mulher com deficiência, transexuais, ciganas, mulheres em situação de rua, mulheres do campo e floresta; e avançar na organização da atenção às mulheres em situação de prisão, adolescentes, jovens, negras, índias, idosas, lésbicas e bissexuais. A seguir, são apresentados alguns destes desafios.

1. Atenção Obstétrica

No campo da atenção obstétrica, para os próximos anos o Ministério da Saúde está propondo o desenvolvimento de estratégias e ações que promovam a consolidação da mudança de paradigma, no sentido de humanizar e qualificar a atenção; que avancem no processo de institucionalização da política; e que fortaleçam os gestores estaduais e municipais. Uma destas estratégias é a construção de Diretrizes Estratégias para Redução das Cesáreas Desnecessárias e de Descentralização do Parto Domiciliar, bem como a revisão, impressão e distribuição dos manuais e normas técnicas para que as mesmas sejam do domínio dos profissionais dos serviços de saúde do SUS e adequadas às realidades locais.

Com relação ao Pacto Nacional pela Redução da Morte Materna e Neonatal está em curso a revisão dos municípios com maiores densidades demográficas e razões de mortalidade materna e neonatal precoce, de forma a ampliar o número de municípios a serem apoiados financeiramente. Entendendo que a implantação de Comitês é uma estratégia consagrada internacionalmente para redução da morte materna e aceita pela totalidade dos estados da Federação, mas que, como outras políticas, sofre com avanços e retrocessos, o Ministério da Saúde está propondo a realização de pesquisa-intervenção, seguida por monitoramento de cinco anos, para identificar fatores de correção da razão de mortalidade materna e validar a portaria de regulamentação, por intermédio da organização da vigilância epidemiológica do óbito materno em 5 estados das diferentes regiões brasileiras.

A redução dos índices de mortalidade materna e neonatal é um grande desafio para o governo e a sociedade, posto serem, na ampla maioria das vezes, mortes evitáveis e que atingem grupos populacionais com menor acesso a bens sociais.

2. Climatério

Nos próximos quatro anos o Ministério da Saúde tem a expectativa de apoiar a formação de referências técnicas estaduais, compostas por gestores e representantes de sociedades científicas, que contribuam para a organização da atenção às mulheres no climatério nos seus municípios. Prevê, ainda, a elaboração de material instrucional baseado na norma técnica e o apoio financeiro para estimular a implantação desta ação.

3. Câncer

Para os próximos anos o Ministério da Saúde está propondo dar continuidade às ações para efetivar a Política Nacional de Atenção Oncológica e o Plano de Ação para o Controle dos Cânceres do Colo do Útero e da Mama possibilitando a incorporação definitiva dessa ação de saúde na rotina dos serviços do SUS. Tal proposta é importante uma vez que o aumento da oferta de exames nem sempre se traduz em aumento da cobertura, pois é provável que haja repetição de exames de forma desnecessária para parte da população feminina, sendo que outra parte não tem acesso ao exame.

4. Planejamento Reprodutivo

Em relação ao planejamento reprodutivo, o grande desafio é estabelecer uma continuidade na aquisição, distribuição e oferta dos métodos contraceptivos, bem como estruturar centros de reprodução humana assistida no SUS. Está na pauta de discussão do Ministério da Saúde a ampliação da produção nacional de métodos anticoncepcionais por laboratórios governamentais - ação que pode ter impacto sobre a dificuldade de aquisição de métodos.

5. Mulheres em Situação de Prisão

Quanto às mulheres em situação de prisão, apesar do bom andamento da implementação do Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário, alguns desafios ainda precisam ser superados, como a ampliação dos estados qualificados ao mesmo, formação continuada das equipes de saúde cadastradas nestas unidades, a própria ampliação do número de equipes, ampliação e a maior qualificação dos agentes penitenciários. Nos próximos anos o Ministério da Saúde assumiu, no II PNPM, o compromisso de efetivar esta política, dando continuidade às ações realizadas e concretizando as demais anunciadas, tais como: a elaboração e/ou revisão, impressão e distribuição de cartilha e normas técnicas.

1.1.4 Enfrentamento da violência contra as mulheres

No Brasil, de 1985 a 2002, apesar dos avanços em vários campos, como a criação das delegacias especializadas e de serviços de atendimento às mulheres, a visão do fenômeno da violência, do ponto de vista da política pública, ainda era fragmentada. Até 2002, a base do Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher, então sob a gerência da Secretaria de Estado de Direitos da Mulher (SEDIM), do governo federal, era o apoio à construção de Casas Abrigo e à criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM).

Com a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), no primeiro ano do Governo Lula, em 2003, as ações mudaram de foco e ganharam nova envergadura, com o início da formulação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Com o objetivo de colocar as novas diretrizes em prática, o Estado passou a promover a criação de novos serviços, como os Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência e as Defensorias Públicas da Mulher, e a propor a construção de redes de atendimento para a assistência às mulheres em todo o país.

Dessa forma, as principais linhas de atuação contempladas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e expressas no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres são: o fortalecimento de uma rede integrada de serviços de assistência à mulher; a capacitação dos profissionais que atuam em toda a rede; a promoção de alterações legislativas e o estímulo a mudanças na prática do Judiciário; apoio a iniciativas que visam à inserção das mulheres no mundo do trabalho e o fortalecimento da sua autonomia; a produção e sistematização de dados que possibilitem acompanhar a evolução de fenômeno da violência; e intervenções no campo da educação e da cultura que propiciem a mudança de atitude da sociedade frente à violência contra as mulheres.

A. Análise do cumprimento das metas propostas no I PNPM

No processo de elaboração do I PNPM foram estabelecidas 12 metas para acompanhamento da implementação das ações do capítulo 3. A descrição de cada uma delas e a análise de seu cumprimento seguem abaixo:

1. Proceder a um diagnóstico quantitativo e qualitativo sobre os serviços de prevenção e atenção às mulheres em situação de violência em todo o território nacional.

Desde 2006, a SPM disponibiliza em sua página na Internet, o sistema Rede de Atendimento à Mulher que traz informações sobre a existência de todos os serviços especializados de atendimento à mulher em situação de violência – governamentais ou não – em cada um dos estados brasileiros. O Sistema pode ser consultado por qualquer cidadão e é atualizado continuamente.

Outra importante fonte de informações qualitativas sobre os serviços da Rede é a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. A Central, além de receber relatos de violência contra as mulheres, também recebe reclamações e sugestões sobre os serviços, que são utilizadas para a (re)formulação das políticas de enfrentamento à violência.

2. Definir a aplicação de normas técnicas nacionais para o funcionamento dos serviços de prevenção e assistência.

No período de implementação do I Plano foram publicadas Normas Técnicas para o funcionamento das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e dos Centros de Referência.

3 e 4. Integrar os serviços em redes locais, regionais e nacionais.

Instituir redes de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros, englobando os seguintes serviços: Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Polícia Militar e Unidades Móveis do Corpo de Bombeiros, Centro de Referência, Casa Abrigo, Serviços da saúde, Instituto Médico Legal, Defensoria Pública, Defensoria Pública da Mulher e programas sociais de trabalho e renda, de habitação e moradia, de educação, cultura e de justiça, Conselhos e Movimentos sociais.

Adotou-se como estratégia para a constituição de redes de atendimento às mulheres em situação de violência não só a criação de serviços especializados, mas também a capacitação dos profissionais que atuam em cada um dos serviços acima listados. Adicionalmente, foram realizados diversos seminários nacionais para profissionais dos serviços especializados.

Foram capacitados cerca de 8 mil profissionais e apoiada a criação de mais de 260 serviços,³⁹ entre DEAMs, Casas-abrigo, Centros de Referência, Defensorias Especializadas e Juizados e Varas Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Importante mencionar que estes foram os serviços inaugurados entre 2005 e 2007, mas muitos outros projetos de construção de casas-abrigo, de centros de referência, etc, foram apoiados ao longo destes 3 anos de implementação do I PNPM e inaugurados apenas a partir de 2008, já na vigência do II Plano.

Além disso, a SPM financiou em 2006 o projeto “Acompanhamento e fortalecimento da Política Nacional de combate à violência contra a mulher nos estados de Rio de Janeiro, Ceará, Minas Gerais e Espírito Santo”, que teve por objetivo a consolidação do Pacto de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres nos referidos estados por meio da rede de atendimento a mulheres em situação de violência. Como produtos do projeto, podem-se citar o mapeamento da rede de atendimento local e estadual, a realização de seminários com os diversos parceiros da rede e a publicação de um livro - O Desafio de Construir Redes de Atenção às Mulheres em situação de Violência (Agende/SPM, 2006).

5. **Implantar serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência em todos os Estados brasileiros e Distrito Federal, segundo o diagnóstico realizado e as estatísticas disponíveis sobre a violência em cada região.**

Foram apoiados mais de 260 serviços, entre DEAMs, Casas-abrigo, Centros de Referência, Defensorias Especializadas e Juizados e Varas Especializados de

39 Importante ressaltar que este é o número de serviços apoiados entre os anos de 2005 e 2007. Alguns serviços apoiados em 2003 e 2004 foram inaugurados a partir de 2005, mas não integram a contabilidade aqui apresentada.

Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher. Importante mencionar que estes foram os serviços inaugurados entre 2005 e 2007, mas muitos outros projetos de construção de casas-abrigo, de centros de referência, etc, foram apoiados ao longo destes 3 anos de implementação do I PNPM e inaugurados apenas a partir de 2008, já na vigência do II Plano.

6. Aumentar em 15% os serviços de atenção à saúde da mulher em situação de violência.

No que diz respeito à referência para a atenção especializada à mulher em situação de violência, o Ministério da Saúde tinha registrado, até novembro de 2006, o funcionamento de 131 hospitais de referência, sendo que 69 deles preparados para a realização do aborto previsto no Código Penal. Esses estabelecimentos de saúde estão distribuídos em todos os estados da federação. Logo, houve um aumento importante do número de serviços, resultado também do esforço do Ministério da Saúde para avançar nas políticas de atenção à violência de gênero.

7. Implantar um sistema nacional de informações sobre violência contra a mulher.

O Sistema Nacional de Informações sobre Violência contra as Mulheres ainda não se tornou realidade, dadas as dificuldades de articulação e de obtenção de informações junto aos serviços nos estados e municípios. Sua importância, porém, foi novamente reafirmada na elaboração do PPA 2008-2011, que trouxe uma ação específica para este tema, e com a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) que, em seu artigo 38 dispõe que “As estatísticas sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher serão incluídas nas bases de dados dos órgãos oficiais do Sistema de Justiça e Segurança a fim de subsidiar o sistema nacional de dados e informações relativo às mulheres”.

Vale destacar, porém, que a Central de Atendimento à Mulher, além de funcionar como um importante serviço de orientação e acolhimento das mulheres, constitui-se em ferramenta útil para o levantamento de informações que subsidiam o desenho da política de enfrentamento da violência e para o monitoramento dos serviços que integram a rede em todo o país.

8. Implantar processo de capacitação e treinamento dos profissionais atuantes nos serviços de prevenção e assistência, segundo modelo integrado desenvolvido pelo MS/SEPP/IR/SPM e SENASP em todas as unidades da federação, com especial atenção às cidades com maiores índices de violência contra a mulher.

Entre 2004 e 2007, foram capacitados cerca de 8 mil profissionais das DEAMs, Casas-abrigo, Centros de Referência, Defensorias Especializadas e serviços da rede de saúde.

9. Ampliar em 50% o número de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher e implantar Núcleos Especializados nas delegacias existentes.

Durante o período de implementação do I PNPM, o cadastro da SPM registrou um aumento de 22% no número de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher. Este incremento, porém, não é inteiramente devido à construção de novas DEAMs, mas à identificação de unidades antes desconhecidas em todo o território nacional.

Há que se reconhecer, porém, que a meta prevista neste Plano foi superestimada, especialmente porque as ações de segurança pública são de responsabilidade dos estados brasileiros e não do governo federal. A falta de maior ingerência sobre o tema impossibilitou o cumprimento desta meta.

B. Apresentação dos principais resultados

O período de implementação do I PNPM foi marcado pelo desenvolvimento de importantes ações de enfrentamento da violência contra as mulheres e, especialmente, pela consolidação de um entendimento e de uma forma específica de agir consolidada na Política Nacional e, posteriormente, no Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Neste cenário, algumas ações merecem ser destacadas pelos impactos produzidos ao longo deste período na vida de milhares de mulheres brasileiras.

A respeito da constituição da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência, é importante reafirmar que os diversos setores do governo e a sociedade civil possuem um papel a desempenhar na prevenção, no combate e na assistência às mulheres em situação de violência, dada a natureza multifacetada do fenômeno. Nesse sentido, o conceito de Rede de atendimento refere-se à atuação articulada entre as instituições/serviços governamentais e não governamentais e a comunidade, visando à ampliação e melhoria da qualidade do atendimento; à identificação e encaminhamento adequado das mulheres em situação de violência; e ao desenvolvimento de estratégias efetivas de prevenção.

Desde 2003, tem havido uma ampliação significativa no número de serviços especializados de atendimento à mulher. O país fechou o ano de 2007 com 415 Delegacias ou Postos Especializados de Atendimento à Mulher; 118 Centros de Referência de Atendimento à Mulher; 64 Casas Abrigo; 14 Defensorias Públicas da Mulher; a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180; a Ouvidoria da SPM; além de novos serviços, como os Juizados e Varas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, criados a partir da Lei Maria da Penha, e que, em 2007, totalizaram 55. Importante destacar que a criação de grande parte destes serviços é resultado das ações e prioridades definidas no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Em comparação a 2003, tem-se um aumento de cerca de 45% no número de casas abrigo existentes e de aproximadamente 195% no caso dos centros de referência, além das defensorias e juizados especializados que começaram a ser criados a partir de 2004 e 2006, respectivamente. Outro ganho obtido ao longo destes anos refere-se ao entendimento de que a Rede não é integrada apenas pelos serviços especializados, mas também por portas de entrada, tais como serviços de saúde (postos

e hospitais), de segurança pública (IML e Delegacias comuns), de assistência social (Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS), entre outros.

Nesse sentido, a presença, em 2007, de 3.248 CRAS em 2.629 municípios é também uma conquista importante do ponto de vista da disponibilidade de equipamentos sociais de apoio às mulheres. Dentre as atividades desenvolvidas pelos CRAS, destaca-se o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) que, ao efetivar o atendimento às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social, trabalha na prevenção de danos recorrentes de estigmas, discriminações e situações de violência experimentadas pelas mulheres, bem como oportuniza o desenvolvimento de interesses e talentos, encaminhando-as para projetos de inclusão produtiva.

As ações de Proteção Social Especial também têm se mostrado de extrema relevância na defesa dos direitos. Grande parte do público usuário é formado por mulheres e meninas vítimas de violação de direitos, particularmente violência intra-familiar, abuso e exploração sexual. Nos CREAS são realizados serviços que contam com espaços de escuta, expressão e diálogo, de modo a favorecer a reparação da situação de violência vivida, nos quais as usuárias são orientadas para a defesa de seus direitos, no âmbito das relações familiares, comunitárias e sociais em geral. Nos casos de violência ou abuso intra-familiar, a intervenção contribui para a quebra do silêncio e superação de padrões violadores de relacionamento. A Proteção Social Especial conta ainda com serviços de alta complexidade que oferecem atendimento às pessoas que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, necessitando de acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar de origem, como os abrigos para mulheres vítimas de violência e os abrigos e moradias provisórias para mulheres com filhos. Houve expansão significativa no número de municípios que contam com CREAS, que passou de 314 municípios no início de 2005 para 1.080 municípios ao final de 2007.

No campo da saúde, o Ministério da Saúde, em parceria com a SPM, estimulou e apoiou a criação de 39 serviços de atendimento a casos de violência sexual e intensificou a distribuição de contraceptivos de emergência - a pílula do dia seguinte. Atualmente 121 hospitais de referência formam a Rede de Atenção Integral para Mulheres e Adolescentes em Situação de Violência Sexual, utilizando um mesmo protocolo de atendimento que inclui: a profilaxia de doenças sexualmente transmissíveis e AIDS, a atenção psicossocial a mulheres em situação de violência e a contracepção de emergência. Desses hospitais, 53 prestam os serviços de interrupção da gravidez previstos por lei.

A promulgação da Lei nº 10.778 de 2003 – que criou a notificação compulsória dos casos de violência doméstica e sexual nos serviços de saúde, públicos ou privados – também contribuiu para o fortalecimento e a qualificação da rede. De fato, a lei de notificação integra uma política global do Ministério da Saúde de Prevenção das Violências e Promoção da Saúde. Após sua sanção, o governo federal instituiu, em junho de 2004, por meio do Decreto Presidencial nº 5.099, o Projeto de Vigilância de Violências e Acidentes em Serviços Sentinela (VIVA), com a finalidade de conhecer melhor o perfil epidemiológico das violências e dos acidentes notificados pelos hospitais e serviços especializados de atendimento às vítimas de violência em todo o país.

O Projeto vem sendo desenvolvido em 39 municípios selecionados para a 1ª fase. O governo federal promoveu, em 2006, a capacitação dos profissionais de saúde responsáveis pelo

preenchimento das fichas de notificação e pelo seminário de avaliação. Com as informações coletadas pelos Serviços Sentinela será possível dimensionar os casos de violência contra a mulher atendidos nos serviços de saúde públicos ou privados e caracterizar as circunstâncias da violência e o perfil das vítimas.

A SPM vem atuando também em parceria permanente com a Senasp em diferentes tipos de ações, entre as quais se destacam a modernização das Deams, a capacitação de profissionais e o levantamento de informações sobre os serviços existentes. Neste sentido, em 2006, foram publicadas as Normas Técnicas para o funcionamento das Deams e dos Centros de Referência, elaboradas com base num processo participativo, que ouviu profissionais que atuam nesses serviços. O objetivo é colaborar para a padronização e garantia de qualidade do atendimento no país, bem como para obtenção de dados sobre os atendimentos realizados na rede composta pelos diferentes serviços.

A norma técnica das Deams foi discutida pela SPM, SENASP e por delegadas de todo o país e aprovada no Encontro Nacional de Delegadas das Deams de 2005, em Minas Gerais. Já adotada em alguns estados, prevê o atendimento exclusivo às mulheres; funcionamento em horário integral (24 horas); criação de coordenações estaduais; atuação integrada das delegacias junto à rede especializada de atendimento às mulheres; e definição do papel da autoridade policial – o de apurar, investigar e tipificar os delitos.

A norma técnica dos Centros de Referência foi resultado do primeiro Encontro Nacional de Centros de Referência, realizado pela SPM, em maio de 2005, no Rio de Janeiro. Esta norma visa garantir o marco conceitual, a orientação para os procedimentos de rotina de atendimento, um fluxograma que defina o percurso desde a chegada da mulher ao Centro até o seu encaminhamento e acompanhamento, além do uso de fichas uniformizadas para a montagem de um cadastro único.

A capacitação de profissionais constitui-se em um dos maiores desafios no enfrentamento à violência. Trata-se de modificar atitudes, incorporar novos valores à prática profissional cotidiana e desenvolver uma escuta qualificada. Assim, no período de 2004 a 2007, mais de 8000 profissionais em todo o país foram capacitados pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres em parceria com o Ministério da Saúde e a SENASP e por meio de convênios com organizações não governamentais. A capacitação utilizou a matriz metodológica desenvolvida pelos parceiros e destinou-se aos profissionais de hospitais, centros de referências, casas-abrigo, defensorias públicas, segurança pública e demais órgãos vinculados aos executivos estaduais e municipais relacionados à rede.

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher também estimulou a inclusão da disciplina sobre gênero na matriz curricular das academias de polícia, garantindo avanços na modificação do comportamento dos profissionais da segurança pública frente à violência contra a mulher. A grande maioria dos estados já implantou a disciplina em suas matrizes curriculares.

Em relação às alterações legislativas, foram alcançados importantes avanços no período coberto pelo I PNPM no que diz respeito à eliminação de conteúdos sexistas e discriminatórios contra as mulheres nas normas legais e na promulgação de novos instrumentos que ampliam a

proteção às mulheres em situação de violência. Em 2005, foi introduzido um conjunto de modificações no Código Penal brasileiro, com a sanção da Lei nº 11.106. Elaborado por uma e para uma sociedade patriarcal, o Código Penal, que data de 1940, colocou durante anos a mulher em uma posição de inferioridade e confirmou o conservadorismo vigente no país. Com as modificações, a figura da “mulher honesta” e o crime de adultério foram abolidos da lei brasileira. Como consequência, a tese de “legítima defesa da honra”, invocada nos tribunais de júri durante décadas na defesa de homens que haviam cometido assassinato de mulheres, ficou enfraquecida.

Outra importante modificação foi o fim do perdão para os crimes contra os costumes, como o estupro e o assédio sexual. A lei permitia o casamento do autor ou de outros com a vítima e isso colocava fim às acusações contra o agressor. Já o artigo 231, que tratava do tráfico de mulheres, mudou sua redação para abordar o tráfico interno e internacional de pessoas, podendo, portanto, ter como vítimas homens e mulheres.

É importante destacar, ainda, que um ano antes dessas modificações, a Lei nº 10.886 de 2004 já havia acrescido ao artigo 129 do Código Penal a tipificação do crime de violência doméstica. As mudanças no Código Penal atenderam, em sua maioria, às recomendações do Comitê Cedaw.

Cumprindo o que determinava o I PNPM e os acordos internacionais da Convenção de Belém do Pará e do Comitê Cedaw, foi sancionada, em 07 de agosto de 2006, a Lei Maria da Penha (nº 11.340/06) que trata do enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. A partir desta lei, todo caso de violência doméstica e intrafamiliar contra a mulher torna-se crime e deve passar por um inquérito policial que será remetido ao Ministério Público. Os crimes deverão ser julgados nos Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher⁴⁰ - instrumentos criados a partir dessa legislação - ou, enquanto estes não existirem, nas Varas Criminais. Dentre outras conquistas, a lei tipifica os tipos de violência doméstica; proíbe a aplicação de penas pecuniárias aos agressores; amplia a pena a eles imputada de até 1 ano para até 3 anos; e determina o encaminhamento das mulheres em situação de violência, assim como de seus dependentes, a programas e serviços de proteção e de assistência social.

Com o objetivo de monitorar a aplicação da Lei Maria da Penha junto ao Judiciário, ao Executivo e à Rede de Atendimento à Mulher, além de buscar suprir a lacuna existente no país quanto à ausência de dados e estatísticas sistemáticos sobre a violência contra as mulheres, foi constituído, em maio de 2007, por iniciativa da SPM, o Observatório de Monitoramento da Implementação e Aplicação da Lei Maria da Penha. Contando com o apoio do UNIFEM, do UNFPA e da OXFAM-Novib, o Observatório é formado por um consórcio de 12 instituições com diferentes responsabilidades e papéis, entre organizações não governamentais e instituições acadêmicas das cinco regiões do país. Além de cumprir o que determina a Lei Maria da Penha, a sua criação atende às recomendações da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e ao estabelecido no I PNPM.

40 Até a sanção da lei, os crimes de violência doméstica e familiar contra a mulher eram considerados de “menor potencial ofensivo” e julgados pelos Juizados Especiais Criminais, junto com brigas de vizinho ou de rua, acidentes de trânsito, dentre outras. A nova lei reconheceu o potencial extremamente ofensivo da violência doméstica e determinou que esses crimes fossem julgados nos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, criados pelos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal.

O Observatório tem um importante papel no controle social da aplicação da Lei, fornecendo à sociedade civil informações sobre a situação da violência contra as mulheres no país. Ademais, é bastante útil, vez que a produção de dados e estatísticas sistemáticos e oficiais sobre violência contra as mulheres é da maior importância não apenas para que seja possível dimensionar o fenômeno, mas também para que sejam produzidos subsídios que orientem a formulação e avaliação das políticas desenvolvidas. Sua consolidação permitirá a construção de um Sistema Nacional de Informações sobre a violência doméstica e familiar contra a mulher, conforme determina a Lei Maria da Penha (artigo 38º).

Além da ampliação do número de serviços e da criação do Observatório, a Lei Maria da Penha tem produzido impactos diretos no cotidiano dos serviços que atendem às mulheres em situação de violência. Pesquisa realizada pela SPM⁴¹ permitiu conhecer essa realidade, em especial para o caso das DEAMs e dos Juizados. Os resultados do estudo mostram que, entre outubro de 2006 e maio de 2007, foram instaurados uma média de 177 inquéritos policiais por DEAM, possibilidade introduzida pela Lei Maria da Penha que determina que qualquer situação de violência doméstica contra as mulheres que chegue às Delegacias deve, obrigatoriamente, gerar um inquérito policial. Tal resultado é bastante positivo, especialmente se considerarmos que a implementação de tais procedimentos requer uma alteração nas rotinas de atividade dos serviços e um rompimento da cultura e dos padrões já estabelecidos, o que, como tem sido relatado no monitoramento feito pela SPM, constitui-se em uma das principais dificuldades para a efetivação da Lei.

Já em relação aos Juizados e Varas Especializadas, é importante destacar que nos oito meses que se seguiram ao lançamento da Lei, foram deferidas 5.247 medidas protetivas de urgência nos serviços que responderam a levantamento conduzido pela SPM, o que dá uma média de 262 medidas por juizado/vara. A pesquisa mostra que, no mínimo, um terço das medidas demandadas pelas Delegacias têm sido deferidas pelos Juizados, o que aponta para uma boa resposta dos serviços instalados e para a aplicação da nova legislação. Entre as medidas protetivas mais frequentes destaca-se, em primeiro lugar, o afastamento do agressor do lar, seguida pela proibição de aproximação. As novas possibilidades introduzidas pela LMP, como suspensão do porte de armas e proibição de celebração de contratos, são raramente solicitadas e, por consequência, concedidas.

Em relação às ações educativas e culturais, a SPM tem trabalhado, em parceria com órgãos governamentais e não governamentais, na produção de diversos materiais educativos, de divulgação da nova legislação e de campanhas diversas. A mais expressiva delas é a Campanha dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra a Mulher, realizada há 17 anos no país. Desde 2003 a SPM apóia a realização da Campanha, tendo passado, a partir de 2007, a integrá-la como promotora dos eventos em parceria com a organização feminista não governamental Agende (Ações em Gênero e Cidadania), responsável pela sua coordenação⁴². Na mesma linha, vem

41 Ver BONETTI, Aline e PINHEIRO, Luana. **Primeiro ano da Lei Maria da Penha**: algumas análises possíveis. Brasília: SPM, 2007. mimeo.

42 Até o ano de 2006, a Campanha teve por principal objetivo a realização de um trabalho educativo e de conscientização sobre a temática da violência contra as mulheres de forma geral. Em 2007, a Campanha teve como foco o primeiro ano da promulgação da Lei Maria da Penha e seu objetivo foi estimular as denúncias de violência doméstica, a partir da divulgação e da apresentação, de forma didática, da Lei Maria da Penha, bem como chamar a sociedade brasileira para o refletir sobre a violência contra as mulheres.

sendo desenvolvido o projeto Siga Bem Mulher, ação que integra a Caravana Siga Bem Caminhoneiro, patrocinada pela Petrobrás. O objetivo é levar informações sobre gênero e enfrentamento da violência contra as mulheres a caminhoneiros de todo o país a partir de campanhas itinerantes.

Em 2007, contando com a parceria do Ministério de Minas e Energia, foi lançada a Cartilha Lei nº 11340/06: use sem restrições, que estabelece um diálogo entre sociedade e instituições ao trazer informações sobre a Lei e orientações para que os operadores do direito e os agentes de segurança pública, primeiros a receber as mulheres em situação de violência, apliquem a Lei sem restrições e sem qualquer tipo de discriminação.

Uma importante ação do governo federal, por intermédio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, foi a criação, em novembro de 2005, da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180. Com funcionamento integrado à Ouvidoria, a Central é um serviço ofertado pela própria SPM com o objetivo de receber denúncias ou relatos de violência, reclamações sobre os serviços da rede e de orientar sobre leis e direitos da mulher, encaminhando-as para os serviços quando necessário. O serviço funciona ininterruptamente, 24 horas por dia, todos os dias da semana, e a ligação é gratuita. Além da importância de um serviço nacional e gratuito, que pode constituir uma importante porta de entrada na rede de atendimento para as mulheres em situação de violência, a Central tem se revelado bastante útil para o levantamento de informações que subsidiam o desenho da política de enfrentamento da violência e para o monitoramento dos serviços que integram a rede em todo o país. Atualmente, a Secretaria conta com informações atualizadas mensalmente sobre a oferta de serviços especializados em todas as unidades da federação, sobre o perfil das mulheres que procuram os serviços, sobre os principais problemas identificados nos serviços integrantes da Rede de Atendimento, sobre o número de denúncias recebidas por UFs e tipo de violência reportada, entre outros.

Entre 2005 e 2007, a Central de Atendimento à Mulher já realizou mais de 270.000 atendimentos⁴³ entre orientações sobre direitos da mulher, encaminhamentos aos serviços da rede de atendimento em todo o Brasil, registros de relatos/denúncias de violência, reclamações, sugestões e elogios. Só em 2007 foram realizados mais de 200 mil atendimentos, sendo que 10% deles referiam-se a relatos ou denúncias de violência. Das 20 mil denúncias recebidas, 93% diziam respeito a casos relacionados à violência doméstica e familiar. Destes, 70% eram relativos à violência praticada pelo cônjuge, 61% relataram que a frequência da situação de violência é diária e 57% indicavam que o agressor era usuário de drogas/álcool. Pouco mais de um terço das mulheres que relataram sofrer com violência doméstica informaram estar correndo risco de espancamento e 36% relataram risco de morte. Os crimes mais recorrentes nos relatos foram os de lesão corporal e ameaça.

Em relação ao enfrentamento do tráfico de mulheres, cabe destacar o lançamento, em 2007, do Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, que materializa a Política Nacional, lançada em outubro de 2006, por meio do Decreto nº 5.948/06. Para a elaboração do Plano foi instalado, em maio de 2007, um Grupo de Trabalho Interministerial – sob coordenação da SPM, da Secretaria Especial dos Direitos Humanos e do Ministério da Justiça (MJ) – que

43 A Central tem ampliado significativamente o número de atendimentos que realiza a cada ano. Prova disso é que apenas em 2008 foram realizados cerca de 270 mil atendimentos, número 31,7% superior ao de 2007.

apresentou uma proposta de plano de ações detalhado e de monitoramento das atividades. O Plano traz um conjunto de ações para prevenção ao crime, repressão aos autores e tratamento adequado às vítimas. Em conjunto com instituições federais, estaduais e municipais, o Ministério da Justiça promoverá o mapeamento do tráfico de pessoas no país, a capacitação de profissionais de saúde na prevenção à prática, a realização de seminários sobre o tema e a criação de núcleos de prevenção e atendimento às vítimas em aeroportos, portos e rodovias.

Como áreas estratégicas para a intervenção nesta temática, a SPM definiu as seguintes: (i) realização de um projeto piloto para estruturação de uma rede de atendimento às mulheres vítimas de tráfico a partir da experiência de um Centro de Referência Especializado no Atendimento à Mulher em município ainda a ser selecionado; (ii) desenvolvimento de ações de capacitação e ampliação da Rede de Atendimento à Mulher com a perspectiva do enfrentamento ao tráfico de mulheres; (iii) apoio à criação de Centros de Referência de Atendimento à Mulher em situação de violência nas áreas de fronteiras secas; e (iv) capacitação das operadoras da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 para atendimento adequado às mulheres vítimas de tráfico. Ainda neste tema, vale destacar as oficinas de capacitação de policiais no combate ao tráfico de pessoas para fins de exploração sexual, realizadas com o objetivo de sensibilizá-los para uma visão integrada e multidisciplinar sobre a questão. As oficinas aconteceram em 2004 e 2005, em uma ação coordenada entre a SENASP, SPM, Secretaria Especial de Direitos Humanos e OIT.

Na área da exploração sexual de meninas, adolescentes e jovens, foi realizado o II Seminário Nacional Interdisciplinar sobre Violência contra a Mulher Adolescente/Jovem, em Brasília, em agosto de 2007. Promovido pela SPM em parceria com o Ministério da Saúde e a Secretaria Especial de Direitos Humanos, o evento discutiu as diferentes possibilidades de se considerar um recorte geracional nas políticas de enfrentamento da violência, particularmente no caso da exploração sexual. A prioridade da SPM, para os próximos anos, será capacitar profissionais de saúde, de assistência social, psicólogos e conselhos tutelares, entre outros, para que sejam formados multiplicadores aptos a lidar com esta temática. Para tanto, a SPM lançou no Seminário a publicação “Mulher Adolescente/Jovem em Situação de Violência – Propostas de Intervenção para o Setor Saúde; Módulos de Auto-Aprendizagem”, que se configura em ferramenta útil para o desenvolvimento de tais políticas. As primeiras capacitações foram realizadas no ano de 2007 em 9 estados do país (Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso, Espírito Santo, Acre, Bahia, Pernambuco, Sergipe e Pará) e envolveram cerca de 500 profissionais de saúde que avaliaram positivamente a qualidade da metodologia proposta e a importância do debate.

No processo de implementação do SUAS, uma das questões que merece destaque é o fato do Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual contra Crianças e Adolescentes - Sentinela ter sido transformado em serviço de ação continuada com a edição do Decreto nº 5.085/04. Em 2005, o governo federal propôs a expansão da cobertura de atendimento do Serviço de Proteção Socioassistencial às Crianças e aos Adolescentes Vítimas de Violência, Abuso e Exploração Sexual, enfatizando os municípios identificados como prioritários e de acordo com os critérios de partilha em discussão no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e de reavaliações de impacto do atendimento. Esse processo de reavaliações objetivou o redesenho do serviço e das regulações provenientes da implantação do SUAS, de modo a fomentar a restauração e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. O número de crianças e adolescentes atendidos no programa passou de 15,5 mil em 2005 para 65,9 mil em 2007.

O tema da violência contra as mulheres ganhou destaque em todo o governo federal com o lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, no dia 17 de agosto de 2007, pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Parte da Agenda Social de governo, o Pacto reúne ações a serem executadas nos próximos quatro anos, por diferentes órgãos da administração pública, com o objetivo de enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, atuando para garantir a redução dos índices de violência não somente por meio do combate (ações punitivas e de responsabilização), mas também da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência e da promoção de uma mudança cultural que dissemine atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito à diversidade e à paz. Ao todo, 11 ministérios e secretarias especiais, além de empresas públicas, Poder Judiciário, Ministério Público, organismos internacionais, organizações não governamentais, estados e municípios, são parceiros no desenvolvimento do Pacto.

Para atingir seus objetivos, as ações do Pacto foram estruturadas em quatro grandes áreas: i) Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e Implementação da Lei Maria da Penha; ii) Promoção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Aids iii) Combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres; e iv) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão. Os ministérios e secretarias envolvidos na execução destas atividades contarão com recursos da ordem de R\$ 1 bilhão para serem investidos nos próximos quatro anos. A possibilidade de contabilização do orçamento efetivamente destinado ao enfrentamento da violência contra as mulheres é uma das importantes novidades do Pacto. Até então havia um entendimento natural de que os recursos alocados para o enfrentamento da violência contra as mulheres correspondiam apenas ao orçamento da SPM. A partir de então torna-se possível, pela primeira vez, vislumbrar, de fato, o orçamento destinado pelo governo federal às atividades voltadas para o combate à violência contra as mulheres.

O Pacto tem amplitude nacional, mas, para 2008, foi priorizada a atuação em 13 unidades da federação, a saber: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Pernambuco, Pará, Amazonas, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais e Goiás. Como forma de garantir que o compromisso político assumido junto aos estados seja transformado em atividades concretas, a SPM tem investido na realização de pactuações junto aos estados prioritários. Em 2007, foram assinados termos de cooperação federativa, nos quais estão dispostas as tarefas que cabem a cada ente federativo, nos estados do Rio de Janeiro, Pará e Espírito Santo.

A preocupação com o monitoramento e a avaliação dos resultados também norteou as atividades da Secretaria em 2007. Nesse sentido, foram estabelecidas metas a serem perseguidas ao longo dos 4 anos de implementação desta nova estratégia de atuação e foi instalada, em outubro de 2007, a Câmara Técnica de Monitoramento das ações do Pacto. Tal Câmara, que está vinculada ao Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, tem o objetivo de coordenar a execução do Pacto, monitorar o seu desenvolvimento e o cumprimento das metas apresentadas, definir estratégias e avaliar os resultados alcançados. Desde sua instalação, a Câmara vem se reunindo periodicamente para elaborar seu planejamento para o período 2008-2011.

Importante destacar que o Pacto trabalha segundo o princípio da equidade e, dessa forma, vem sendo conferida atenção especial às mulheres rurais, negras e indígenas, em função das especificidades de cada grupo, da discriminação a que estão submetidas e em virtude de sua maior vulnerabilidade social. Nesse sentido, é importante destacar a instituição do Fórum Nacional de Elaboração de Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta. Com o objetivo de formular e debater propostas de políticas públicas relacionadas à problemática e à realidade dessas mulheres, o Fórum responde a uma das demandas emanadas da 3ª edição da Marcha das Margaridas, que ocorreu em agosto de 2007 e reuniu mais de 30 mil mulheres na capital federal. A Comissão Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais da Contag apresentou, ao final da Marcha, uma pauta com 107 itens de reivindicações das trabalhadoras rurais, dos quais 13 foram atendidos prioritariamente pelo governo federal, entre eles a questão da violência contra mulheres do campo e a necessidade de se trabalhar, considerando-se as especificidades do meio rural. No encerramento da Marcha das Margaridas, foi assinada Portaria instituindo o Fórum cuja coordenação está a cargo da SPM. Integram o Fórum representantes de nove Ministérios e Secretarias Especiais, além de oito organizações da sociedade civil.

Em novembro de 2007, foi realizado o I Seminário do Fórum, que reuniu representantes dos movimentos sociais e do governo para o levantamento das demandas e prioridades sobre o tema e para traçar um panorama sobre a violência contra as mulheres no campo e floresta. Definuiu-se como demandas de primeira ordem a organização de um diagnóstico para a construção de indicadores da violência de gênero no campo e na floresta com os objetivos de conhecer a realidade e grau de violência que atinge as mulheres, bem como a realização de uma campanha nacional de enfrentamento à violência contra a mulher do campo e da floresta, tendo como eixo central a implementação da Lei Maria da Penha e a disseminação de informações sobre tipos de violência contra a mulher e a orientação sobre serviços. A Campanha foi lançada em 27 de novembro de 2008 na cidade do Rio de Janeiro na V Feira da Agricultura Familiar, promovida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, principal parceiro nesta Campanha.

Já no que diz respeito à violência sofrida pelas mulheres no espaço público, é importante citar a violência institucional a que estão submetidas nos diferentes espaços da vida pública e, como preocupação central do governo federal, nos estabelecimentos penais femininos. A promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão é uma das prioridades de atuação da SPM dispostas no Pacto Nacional. Com efeito, desde 2006, a SPM trabalha em parceria com o Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça (DEPEN/MJ) no sentido de discutir e propor medidas que propiciem melhores condições às mulheres presas.

Assim, em 2007, foi criado o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI),⁴⁴ que teve como objetivo realizar um diagnóstico do sistema prisional e propor medidas para melhorar as condições das mulheres presas. Já no final de 2007, a partir da análise dos números do sistema penitenciário feminino e com base nas visitas e audiências realizadas, o GTI apresentou o seu relatório preliminar, com o diagnóstico e as principais medidas emergenciais para reverter o

44 Composto por representantes dos Ministérios da Saúde, do Trabalho, da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Cultura, do Esporte; das Secretarias Nacionais Antidrogas e de Juventude; das Secretarias Especiais dos Direitos Humanos, da Igualdade Racial e do Depen.

quadro em que se encontram as mulheres em situação de prisão no Brasil. De forma geral, identificou-se que as mulheres cumprem pena em espaços inadequados, em situações insalubres; foi detectado uso excessivo de drogas lícitas, como medicamentos psicoativos; e o atendimento de saúde é insatisfatório no que se refere à ginecologia, pré-natal, vigilância sanitária e epidemiológica. Os espaços destinados a creches são precários e não existem critérios definidos para a convivência entre mãe e filho. As mulheres não têm garantia plena de visitas íntimas e há repressão às relações homoafetivas.

A partir desse diagnóstico, o GTI propôs três medidas emergenciais. São elas: a) estabelecer parceria imediata com o Judiciário e demais instituições afins, visando realizar um mutirão para revisão processual das mulheres em situação de prisão; b) estimular a realização de convênios com os governos estaduais, visando à construção e/ou reforma de cadeias públicas a fim de garantir a existência de celas próprias para as mulheres; e c) readequação do projeto arquitetônico, elaborado pelo Departamento de Engenharia e Arquitetura do Depen/MJ, de forma a oferecer celas individuais e instalações adequadas para as mulheres. Os recursos para tais ações estão previstos no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronas) e no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher.

Em relação ao mutirão de revisão de penas das mulheres encarceradas, já em meados de fevereiro de 2008, foram tomadas as medidas necessárias para dar início aos trabalhos, tendo sido assinado um acordo de cooperação técnica entre SPM e MJ para a elaboração do Mutirão Nacional de Assistência Jurídica às Mulheres em Situação de Prisão, cuja orientação é a de que seja coordenado preferencialmente pelas Defensorias Públicas nos Estados. Na primeira etapa, além de São Paulo, estado que tem cerca de 12 mil mulheres em situação de prisão, o mutirão atenderá outras dez unidades da federação (Acre, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pernambuco, Paraná, Santa Catarina, Sergipe e Tocantins). Em até 12 meses, cerca de 20 mil processos de mulheres em situação de prisão serão analisados, beneficiando cerca de 58% da população carcerária feminina. Uma Comissão Nacional foi criada para analisar os projetos e acompanhar sua implementação nos estados.

C. Avaliação dos desafios ainda existentes

Apesar dos importantes avanços no que tange ao enfrentamento à violência contra as mulheres, em especial no eixo da assistência (criação de serviços especializados e da Central de Atendimento à Mulher e capacitação dos profissionais da rede de atendimento) e da prevenção (realização de campanhas nacionais e estaduais e realização de ações educativas em estados e municípios), ainda podem-se citar relevantes desafios para a implementação de ações de enfrentamento a essa forma de violência, a saber:

- 1) garantir a implementação de ações de responsabilidade de estados e municípios;
- 2) ampliar a cobertura de serviços para a identificação dos casos de violência contra a mulher (portas-de-entrada) e para o atendimento de qualidade às mulheres em situação de violência (serviços especializados);

- 3) desconstruir as barreiras culturais que dificultam a inclusão da violência contra as mulheres nas agendas políticas dos governos;
- 4) romper com as resistências de instituições e de serviços especializados em trabalhar em rede;
- 5) garantir o monitoramento das ações implementadas em estados e municípios;
- 6) produzir dados e estatísticas nacionais sobre a violência contra as mulheres no Brasil; e
- 7) ampliar o conceito de violência contra as mulheres, no sentido de incluir outras formas de violência, tais como: a questão do tráfico de mulheres, a violência contra as mulheres do campo e da floresta, contra as mulheres indígenas e quilombolas e a violência sexual.

As ações de enfrentamento à violência contra as mulheres podem ser divididas em ações de responsabilidade da União (campanhas nacionais, tais como: 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres, Campanha de Enfrentamento à Violência contra a Mulher do Campo e da Floresta, Homens pelo Fim da Violência contra as Mulheres, Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180, seminários e capacitações nacionais); de competência estadual (criação/re-aparelhamento de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Defensorias Especializadas, Juizado Especializado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher; Mutirão de Assistência Jurídica Integral às Mulheres em Situação de Prisão; capacitação e campanhas estaduais); e de competência municipal (criação/re-aparelhamento de serviços especializados, em especial os Centros de Referência da Mulher e os serviços de abrigo). Isso significa que o governo federal não possui governabilidade sobre muitas das ações de enfrentamento à violência contra a mulher, visto que a criação de alguns serviços e de campanhas e ações educativas estão sob a responsabilidade de estados e municípios. A própria natureza federativa do país impõe, portanto, vários e significativos desafios para a política de enfrentamento da violência contra as mulheres.

Vale ressaltar, ainda, que estados e municípios que se comprometem com o enfrentamento à violência contra as mulheres tendem a enfatizar a violência sofrida no âmbito familiar, em especial após a promulgação da Lei Maria da Penha, que tornou a violência doméstica contra a mulher um assunto de interesse da mídia local e nacional. Todavia, há que se ampliar as formas de violência contra as mulheres incorporadas nas agendas políticas de estados e municípios, de forma que outros tipos de violência – tráfico de mulheres, assédio moral, violência institucional e violência sexual – sejam incluídos no rol de ações estaduais e municipais de enfrentamento à violência de gênero.

Outro importante desafio para a implementação da Política Nacional diz respeito ao entendimento da violência contra a mulher, em especial à violência doméstica, como uma questão privada na qual o Estado não deve intervir. Além disso, há uma tendência a se pensar políticas para o enfrentamento à violência doméstica com enfoque na família e nas crianças, e não nas mulheres como sujeitos de direitos.

No que tange à implementação e à ampliação da Rede de Atendimento, vale mencionar a necessidade de que os serviços incorporem a noção do trabalho em rede, já que existe uma

propensão ao trabalho isolado e desarticulado dos serviços especializados com as demais instituições ligadas à assistência à mulher em situação de violência. Ainda no tocante à Rede de Atendimento, um dos desafios para 2008-2011 é a ampliação da cobertura dos serviços especializados (tais como, as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, os Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, as Casas-Abrigo e os Centros de Referência da Mulher) que somam atualmente um total de 680 equipamentos em todo o território nacional e a qualificação dos profissionais das portas-de-entrada da Rede (Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, Programa de Saúde da Família, centros de saúde, Delegacias) para a identificação, acolhimento (escuta qualificada) e encaminhamento dos casos de violência contra as mulheres.

Uma das grandes lacunas no campo das violências contra as mulheres é a produção de dados e estatísticas sobre o fenômeno. Embora existam pesquisas pontuais sobre a violência contra as mulheres no Brasil (Perseu Abramo; Organização Mundial de Saúde, 2001; Pesquisa Ibope/Themis, 2008, 2009), estas são, em sua ampla maioria, conduzidas por organizações não governamentais e em periodicidade não definida. Ou seja, o país não conta, ainda, com dados oficiais, produzidos sistematicamente e periodicamente e com cobertura nacional que possibilitem a adequada formulação, implementação, monitoramento e avaliação da intervenção pública.

Com o objetivo de vencer este desafio diversas ações já estão em curso no âmbito do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em grande parte desenvolvidas em parceria com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e relacionadas à realização de pesquisas nacionais e à construção de um sistema de informações sobre a violência contra as mulheres. Espera-se que ao final da vigência do II PNPM, em 2011, o país possa, enfim, contar com um conjunto mínimo de informações contínuas e oficiais sobre o fenômeno.

A expectativa é de que, por meio da implementação do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres nas 27 unidades da federação, esses desafios sejam superados. O Pacto prevê ações integradas e articuladas entre união, estados e municípios e a criação de uma Câmara Técnica Federal (na qual são definidas as principais linhas de ação no enfrentamento da violência de gênero no âmbito do governo federal) e de Câmaras Técnicas/Comitês Gestores Estaduais e Municipais (que serão responsáveis pela gestão e monitoramento das ações do Pacto nos estados e municípios). Esse modelo de gestão do Pacto garante uma maior articulação entre os entes da federação, que sob coordenação dos organismos de políticas para as mulheres poderão de forma mais eficaz e integrada implementar ações e monitorar sua execução. Além disso, as Câmaras Técnicas Estaduais e Municipais também constituirão um importante instrumento para a implementação de uma Rede de Atendimento às Mulheres em situação de violência.

1.1.5 Gestão e Monitoramento do PNPM

O último capítulo do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, apesar de também contar com um importante conjunto de ações a serem executadas por diversos órgãos, tem uma característica que o diferencia fortemente dos quatro capítulos anteriores. Isso porque as ações ali dispostas têm o objetivo de produzir condições para que as demais iniciativas do PNPM possam ser implementadas com maior efetividade, eficiência e eficácia. É, portanto, um capítulo de natureza “meio” e não finalística, vinculado essencialmente às preocupações contemporâneas de monitoramento e à avaliação de ações públicas.

A implementação do Plano produz, assim, uma preocupação em como transversalizar suas ações não apenas entre os diferentes órgãos da administração pública federal (perspectiva horizontal), mas também entre as diferentes esferas de governo, ou seja, entre União, estados e municípios (perspectiva vertical), e em como fortalecer as instâncias de controle social para que possam, na ponta, ser instâncias que também contribuam no monitoramento das iniciativas desenvolvidas.

Tendo em consideração estas questões, o I Plano Nacional trouxe três estratégias prioritárias neste campo. São elas: i) capacitar e qualificar os agentes públicos em gênero, raça e direitos humanos; ii) produzir, organizar e disseminar dados, informações, estudos e pesquisas sobre gênero e raça; e iii) criar e fortalecer os mecanismos institucionais de direitos e de políticas para as mulheres.

A. Apresentação dos principais resultados

Na primeira linha prioritária de ação, é importante destacar a implementação do curso piloto de capacitação de gestores federais, desenvolvido pela SPM, Seppir e SEDH, numa parceria com a Universidade de Brasília. O curso foi realizado entre 2006 e 2007, a partir de uma metodologia que mesclava módulos de formação teórica e conceitual nos temas de gênero, raça/etnia e direitos humanos com módulos sobre o modelo de planejamento e orçamento governamentais e como trabalhar estes modelos utilizando-se das perspectivas temáticas mencionadas. Foram capacitados cerca de 20 servidores de 11 órgãos, incluindo-se aí Ministérios como o do Trabalho, Cidades, Planejamento e Saúde e órgãos como Ministério Público Federal e Ipea.

Já no que diz respeito à produção de estudos e indicadores, diversas foram as ações executadas ao longo destes anos. Antes de apresentá-las, é importante mencionar a parceria que se estabeleceu entre a SPM e o IBGE, órgão produtor das estatísticas oficiais do país e coordenador do Sistema Estatístico Nacional (segundo a Lei nº 6.813/74). As estatísticas produzidas pelo IBGE, por meio de seus Censos e Pesquisas Domiciliares, são antigas e, ainda que não completas, bastante amplas em termos de temas cobertos. Todas as informações hoje coletadas no Censo Demográfico ou na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) – as duas mais úteis no campo das políticas para mulheres – podem ser desagregadas por sexo do indivíduo ou do chefe da família, quando for o caso. Têm-se, anualmente, importantes informações oficiais sobre a situação da mulher e/ou das desigualdades de gênero em campos como mercado de trabalho, acesso à educação, estrutura familiar, entre outros.

As principais publicações do IBGE já trazem, atualmente, ou seções específicas para apresentar dados sobre as mulheres ou análises com o viés de gênero em textos setoriais. A publicação “Síntese de Indicadores Sociais”, produzida anualmente pelo Instituto para divulgar os resultados da PNAD, apresenta um capítulo denominado “Mulher” com indicadores que permitem análises sobre as relações de gênero, em especial dados sobre fecundidade, chefia de família e trabalho doméstico não-remunerado. Todos os demais temas setoriais (educação, trabalho, etc) são tratados tanto ao longo dos outros capítulos da publicação quanto no relatório “Síntese de Indicadores”, publicado com o mesmo fim, mas contendo informações sobre áreas específicas.

De fato, muito já se avançou em termos da coleta e análise de dados e indicadores a partir de um olhar que privilegie a dimensão de gênero ou as temáticas específicas das mulheres. O próprio IBGE, enquanto órgão produtor das estatísticas oficiais do país, vem chamando continua-

mente a SPM para discutir as reformulações realizadas em seu sistema de pesquisas e as possibilidades de incorporação de novas demandas nas atuais ou em novas pesquisas por ele conduzidas.

Cada vez mais, tais indicadores vêm sendo utilizados no planejamento da atuação não só da SPM, mas também de outros órgãos que executam políticas direcionadas para mulheres e/ou para a igualdade de gênero. Além disso, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, em especial os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), têm seu cumprimento avaliado com base na evolução de um conjunto de indicadores pré-determinados. Os ODMs – centrais na agenda do governo federal – contemplam a questão de gênero de forma explícita em dois capítulos: ODM 3: Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres e ODM 5: Melhorar a saúde materna. Cada um destes dois objetivos conta com uma lista de indicadores – definidos pelas Nações Unidas – que devem ser monitorados até 2015 e que indicam o grau de cumprimento dos objetivos. Para além destes indicadores, o governo brasileiro incorporou outro amplo conjunto de informações que permitem retratar de maneira mais adequada a realidade brasileira em cada campo específico e, em particular, no que diz respeito à igualdade de gênero. Os indicadores com viés de gênero tornam-se, assim, fundamentais também no campo internacional.

É assim, portanto, que o PNPM prioriza, entre as suas atividades, o debate sobre os indicadores de gênero. Uma primeira iniciativa neste sentido foi a construção do Sistema Nacional de Indicadores de Gênero (SNIG), fruto de uma parceria entre SPM, IBGE e Unifem e contando com o apoio do DFID. O SNIG é um sistema de informações – atualizado para cada novo Censo – no qual podem ser montados tabelas, gráficos e mapas com base nos dados dos dois últimos Censos Demográficos do IBGE – 1991 e 2000, para diferentes indicadores sociais, com o recorte por sexo e por raça.

Com o objetivo de produzir e divulgar informações conjunturais sobre a participação de mulheres no mercado de trabalho brasileiro, foi lançado, em 2005, o Boletim Mulher e Trabalho. Publicado trimestralmente e disponibilizado no *site* da SPM, o Boletim analisa a situação do mercado de trabalho, do desemprego e de outros indicadores da área, a partir das informações da Pesquisa Mensal de Emprego produzida pelo IBGE.

Também como consequência da cooperação entre a SPM e o IBGE, o II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, realizado em agosto de 2006, incluiu o tema gênero em diferentes momentos de sua programação. O Encontro teve como objetivo iniciar a revisão, atualização e ampliação do Plano Geral de Informações Estatísticas e Geográficas – PGIEG, a partir da mobilização e consulta a produtores e usuários de informações, incluindo instituições governamentais, institutos de pesquisa, organizações não governamentais, associações científicas, bem como técnicos e pesquisadores interessados na produção, disseminação e utilização de informações necessárias ao conhecimento da realidade do país e ao exercício da cidadania. Foram realizadas mesas de debate específicas para tratar dos temas de gênero e uso do tempo, sobre a abordagem de gênero nas pesquisas domiciliares e sobre violência de gênero.

No entanto, por mais que se tenha avançado na produção de estatísticas que apontem para as desigualdades entre homens e mulheres, muito ainda há que ser feito. Na realidade, a inclusão

de um quesito sexo nos formulários das pesquisas oficiais, ainda que extremamente importante, não é suficiente para refletir todos os campos nos quais a desigualdade se manifesta. Assim, outros temas ainda não considerados (ou pouco considerados) no plano de pesquisas desenvolvidas periodicamente pelos órgãos oficiais de estatística são também de grande relevância.

Um dos temas que vem ganhando cada vez mais força nos cenários nacional e internacional é o de uso do tempo e sua relação com gênero. Considerando-se a necessidade de monitorar e avaliar as demandas de informações estatísticas nesta área, foi realizado, em junho de 2007, no Rio de Janeiro, o Seminário Internacional sobre Uso do Tempo, evento que integra o projeto “Uso do Tempo e trabalho não-remunerado das mulheres no Brasil e Cone Sul”, executado pelo Unifem, com o apoio da Comunidade de Madri. No encontro foram apresentadas experiências nacionais e internacionais que traziam diferentes metodologias de pesquisas sobre uso do tempo e possibilidades de utilização das informações. Durante o Seminário, a SPM propôs a criação de um grupo de trabalho no âmbito do IBGE, com o objetivo de dar continuidade aos esforços para a implementação de pesquisas sobre uso do tempo no Brasil.

Como resultado, foi instituído, em 2008, o Comitê Técnico de Estudos de Gênero e Uso do Tempo, composto pela SPM, IBGE e Ipea e contando com a importante colaboração de Unifem e OIT, na categoria de convidados permanentes. O Comitê tem como objetivos incidir nas diferentes pesquisas desenvolvidas pelo Instituto, elaborar proposta de Pesquisa de Uso do Tempo e de Violência contra as Mulheres, discutir a inserção do recorte de gênero no próximo Censo Demográfico (2010) e estimular a produção de indicadores e informações qualificadas sobre a situação da mulher no Brasil, na perspectiva das relações de gênero.

Além da produção, sistematização e divulgação de indicadores com recorte de gênero, outra estratégia adotada no âmbito do I Plano Nacional para difundir informações e estimular a produção sobre o tema foi o apoio à produção de estudos e pesquisas sobre gênero, mulheres e feminismos. Além da realização do Programa Mulher e Ciência – já apresentado no capítulo 2 desta publicação –, a SPM desenvolveu uma política ativa de publicações. Entre 2004 e 2007, foram editados diversos livros⁴⁵ que trataram de temas como a violência contra a mulher, mercado de trabalho, direitos sexuais e reprodutivos, participação política, entre outros. As publicações foram distribuídas para organizações do movimento de mulheres, coordenadorias, secretarias e conselhos da mulher estaduais e municipais e disponibilizadas no site da SPM, no item Publicações.

Na mesma linha, o Ipea também passou a realizar estudos e pesquisas específicas⁴⁶ sobre

45 As publicações estão disponíveis no sítio da SPM, no endereço: http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/publicacoes/.

46 Dentre outros, vale destacar: COSTA, Joana; et al. **A face feminina da pobreza: sobre-representação e feminização da pobreza no Brasil**. Texto para discussão nº 1137. Brasília: Ipea, 2005; CASTRO, Jorge Abrahão e AQUINO, Luseni **Juventude e políticas sociais no Brasil**. Texto para discussão nº 1335. Brasília: Ipea, 2005. Capítulo 10: **Síndrome de Juno: gravidez, juventude e políticas públicas**; e PINHEIRO, Luana Simões e FONTOURA, Natália de Oliveira **Perfil das despesas e dos rendimentos das famílias brasileiras sob a perspectiva de gênero**. In SILVEIRA, Fernando Gaiger et alli (orgs.) *Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas*, vol. 2. Brasília: Ipea, 2007, p. 201-247.

a questão de gênero e/ou mulheres, bem como a incorporar tais perspectivas em seus produtos periódicos, a exemplo do Boletim de Políticas Sociais que, desde 2007, passou a contar com um capítulo específico para acompanhar a política do governo federal em relação à igualdade de gênero. O Boletim é uma das publicações mais acessadas da instituição e a abertura de um espaço específico para tratar destes temas é um fato da maior relevância, expressando o reconhecimento, por parte do Instituto, da importância do assunto no campo das políticas sociais brasileiras.

Destaque-se, ainda, o lançamento de duas edições da publicação “Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça” em 2005 e em 2006⁴⁷. Resultado de uma parceria entre Ipea e Unifem, o Retrato tem por objetivo disponibilizar informações sobre a situação de mulheres, homens, negros e brancos no Brasil. Para tanto, apresenta indicadores oriundos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, sobre diferentes campos da vida social, de forma a disponibilizar para pesquisadores/as, gestores/as, ativistas do movimento social e outros públicos em geral um retrato atual das desigualdades de gênero e de raça no Brasil, bem como de suas interseccionalidades – pois os indicadores são apresentados tanto para mulheres e homens, negros e brancos, quanto para mulheres brancas, mulheres negras, homens brancos e homens negros.

O Retrato é composto por um vasto banco de dados, disponibilizado em CD, contemplando indicadores em dez áreas temáticas: 1. População; 2. Chefia de família; 3. Educação; 4. Saúde; 5. Previdência e assistência social; 6. Mercado de trabalho; 7. Trabalho doméstico remunerado; 8. Habitação e saneamento; 9. Acesso a bens duráveis e exclusão digital; e 10. Pobreza, distribuição, desigualdade de renda. Além da riqueza de temas abordados e do cruzamento por sexo e cor/raça, os dados são apresentados, ainda, para o Brasil e para as Grandes Regiões, para as áreas urbanas e áreas rurais e muitos deles, quando relevante, também por faixas etárias. Em suas duas primeiras edições, o Retrato das Desigualdades trouxe dados para o período de 1993 a 2004, possibilitando a construção, não só de um retrato atual da sociedade brasileira, mas também de uma importante série histórica que permite reconhecer as tendências de transformações e permanências no que diz respeito à situação de negros, brancos, homens e mulheres.

As estatísticas trabalhadas são descritivas, simples e abrangentes, de fácil compreensão pelos mais diferentes públicos, com o caráter inovador de estarem sempre apresentadas com o recorte de sexo e cor/raça simultaneamente. Tais informações, apesar de estarem presentes nos levantamentos feitos e divulgados pelo IBGE, nem sempre são facilmente manipuladas por pesquisadores/as e formuladores/as de políticas e, mais especialmente, por organizações do movimento social. Assim, o Retrato cumpre o importante papel de municiar a sociedade brasileira com informações úteis não apenas para o monitoramento e avaliação das políticas, mas também para o efetivo exercício do controle social.

Também com o objetivo de garantir o contínuo aperfeiçoamento das ações, programas e políticas sociais com enfoque de gênero, o MDS tem realizado várias pesquisas de natureza mais qualitativa que fornecem importantes informações quanto ao impacto de seus programas junto

47 A 3ª edição do Retrato foi publicada em 2008, contando, a partir de então, com a participação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

aos beneficiários e abrem caminhos para a melhoria das intervenções realizadas. Dentre elas, destacam-se as seguintes pesquisas concluídas até 2007:

Pesquisa	Órgão responsável	Órgão de Cooperação	Execução	Data
Programa Bolsa Família e o enfrentamento das desigualdades de gênero	MDS	DFID	Agende	2006
Estudo do impacto do programa sobre a vida dos beneficiários e a qualidade da água	MDS	FAO	FAGRO	2006
Avaliação qualitativa para análise da implementação do Sentinela	MDS	PNUD	FUNDEP / DCP	2006
Avaliação do programa Sentinela - Estudo para a elaboração do índice de elegibilidade (vulnerabilidade, risco e infra-estrutura)	MDS	PNUD	FUNDEP / DCP	2005
Avaliação do Programa de Promoção da Inclusão Produtiva de Jovens	MDS	PNUD	Consultores (PF)	2007
Chamada Nutricional Quilombola	MDS	-	MDS/MS	2007
Avaliação de Impacto do Programa Bolsa Família	MDS	PNUD	FUNDEP / Cedeplar	2007

Finalmente, vale destacar a disponibilização, na página da SPM, dos seguintes serviços: i) Sistema da Rede de Atendimento à Mulher: que traz a relação dos equipamentos da rede oferecidos pelo governo federal, estados, municípios e diversas instituições da sociedade civil; ii) Cadastro de Organizações, desenvolvido em parceria com o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), para oferecer informações e contatos sobre entidades voltadas para o tema de gênero e mulheres; iii) Sistema de Publicações Virtuais, também em parceria com o IBAM, com o objetivo de promover a disseminação de artigos, textos e estudos disponíveis e publicados na Internet sobre os temas de gênero, mulheres e feminismos. O Sistema conta com cerca de 600 títulos de interesse para pesquisadores/as e demais interessados/as; e iv) *Clipping Mulher*: sistema de informações que contém um arquivo de todas as notícias publicadas pelos jornais sobre a questão da mulher e que podem ser pesquisadas por palavra-chave, data ou veículo de publicação.

B. Avaliação dos desafios ainda existentes

A cultura organizacional sob a qual atuam os órgãos que compõem a estrutura do Estado brasileiro foi construída e consolidada em cima de alguns princípios, dentre os quais destacam-se, para os propósitos deste documento: a setorialidade, a invisibilidade de grupos sociais específicos, a inexistência de cultura de avaliação e monitoramento das ações, a hierarquização dos diferentes órgãos e dos diferentes temas setoriais, entre outros.

Paradoxalmente, a implementação das ações dispostas no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – e em suas novas versões ou em propostas similares – demanda um profundo e sustentado rompimento com estes princípios. A transversalização, a intersetorialidade e a diversidade passam a ser os lemas que orientam o desenvolvimento de quaisquer intervenções nesta área. Ou seja, para que homens e mulheres vivam em situação de igualdade de condições e oportunidades e para que as diferentes categorias de mulheres vivam também uma condição de igualdade entre si, faz-se necessário que as estruturas estatais trabalhem – todas – a partir de uma lente que as permita pensar suas políticas e seus programas segundo um enfoque de gênero, identificando especificidades da população feminina em um determinado campo de ação. Demanda-se, também, que os problemas e questões a serem tratados por este aparato público sejam equacionados por uma atuação integrada entre os diversos órgãos e que considerem as situações distintas experimentadas por grupos sociais distintos. Isso significa, por exemplo, considerar que mulheres indígenas não só têm demandas completamente distintas das mulheres urbanas de grandes metrópoles, como também acessam o Estado de maneira e intensidade diferenciadas. Pensar políticas de gênero e/ou para mulheres significa identificar, também, necessidades particulares e formas de fazer o Estado chegar a cada uma das mulheres brasileiras, segundo suas características específicas.

Este é, sem dúvida, um dos grandes desafios dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres. Com o objetivo de acompanhar e avaliar como estes princípios vêm sendo concretizados nos diversos órgãos que executam ações no Plano, o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano conta com um sistema informatizado que tem se constituído em uma ferramenta estratégica de gestão das atividades. Criado em 2005 pela SPM, o objetivo do Sistema é estabelecer um fluxo mais confiável e menos burocrático das informações de modo a assegurar a integridade e veracidade dos dados e a produção sistemática de material para subsidiar o acompanhamento da execução do Plano. Esta ferramenta é fundamental para oferecer o apoio necessário ao processo decisório, bem como para garantir a transparência da implementação das ações e dos resultados alcançados. O Sistema está disponível na *home-page* da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pode ser acessado por toda a sociedade.

Além dos princípios anteriormente mencionados, a administração pública hoje vem, cada vez mais, sendo confrontada pela demanda de monitorar e avaliar suas ações. Para tanto, exige-se a produção e difusão de informações, assim como a construção de metodologias de acompanhamento e de readequação dos programas após as conclusões dos processos avaliativos. Adaptar-se a esta nova realidade é um desafio não apenas para organizações como a SPM, Seppir e SEDH, que são muito recentes e tratam de temas ainda desvalorizados no espaço público e na sociedade em geral, mas especialmente para organismos já consolidados e que, por isso mesmo, encontram ainda mais dificuldades para reconstruir suas estratégias e modelos de atuação.

Não é uma tarefa pequena, portanto, a que cada um dos órgãos envolvidos na implementação deste Plano Nacional se propõe. Há que se considerar que os temas de gênero e mulheres foram muito recentemente incorporados ao leque de ações do Estado. Assim, as intervenções, em muitos momentos, assemelham-se a projetos-piloto, pois estão sendo desenvolvidas pela primeira

vez na história e não se tem, a priori, noção exata dos impactos e da adequação das ferramentas adotadas. Neste cenário, a avaliação e o monitoramento das ações tornam-se ainda mais relevantes, indicando caminhos a serem seguidos e rumos a serem corrigidos.

Reverter esta cultura organizacional é, então, o principal desafio de todo este Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. É, na verdade, a estratégia central para que o seu objetivo maior, qual seja, o de promover a igualdade de gênero, seja alcançado de forma sustentada e definitiva. As linhas de ação adotadas pelo governo federal e expressas nas prioridades deste quinto capítulo do Plano procuram dar conta de enfrentar esta difícil realidade. Realidade que, sabe-se, não será alterada em curto prazo, pois não se modificam estruturas de pensamento e ação, tão cristalizadas como as do setor público, em períodos tão curtos de tempo. O compromisso do governo federal com o tema, porém, é irrevogável e, por isso, as condições serão sempre dadas para que se possa construir uma nova realidade cultural na esfera do poder público estatal.

1.2. Transversalização vertical: a estratégia de pactuação com estados e municípios

O caráter transversal da temática de gênero supõe a constituição de uma ampla rede de instituições parceiras, envolvendo diferentes instâncias do poder público e da sociedade, capazes de atender, por meio de suas atribuições específicas, as demandas encaminhadas pelos diversos segmentos da sociedade civil organizada que contribuam para a formulação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

A construção dessa rede de parcerias representa, em si mesma, um importante investimento político no que tange à articulação institucional, tanto no plano horizontal, quanto vertical. Na verdade, ambas as dimensões constituem desafios de peso, talvez ainda maiores em 2005, quando tinha início a implementação do Plano Nacional. De um lado, a inserção da temática da igualdade de gênero nas agendas do poder público federal – o que se inscreve no plano da articulação horizontal – significava, em primeiro lugar, o enfrentamento de uma cultura institucional que, refletindo a realidade da sociedade inclusiva, ainda se mostrava muito marcada pelos valores e estereótipos que, entre outros efeitos, “naturalizam” as desigualdades de gênero, alimentando as resistências ao reconhecimento do problema. Em decorrência disto, a mobilização dos recursos necessários para a implementação das políticas e ações orientadas para a defesa dos direitos das mulheres e a promoção de sua autonomia e empoderamento passa a constituir um desafio a mais.

Nesse sentido, a pactuação horizontal do Plano, logo após o seu lançamento, com 11 instituições governamentais, entre Ministérios e Secretarias Especiais, além do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, representou um grande passo na direção do comprometimento efetivo do poder público federal com a implementação das políticas públicas de igualdade de gênero.

Por outro lado, a implementação do PNPM também requer um processo de transversalização vertical, visando à ampliação da rede de parcerias nos âmbitos estadual e municipal. Estas são as instâncias de onde partem, de fato, as demandas sociais a serem atendidas. Para tanto, ao

governo federal e, mais especificamente, à SPM, cabe construir e/ou garantir a capilaridade necessária para o atendimento às referidas demandas, o que, em termos objetivos, significa:

- a. Cuidar para que os compromissos assumidos em cada um dos Ministérios e Secretarias Especiais envolvidas na execução do PNPM cheguem à ponta, isto é, alcancem, de fato, as populações que serão alvos das políticas e ações em cada estado, em cada município;
- b. Garantir que todos os municípios e capitais do país disponham de organismos capazes de formular e implementar políticas públicas para as mulheres, refletindo, em cada esfera administrativa do poder público, o compromisso institucional com o enfrentamento da discriminação, da violência contra as mulheres e com a promoção da igualdade de gênero.

Este duplo desafio surge do entendimento de que, nas esferas estaduais e municipais, o interlocutor natural dos órgãos setoriais (nas áreas da saúde, educação, cultura, trabalho, entre outras) há de ser o organismo responsável pela condução de políticas de gênero – ele mesmo um mediador dos interesses e demandas da sociedade civil, representada pelos movimentos feministas e de mulheres, no âmbito do poder público. Este organismo, portanto, constitui um elo fundamental da relação entre o Estado e a sociedade, no que tange às políticas de promoção da igualdade de gênero e da defesa dos direitos das mulheres.

Cabe assinalar, porém, que a verticalização da rede de parceiros também depende, em última instância, de uma estratégia cuidadosamente definida pela SPM, junto aos Governos de Estado e às Prefeituras Municipais, buscando resultados nas duas direções: o seu compromisso com a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, bem como com a criação e/ou o fortalecimento das instituições que respondem por essas políticas, devendo assumir um papel de coordenadoras do processo de implementação do PNPM.

Considerando a autonomia política das nossas Unidades Federativas, adotou-se como principal estratégia de regionalização do Plano Nacional a sua pactuação, com governadoras e governadores, prefeitas e prefeitos, com vistas ao cumprimento das suas metas e objetivos. Durante o período de sua implementação, o I PNPM foi pactuado junto a 21 governos estaduais (em 19 estados diferentes),⁴⁸ na seguinte ordem cronológica:

- 2005 - Alagoas, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Amapá;
- 2006 - Paraná, Acre, Mato Grosso do Sul, Espírito Santo e Rio Grande do Norte;
- 2007 - Pernambuco, Rondônia, Maranhão, Rio de Janeiro, Goiás, Bahia, Pará, Piauí, Rio Grande do Sul, Sergipe e Santa Catarina.

Sabe-se que as pactuações e articulações com estados e municípios são decisivamente influenciadas por fatores políticos. Assim, cada rearranjo político-institucional nas esferas subna-

48 Cerca de 300 prefeituras também pactuaram a implementação do I PNPM, por meio da assinatura de termos de adesão.

cionais demanda uma nova investida, um novo processo de convencimento e sensibilização dos atores locais para a implementação das ações do Plano em suas cidades ou estados. É por isso, então, que nos estados do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul houve necessidade de uma segunda pactuação do Plano Nacional, após as eleições de 2006.

Paralelamente, a SPM empreendeu o esforço de negociar, também com os governos estaduais e municipais, a criação ou o fortalecimento dos organismos de políticas para as mulheres. Esta iniciativa foi acompanhada da decisão de garantir, no seu próprio orçamento – conforme o PPA 2004-2007 –, os recursos necessários ao apoio àqueles organismos. Estes, representados por Secretarias, Coordenadorias ou Núcleos, passaram de um total de 13 para 179, no período de 2003 a 2007, sendo 17 estaduais e 162 municipais.

Com vistas a promover a troca de experiências e a consolidação dessas instituições, assim como o acompanhamento sistemático e periódico de seus avanços e recuos, foi instituído, em 2007, o Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para Mulheres, garantindo o seu contato permanente também com o governo federal. O Fórum se reúne regularmente em Brasília, discutindo importantes pautas de ação política, dentre as quais as dificuldades de implementação do Plano na realidade local.

É importante ressaltar, porém, que a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres – realizada em agosto de 2007 – trouxe alguns dados novos para a questão da verticalização do PNPM. A primeira e mais importante foi o detalhamento das demandas em prioridades e ações que ampliaram o número de eixos estratégicos do I para o II Plano (de 05, para 11), o que supõe a necessidade de um esforço maior de articulação de forças e meios para a sua implementação. Ademais, foi possível avaliar que a simples assinatura de termos de adesão ao Plano Nacional por parte de prefeitos/as e governadores/as não foi capaz de transformar o PNPM em uma realidade para as mulheres. Em vários casos, a adesão ao Plano resumiu-se à assinatura do termo, não havendo quaisquer outros desdobramentos de relevância. Assim, para o II Plano Nacional a estratégia adotada pelo governo federal para regionalizar o Plano é o estímulo à construção dos planos estaduais e municipais, de forma a adequar as grandes linhas e objetivos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres às realidades locais.

Em termos objetivos, isto representa um passo além nas negociações com os estados e municípios, passando do rebatimento dos compromissos assumidos pelos órgãos setoriais (as Secretarias Estaduais e Municipais e órgãos afins que atuam nas áreas da educação, saúde, trabalho, entre outras), para uma mobilização desses mesmos setores no sentido de detalhar e reinterpretar as ações propostas, à luz das necessidades concretas das populações locais. Trata-se, na verdade, de uma tarefa a ser empreendida por estados e municípios, de forma a traduzir nos seus próprios Planos de Políticas para as Mulheres, objetivos e metas condizentes com a sua realidade local. Neste processo, não poderão estar ausentes os organismos de políticas para as mulheres, assim como deverão ser convocados os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Mulher, no cumprimento das suas funções de controle social.

Estes são os novos desafios que se apresentam para a SPM, o governo federal e as instân-

cias estaduais e municipais do poder público, no que tange à implementação do PNPM. A cada mudança introduzida pelos processos eleitorais, assim como pelo crescimento das demandas, cumpre renovar e ampliar pactuações iniciadas, sensibilizando as entidades parceiras sobre a necessidade de superar as desigualdades de gênero como condição básica para a promoção do desenvolvimento regional e local. Em última instância, é preciso que a ação pública incorpore, de fato, a promoção da igualdade como um princípio orientador de um novo modelo de desenvolvimento: sustentável e baseado em direitos.

1.3. Cooperação Estado e sociedade civil

Os movimentos feministas e de mulheres agregaram, ao longo da história, novos valores, discursos, práticas e afetos, apontando a necessidade de que a democracia fosse afirmada em todas as relações sociais e não apenas no espaço público, mas também no espaço privado. Paralelamente, tornam públicos fenômenos, até então, considerados pessoais e privados – como a violência doméstica, violência sexual, dupla jornada, aborto –, transformando-os em objeto de demandas por nova legislação e políticas públicas.

Em 1975, declarado Ano Internacional da Mulher pela Organização das Nações Unidas – ONU, o movimento feminista ganha visibilidade e começa a multiplicar-se. Nas décadas seguintes, no Brasil, o movimento se expandiu para sindicatos e movimentos de trabalhadores rurais, associações de moradores, movimento negro, organizações juvenis e partidos políticos, adquirindo diversos formatos em sintonia com esses diferentes espaços.

Como resultado de toda essa mobilização, em 1985, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM, vinculado ao Ministério da Justiça. Os Conselhos são instâncias da maior relevância na medida em que constituem espaços de controle social e de interlocução da sociedade civil organizada e de lideranças expressivas com os governos, via suas respectivas representações. Dedicam-se à formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, uma vez que a implementação das políticas tende a recair sobre a estrutura própria de governo. De fato, a criação dos Conselhos de direitos – de caráter facultativo em cada administração estadual e municipal – tem sido uma bandeira dos movimentos feministas e de mulheres. Em finais de 2007, contabilizavam-se 23 Conselhos estaduais e 183 Conselhos municipais.

Nos últimos anos, o CNDM foi bastante atuante na sua articulação com os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, de modo a incidir nos processos de formulação e implementação das políticas públicas. Como exemplos disto, cabe mencionar a participação do Conselho, por meio da aprovação de moções nas reuniões ordinárias, nos debates acerca de temas importantes, tais como, Reforma Política, Campanha do Desarmamento, FUNDEB (acesso a creches), Trabalho Doméstico, Revisão da Legislação do Aborto, Tráfico de Pessoas, Feminização da Aids e Mulheres em Situação de Prisão, bem como nos processos de construção da I e II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, de elaboração do I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e de discussão da Lei Maria da Penha no âmbito do governo e do Congresso Nacional. Merece destaque ainda a participação do CNDM no I Encontro de Conselhos Nacionais, no qual foi discutida a participação social na formulação e integração de políticas públicas e ações da sociedade.

Além dos Conselhos, e de forma norteadora para a formulação e implementação de políticas públicas, destacam-se as Conferências Nacionais, que produzem subsídios para a elaboração dos Planos Nacionais correspondentes. As Conferências Nacionais são chamadas pelo poder público com regularidade, sendo precedidas por conferências municipais e estaduais. A sua instauração é um processo privilegiado de mobilização para o debate, de realização de sínteses e de estabelecimento de acordos, consensos e compromissos.

Nessa direção, o processo de elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) teve início com a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPM) convocada pelo Presidente da República e realizada em julho de 2004. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher coordenaram a Conferência e dela participaram representantes dos poderes executivos estaduais e municipais, diversos ministérios e secretarias especiais, além de organizações de mulheres e feministas.

A I CNPM foi precedida de plenárias municipais e/ou regionais e das Conferências Estaduais. A estratégia permitiu a participação de mulheres de todo o país, dando consistência às propostas, garantindo representatividade e a expressão da diversidade da população. O Plano foi, portanto, resultado de uma construção coletiva de 120 mil mulheres brasileiras, que debateram em seus municípios e aprofundaram a discussão sobre direitos e demandas em 26 Conferências Estaduais e no Distrito Federal. Em Brasília, 1.787 delegadas e cerca de 700 convidadas e observadoras aprovaram as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres.

O I PNPM consolidou a atuação de 17 ministérios e secretarias no que diz respeito às políticas de gênero e para as mulheres. Constituiu-se, portanto, em um plano do governo federal e não apenas da SPM. Após três anos de sua implementação, a articulação e a construção de parcerias com governos estaduais e municipais, assim como a aproximação com os movimentos sociais, ganharam em dimensão e profundidade, ampliando-se a teia de relações no âmbito do poder público e o diálogo com a sociedade civil.

Nesse sentido, o governo federal realizou, em agosto de 2007, a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (II CNPM), em que foram avaliados os resultados do I PNPM por mais de 2,5 mil delegadas, representantes dos poderes executivos das três esferas da federação e dos mais diferentes segmentos e grupos da sociedade civil organizada. Nas etapas preparatórias ao encontro nacional, foram mobilizadas mais de 195 mil mulheres em todo o país, que participaram de conferências municipais/regionais – com mais de 1.700 municípios participantes – e estaduais – realizadas nas 27 Unidades da Federação. Além disso, as delegadas discutiram também a questão da participação das mulheres nos espaços de poder.

A partir das discussões travadas na II CNPM, foi construído o II PNPM, com um escopo mais abrangente em função da introdução de novos eixos estratégicos. É importante destacar que foi ampliada a representação da sociedade civil no âmbito do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, passando de um para três o número de representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Além disso, como convidadas, estiveram presentes às reuniões de elaboração do II

Plano representantes dos movimentos de mulheres negras e de mulheres jovens. Em termos objetivos, isto significa a permeabilidade de uma teia de relações que aproxima governo e sociedade, reconhecendo e unificando as interfaces dos movimentos sociais nos seus diferentes segmentos.

Os processos de construção do I e II PNPM explicitam, portanto, a adoção da transparência das ações governamentais como um princípio e o diálogo como forma legítima de condução das relações entre o Estado e a sociedade, decorrendo daí a instituição de canais de participação da sociedade no processo de planejamento, formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas. As Conferências Nacionais, realizadas não só pela SPM, mas também pelos mais diferentes setores do governo federal, constituem os exemplos mais significativos dos avanços observados nessas relações nos últimos anos. Com isto, reafirmou-se um modelo de gestão solidária e compartilhada, de permanente diálogo com os movimentos e setores sociais. O objetivo é que as políticas para as mulheres sejam efetivamente implementadas e que o Plano Nacional seja um instrumento de monitoramento apropriado pelas instâncias de controle social, fortalecendo assim a democracia brasileira.

Capítulo 2

II PNPM: Avanços e Desafios

O I Plano Nacional foi aprovado pela II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto de 2007, quando foram validados os seus princípios e pressupostos, bem como as diretrizes e prioridades para a elaboração do II PNPM. A II Conferência ampliou o escopo do Plano Nacional, introduzindo novos eixos estratégicos e propondo o detalhamento de eixos já existentes, de forma a destacar segmentos de mulheres em situação de vulnerabilidade, ou de qualificar os procedimentos e os meios para a obtenção dos resultados esperados. O quadro abaixo expressa essa ampliação, ao apresentar sucintamente todos os capítulos dos dois Planos Nacionais.

Capítulos – I PNPM	Capítulos – II PNPM
Capítulo 1 – Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania	Capítulo 1 - Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social
Capítulo 2 – Educação inclusiva e não sexista	Capítulo 2 - Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica
Capítulo 3 – Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos	Capítulo 3 - Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos
Capítulo 4 – Enfrentamento à violência contra as mulheres	Capítulo 4 - Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres
Capítulo 5 – Gestão e monitoramento do Plano	Capítulo 5 - Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão
	Capítulo 6 - Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar
	Capítulo 7 - Direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais
	Capítulo 8 - Cultura, Comunicação e Mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias
	Capítulo 9 - Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia
	Capítulo 10 - Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas
	Capítulo 11 - Gestão e monitoramento do Plano
	Capítulo 12 – Previsão orçamentária 2008-2011

A avaliação do I PNPM durante a II Conferência teve por finalidade principal o seu aperfeiçoamento, adequando-o às necessidades impostas pela própria dinâmica da sua implementação e pelas demandas da sociedade civil. Nesse processo, ficou claro que deve ser preservada a

continuidade de ações fundamentais para o cumprimento dos objetivos e metas da promoção da igualdade de gênero, considerando a necessidade de um tempo de maturação e consolidação. Isto significa que o PNPM se renova por meio do processo de avaliação, sem perder a referência dos pressupostos, princípios e diretrizes que pautam a Política Nacional para as Mulheres e que norteiam os seus principais objetivos.

Foram apontadas como principais insuficiências em relação à institucionalização da Política Nacional para as Mulheres e sua implementação: i) a inexistência de organismos de políticas para as mulheres em inúmeros governos estaduais e na maioria dos governos municipais; ii) o baixo orçamento para as políticas para as mulheres; iii) a criminalização do aborto; iv) a falta de dados; v) a baixa incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas; vi) a ausência de compartilhamento, entre mulheres e homens, das tarefas do trabalho doméstico e de cuidados; e vii) a fragilidade dos mecanismos institucionais de políticas para as mulheres existentes.

Dentre os avanços, cabe destacar: i) a maior inserção da temática de gênero e raça/etnia no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo; ii) a criação de organismos governamentais estaduais e municipais para coordenação e gerenciamento das políticas para as mulheres; iii) os avanços na incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas; iv) a promulgação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); v) a criação da Comissão Tripartite para a Revisão da Legislação Punitiva contra o Aborto; vi) o aumento de crédito das mulheres rurais; e vii) a Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos.

Do ponto de vista da gestão do PNPM, o processo de avaliação realizado na II CNPM salientou os seguintes avanços e desafios a serem enfrentados e superados:

Avanços	Desafios
Articulação com o Plano Plurianual (PPA 2008-2011) e inclusão de ações da Agenda Social e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), garantindo, assim, um compromisso mais efetivo de todos os setores de governo envolvidos.	Garantir a efetiva implementação das ações previstas no II PNPM, por meio da articulação com os órgãos do governo federal envolvidos na implementação do Plano para a melhoria da integração entre eles nos processos de formulação e implementação de políticas de promoção da igualdade de gênero.
Estimativa do orçamento global previsto por cada ministério para a implementação de todas as iniciativas do II Plano sob sua responsabilidade, embora em alguns casos ainda não tenha sido possível desagregar do total de recursos previstos no PPA dos ministérios/secretarias aquilo que seria alocado especificamente para as mulheres nas ações dispostas neste PNPM.	Trabalhar para que os orçamentos setoriais explicitem as dimensões de gênero e raça/etnia, de modo a garantir recursos que viabilizem a estratégia de transversalidade, bem como a construção de um orçamento que agregue todo o investimento do governo federal em políticas de gênero e/ou para mulheres.
Ampliação da rede de parceiros, por meio da ampliação da representação da sociedade civil (de um para três) e da incorporação da representação dos governos municipais e estaduais (dois para cada esfera) no Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano.	Ampliar a institucionalização da questão de gênero nos órgãos do governo federal, estimulando a criação/estruturação de Comitês de Gênero, e nos órgãos dos governos estaduais e municipais, a formação de agentes públicos nas questões de gênero, raça/etnia e direitos humanos.
Ampliação do diálogo com a sociedade civil a partir da participação de representantes do movimento de mulheres negras e de mulheres jovens no processo de construção do II PNPM.	Garantir a transparência das ações implementadas no âmbito do PNPM, para possibilitar o controle social.

Como acordo base para a elaboração do II Plano definiu-se que: i) os resultados da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres seriam os norteadores centrais; ii) os temas de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia e das desigualdades geracionais, se constituiriam em capítulos do Plano, mas as ações para a superação dessas discriminações e desigualdades estariam distribuídas nos diferentes planos de ação; iii) os ministérios deveriam fazer um rebatimento das ações do II PNPM nas suas ações do PPA 2008-2011, definindo os recursos previstos para cada ação; e iv) o PNPM deveria estar articulado à agenda social do governo federal.

Quanto aos novos eixos estratégicos aprovados na II Conferência, a grande inovação foi o destaque dado à participação das mulheres nos espaços de poder, como objeto de políticas públicas orientadas para a igualdade de gênero. O tema, também incluído entre os objetivos da II CNPM para debate e avaliação, ganhou a relevância de uma área de atuação específica da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e do governo federal, dada a amplitude do próprio conceito de “poder” e da sua centralidade no âmbito das relações de gênero – que têm na desigualdade uma das suas marcas mais sensíveis e evidentes. Outros eixos instituídos imprimiram, em alguns casos, maior visibilidade a questões importantes que já se traduziam em prioridades e ações no I Plano Nacional. Nesse sentido, podem ser citados os temas: cultura, comunicação e mídia; meio ambiente, desenvolvimento sustentável e segurança alimentar; acesso à terra e à moradia; entre outros, de igual importância.

Foram incluídos, ainda, dois eixos relacionados ao enfrentamento das desigualdades raciais, geracionais e de orientação sexual. Tais eixos não trazem um plano de ações específico, estando suas ações distribuídas ao longo dos demais eixos de natureza setorial e finalística. Optou-se, porém, por destacar estas temáticas em capítulos específicos, dada a natureza estruturante que têm na construção dos processos de desigualdade social. Isso significa, portanto, que, além de transversalizar as questões de raça/etnia, geração e orientação sexual em todo o Plano, estas também ocupam lugar de destaque em seu texto.

Cabe destacar outro grande avanço do II PNPM em relação ao primeiro: definição de recursos orçamentários, além do rebatimento das ações com o PPA 2008-2011. A concretização dos objetivos e, por conseguinte, das ações do II PNPM exigem o investimento de um montante expressivo de recursos, não só por parte da SPM, mas também de outros ministérios e secretarias que desenvolvem ações específicas para a promoção da igualdade entre homens e mulheres ou que conseguem, nos programas existentes, tornar realidade a perspectiva da transversalização de gênero. Sabe-se, porém, das dificuldades – não só de ordem técnica, mas inclusive política – de definição e associação de recursos a programas voltados às temáticas de gênero e/ou raça e etnia.

Tais resistências impediram a construção, até aquele momento, de um orçamento que agregasse todo o investimento do governo federal em políticas de gênero e/ou para mulheres. O II PNPM procura, então, avançar nesta questão trabalhando para que as ações apresentem um rebatimento orçamentário, tanto em termos de montante de recursos destinados quanto em relação à fonte desses recursos. Tal definição é ao mesmo tempo uma inovação e um desafio. Inovação porque cria a possibilidade de, pela primeira vez, se vislumbrar a estimativa global dos recursos destinados pelo governo federal às atividades voltadas para as mulheres. E desafio porque a atuação governamental tem tradicionalmente sido marcada por um tratamento setorial, em que há

baixo nível de articulação e integração entre as ações, bem como por uma relativa invisibilidade e uma suposta neutralidade das políticas às questões de gênero, raça/etnia, orientação sexual, entre outras. Mesmo havendo ações com o viés de gênero em curso nos ministérios/secretarias, nem sempre há um comprometimento com a definição e/ou explicitação de orçamento específico para sua concretização.

Como consequência deste processo, durante a construção do II PNPM, alguns ministérios encontraram dificuldades para definir os recursos desagregados para cada ação do Plano sob sua responsabilidade. A persistência de programas e ações governamentais abrangentes e universais, com orçamentos estabelecidos em termos de agregados financeiros e formulados sem levar em conta o impacto diferenciado das intervenções públicas em cada grupo social específico, reforça uma visão parcial das políticas e dificulta a identificação dos recursos destinados às mulheres ou às políticas de gênero.

Dadas as dificuldades apresentadas, optou-se, então, pela estimativa do orçamento global previsto por cada ministério para a implementação de todas as iniciativas do II Plano sob sua responsabilidade. A única informação de natureza orçamentária a ser fornecida ao nível de ação no PNPM seria o rebatimento com o PPA nos planos de ação de cada capítulo. Ou seja, ainda que não se saiba o montante previsto para a execução de cada ação prevista no Plano, é possível saber de qual programa/ação do PPA este recurso sairá. Se ganha, assim, em transparência e organicidade, tanto para o exercício do controle social, por um lado, quanto para a gestão e o monitoramento do Plano, por outro.

A despeito destas dificuldades, não há como negar que a possibilidade de contabilização destes recursos representa um enorme avanço no campo das políticas para as mulheres. Isso porque corresponde à primeira tentativa oficial de construção de um “orçamento mulher” ou de um “orçamento de gênero”. Dada a inexistência desta agregação até então, a tendência natural tem sido a de associação direta do orçamento da SPM aos recursos de todo o governo federal destinados para as políticas de gênero e/ou para as mulheres, quando, na verdade, o montante é significativamente maior, pois grande parte das ações a serem executadas no âmbito do II PNPM se dará sob execução e coordenação de outros órgãos.

Além disso, e de maneira inédita, torna-se possível apresentar, não só à sociedade civil, mas aos próprios órgãos do governo federal, o quanto se investe em ações nesta área. A definição e a publicização de orçamentos correspondem também a um maior comprometimento de cada ministério/secretaria com o II Plano Nacional. Este movimento significa, portanto, uma nova fase na história das políticas para mulheres: o comprometimento agora é político, mas, também, financeiro, o que é essencial para a concretização dos princípios e diretrizes apresentados nos Planos Nacionais.

2.1. Avanços do I PNPM para II PNPM

A partir da estrutura do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, esta seção apresenta uma breve análise comparativa entre as propostas de ações contidas em cada capítulo nas duas edições do PNPM.

a) Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social

Este capítulo no II PNPM, diferentemente do I Plano, não contemplou mais as ações relativas à ampliação do acesso das mulheres à terra, à moradia e à infra-estrutura social, que foram incorporadas ao Capítulo 8 do II Plano. Por outro lado, passa a conter as iniciativas relacionadas à ampliação das vagas em creches e pré-escolas, que localizavam-se no capítulo de educação. Esta migração de ações se justifica pelo entendimento de que a política de creches e pré-escolas é de relevância ímpar para ampliar a autonomia econômica das mulheres e criar condições que permitam sua entrada no mercado formal de trabalho, estando, portanto, mais adequadamente inserida neste eixo estratégico.

A atuação da SPM no que diz respeito às ações de promoção da autonomia econômica e igualdade de gênero no mundo do trabalho foi ampliada ao longo do período de vigência do I PNPM, configurando-se, hoje, em uma intervenção mais efetiva a partir do apoio a projetos estruturantes e de maior impacto. Nesse sentido, importante mencionar que no II Plano serão desenvolvidas, pela SPM, algumas outras ações no campo do trabalho e da autonomia econômica, além dos Programas Trabalho e Empreendedorismo da Mulher e Pró-Equidade de Gênero e do Plano Trabalho Doméstico Cidadão, em parceria com o MTE e a Seppir. Uma delas é o programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres que será desenvolvido em parceria com o Ministério do Turismo com objetivo de fortalecer as políticas públicas de incentivo ao turismo local. Tal iniciativa ocorrerá por meio da formulação de estratégias para o setor produtivo artesanal, que garantam a autonomia e o papel protagonista de mulheres artesãs, na perspectiva da igualdade de gênero e da identidade cultural regional. Na mesma direção está o Programa de Apoio a Comunidades Artesanais, do Ministério da Cultura, que atua no sentido de requalificar e ampliar a presença do artesanato de tradição cultural nos mercados interno e externo, promovendo sua dinamização econômica. As mulheres constituem público prioritário desta intervenção.

Em 2007, o governo federal instituiu o Plano Social Integrado como forma de promover uma ação articulada entre os diferentes ministérios da área social. No escopo deste Plano Social, foram criados os Territórios da Cidadania, que serão implantados em 120 territórios rurais. O Territórios da Cidadania é uma estratégia de desenvolvimento regional sustentável e de garantia de direitos sociais do governo federal, realizada em parceria com os governos estaduais e municipais e a sociedade civil. Lançado nacionalmente em fevereiro de 2008, o programa irá levar um conjunto de ações integradas de 19 ministérios para regiões com baixos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). As ações irão beneficiar mais de dois milhões de famílias de agricultores familiares, assentados da reforma agrária, quilombolas, indígenas, de pescadores e de comunidades tradicionais em 958 municípios.

No contexto desta iniciativa, os territórios selecionados terão ações concentradas para a promoção da autonomia das mulheres rurais e da igualdade de gênero entre a população do campo. Serão desenvolvidas, em caráter prioritário, ações que já vinham sendo realizadas no âmbito do I Plano, como os mutirões itinerantes do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), o apoio à organização produtiva, a assistência técnica e extensão rural e o crédito para as mulheres rurais.

b) Educação inclusiva, não sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica

Inicialmente, cabe destacar que, embora a ampliação de vagas em creches e pré-escolas esteja abordada no capítulo 1 do II PNPM, não se desconsidera a importância da educação infantil na (des)construção de estereótipos de gênero e raça/etnia. É por isso que todas as iniciativas voltadas à formação de professores e à discussão da promoção de uma educação não discriminatória encontram-se dispostas no capítulo de educação do II PNPM, enquanto aquelas que tratam da construção/reforma de estabelecimentos educacionais da educação infantil situam-se no primeiro capítulo - de trabalho e autonomia econômica.

A melhoria da qualidade da educação nacional deve ser e é uma das prioridades da política social, mas a busca por uma educação de qualidade está intrinsecamente associada à busca por equidade e à valorização da diversidade. O 3º objetivo estratégico de governo, disposto no PPA 2008-2011 – “Propiciar o Acesso da População Brasileira à Educação e ao Conhecimento com Equidade, Qualidade e Valorização da Diversidade” –, pressupõe que a inclusão educacional se dá em grande medida pelo enfrentamento de todas as formas de discriminação e preconceito, pela redução das desigualdades no processo educacional e por meio dele. As políticas de educação para a igualdade de gênero do governo federal vêm sendo desenvolvidas em duplo movimento: ações que transformem as percepções e modos de vida e ações diretas de combate à desigualdade de oportunidades. Nesse sentido, duas grandes linhas de ação podem ser reconhecidas no capítulo de educação do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres:

1. Transformação das sensibilidades e representações sobre relações de gênero e orientação sexual, para a construção de uma sociedade não-sexista, não-racista, não-lesbofóbica e não-homofóbica, cujos resultados são percebidos em longo prazo;
2. Ações para grupos específicos de mulheres, subalternizados pela exploração econômica, condição social, racismo, deficiência, geração, territorialidade, orientação sexual, entre outras.

Para tanto, estão sendo propostas políticas que visam atuar nas práticas escolares, nas suas rotinas, nos currículos, nos materiais didáticos e para-didáticos para combater as desigualdades que atingem as diferentes mulheres e que atuam na perpetuação de práticas sexistas, racistas, lesbofóbicas e homofóbicas. Há inúmeras evidências de que os agentes da educação – gestores/as, professores/as, orientadores/as pedagógicos/as, entre outros – reiteram em suas práticas, nas percepções e nas expectativas que têm sobre estudantes, preconceitos relacionados às dimensões de gênero, identidade de gênero, raça/etnia, orientação sexual, origem regional e sócio-econômica, entre outros aspectos⁴⁹. Para que se alcance uma educação de qualidade para todas as pessoas, faz-se necessário incorporar a diversidade em toda a sua complexidade na gestão das políticas de educação, na dinâmica da aprendizagem e das relações estabelecidas no interior dos espaços

49 BARCELOS, L.C. Educação e desigualdades raciais no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. N. 86, ago 1993, p. 15-24; CAN-DAU, V.M.F. Educação escolar e cultura(s). **Tecnologia Educacional**. V. 22, n. 125, jul./ago. 1995, p. 23-28; CANEN, A. Universos culturais e representações docentes: subsídios para a formação de professores para a diversidade cultural. **Educação & Sociedade**. Ano XXII, n. 77, dez 2001; LÜDKE, M., MEDIANO, Z. **Avaliação na escola de 1º grau: uma análise sociológica**. Campinas: Papirus, 1992.

escolares, e não apenas nas condições de acesso à educação. Nessa direção, além da formação inicial e continuada de gestoras/es e profissionais da educação sobre gênero, raça/etnia, enfrentamento à violência contra as mulheres, direitos sexuais e reprodutivos e orientação sexual, ação realizada pelo MEC em parceria com a SPM, o II Plano incorpora a estratégia de incidir sobre a formação de trabalhadoras/es da educação profissional e tecnológica. Também nesse campo se inserem iniciativas de fortalecer estudos e pesquisas sobre gênero, o levantamento de indicadores e a realização de análises sobre a trajetória das mulheres na educação.

Por último, cabe destacar o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE, em 2007. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é a conjugação dos esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica. O PDE assume, de maneira sistêmica, diversos desafios postos para a educação nacional. Tendo como princípio último a defesa do direito a aprender, ele ampliará a oferta de vagas em todos os níveis e modalidades da educação, reduzirá desigualdades regionais e melhorará a qualidade da educação. Por sua concepção centrada na aprendizagem, no acompanhamento individual de cada aluno/a – visando avaliar o desempenho, combater a repetência e a evasão – e na avaliação objetiva da qualidade da educação nas escolas e municípios, com base no IDEB, o Plano de Metas Compromisso todos pela Educação permitirá também a correção de desigualdades relacionadas a gênero, raça/etnia, regionalização, entre outros aspectos. Portanto, o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres e o Plano de Desenvolvimento da Educação estão fortemente relacionados.

c) Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos

As ações dispostas no II PNPM têm por objetivos centrais aprofundar os processos de mudanças de paradigmas na atenção obstétrica e no controle do câncer de colo de útero e de mama; efetivar as políticas lançadas na gestão anterior (Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna, Política Nacional de Planejamento Familiar, Plano de Enfrentamento da Feminização da Aids e Pacto Nacional de Enfrentamento da Violência contra Mulheres); iniciar e/ou consolidar a organização da atenção às ações de saúde introduzidas nos quatro anos anteriores, buscando a integralidade (climatério, queixas ginecológicas, saúde mental e gênero, reprodução humana assistida, mulheres em situação de prisão, mulheres negras, indígenas, mulher na terceira idade, lésbicas e bissexuais); e incorporar novos segmentos populacionais às políticas como forma de assegurar os princípios da integralidade, equidade e universalidade preconizados no Sistema Único de Saúde.

d) Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres

Em relação ao enfrentamento à violência contra as mulheres, o II PNPM representa, sem dúvida, a consolidação de um novo patamar de intervenção pública que em muito supera a dimensão estritamente da segurança pública – que caracterizou as ações estatais até início da década de 2000 – e que se configura como uma ação de caráter multisetorial que deve buscar, simultaneamente, desenvolver ações para:

- i) desconstruir as desigualdades e combater as discriminações de gênero;

- ii) interferir nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira;
- iii) promover o empoderamento das mulheres;
- iv) garantir um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência.

Logo, a noção de enfrentamento à violência não se restringe apenas à questão do combate, mas compreende também as dimensões da prevenção, da assistência e da garantia de direitos das mulheres. Foi a partir deste entendimento, já presente na Política Nacional de Enfrentamento à Violência que, em 2007, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres como parte da agenda social do governo federal. Desde então, o tema tem ganhado cada vez mais espaço e se firmado como prioridade não só da SPM e órgãos parceiros, mas de todo o governo. Assim, as ações na área passam a contar com recursos ampliados e ganham em impacto, uma vez que há uma interlocução direta entre o Pacto, o II PNPM e outros planos e políticas do governo federal que também dialogam com a questão, tais como: Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres, Política Nacional de Assistência Social, Plano Nacional de Enfrentamento da Feminização da Aids, Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos, Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher e Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania.

A existência do Plano e do Pacto Nacional teve, ainda, como uma de suas consequências, o envolvimento de novos parceiros e a intensificação das iniciativas desenvolvidas por parceiros antigos. Assim, o atendimento à mulher em situação de violência doméstica e familiar foi também previsto nos programas do Ministério das Cidades, tendo recebido tratamento prioritário especialmente a partir da assinatura de um Acordo de Cooperação Técnica entre o MCid, Ministério da Justiça e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Em função do debate instalado no corpo do Ministério, houve expressiva sensibilização das Secretarias Nacionais de Habitação e de Saneamento Ambiental, bem como da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do MCid, que se incorporou ao Acordo de Cooperação Técnica, no sentido de estender a prioridade de atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar ao programa de Regularização Fundiária, complementando o atendimento dos programas habitacionais com a segurança da posse da moradia.

O Acordo visa tanto estabelecer um regime de cooperação mútua entre os partícipes, como promover a articulação de estados, DF, municípios e entidades privadas que atuam no setor habitacional, de forma a que estas venham a priorizar o atendimento de mulheres em situação de violência doméstica e familiar, no âmbito dos programas de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária sob gestão pública, sem prejuízo das demais ações afirmativas e prioritárias previstas em lei, notadamente nas Leis nºs. 10.741/2003 e 11.124/2005.

Tal articulação não implicará na criação de programas específicos de atendimento à mulher, nem em dotações orçamentárias ou verbas específicas, uma vez que o atendimento se efetiva pela priorização dada ao tema dentro dos próprios programas do Ministério, de caráter universal de atendimento, o que consequentemente se realizará com a pactuação com os estados e municípios, os quais deverão identificar as demandas em seus respectivos territórios e priorizá-las em seus pleitos de repasse de recursos, quando da Sistemática anual dos programas do MCid. Assim sendo, o Acordo irá tão somente dispor os referidos órgãos signatários em um contexto de articulação voltado para a mobilização de entes públicos locais em determinada orientação de políticas públicas.

e) Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão

A participação das mulheres nos espaços de poder foi um dos temas centrais da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. Tal centralidade se justifica pela necessidade e importância desta participação como ação transformadora das estruturas de poder e das instituições, e também da cultura e das mentalidades, gerando novas relações sociais. No que se refere às mulheres, esta participação torna-se ainda mais fundamental pela situação desigual e discriminatória que vivenciam, sendo essencial para a elaboração das leis e para a implementação de políticas públicas que promovam a igualdade e a equidade de gênero.

Muitas das ações e recomendações aprovadas nas plenárias das conferências municipais, estaduais e nacional reforçam a necessidade de mudanças nos valores e princípios que embasam as relações de gênero e a avaliação da condição feminina pela sociedade em geral. O Capítulo 5 do II PNPM, portanto, foi um dos novos eixos aprovados na plenária final da II Conferência, cuja estrutura foi construída com o apoio do Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, espaço suprapartidário instituído em 2007.

Para ampliar a participação política das mulheres, o II Plano procura tratar a questão considerando as mais diferentes dimensões e espaços de exercício de poder e decisão, como a participação em organizações na sociedade e nos partidos políticos, a ocupação de cargos e de mandatos eletivos no Estado, especialmente nos Poderes Legislativo e Executivo e nas instâncias federal, estadual e municipal. Nesse sentido, as iniciativas pretendem atingir a própria formação cultural da sociedade no que tange às representações consagradas de homens e mulheres e aos lugares ocupados por ambos. Trabalha-se, assim, na criação de procedimentos e mecanismos que estimulem novas percepções e atitudes, desconstruindo mitos e preconceitos que alimentam as desigualdades, também no âmbito das famílias e dos espaços privados, nos quais as relações de poder entre os sexos começam a ser engendradas.

f) Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar

A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres reconheceu, como um dos eixos prioritários de intervenção pública na área de promoção da igualdade de gênero, a questão do desenvolvimento sustentável na perspectiva de gênero e a consequente ampliação da justiça ambiental. Foram aprovadas algumas prioridades relacionadas à necessidade da universalização do direito à terra e à água, à garantia da segurança alimentar e de uma educação ambiental que inclua ações de capacitação para o controle social, sempre na perspectiva de se garantir visibilidade e reconhecimento à contribuição das mulheres em todos estes espaços, bem como o respeito às diversidades étnico-raciais, de orientação sexual, geracionais, entre outras.

Como resultado destas demandas, originadas especialmente dos movimentos sociais feministas, de mulheres e ambientalistas e de instâncias do governo federal envolvidas com o tema, aprovou-se na II Conferência a formatação de um novo capítulo que tratasse exclusivamente desta temática. A questão do desenvolvimento sustentável, porém, revela-se transversal e, nesse sentido, as ações dispostas neste capítulo não esgotam toda a atuação pública que, ao contrário, encontra-se dispersa em diversos outros espaços deste Plano, a exemplo do capítulo 7 que trata

do acesso à terra, do capítulo 1 que discute o acesso à água, em especial por meio do Programa de Cisternas, e de vários outros capítulos que tratam de direitos sociais, econômicos e culturais.

A II Conferência, assim como a Marcha das Margaridas de 2007, estabeleceu entre suas proposições a urgência de se assegurar não só o entendimento, como o compromisso público/político das instâncias de governo e movimentos sociais, de que a terra e a água são essenciais à vida humana e ao desenvolvimento sustentável e solidário. Sem reforma agrária, sem a plena democratização da terra e da água e da garantia de seu acesso – particularmente pelas mulheres negras, pobres, trabalhadoras rurais e da floresta, pelos povos indígenas, comunidades quilombolas e tradicionais –, não pode haver soberania ou segurança alimentar e nutricional.

Logo, faz-se importante desenvolver políticas de empoderamento e autonomia que propiciem às mulheres assumirem seu protagonismo nos processos de gestão dos recursos naturais e hídricos e nas decisões técnicas nas diversas áreas que envolvem as mudanças climáticas, a proteção dos ecossistemas frágeis, a conservação da diversidade biológica e o manejo ambientalmente saudável da biotecnologia. Tais políticas pressupõem a existência de diagnósticos que, levando em conta as dimensões das relações de gênero, dêem visibilidade à centralidade das ações desenvolvidas pelas mulheres tanto nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, como nas comissões, conselhos gestores e demais instâncias do Sistema Nacional de Meio Ambiente e Recursos Hídricos.

Neste contexto, e atuando para a superação dos desafios colocados em prol de maior justiça ambiental, o Ministério do Meio Ambiente aprovou uma nova diretriz para a implementação de seus programas, projetos e ações, qual seja “apoiar ações que visem enfrentar as desigualdades de gênero relacionadas às questões ambientais, considerando os princípios e diretrizes do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”. Como resultado da articulação com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, iniciou-se um processo de discussão interna que contribuiu para a incorporação da perspectiva de gênero também nas diretrizes do Ministério do Meio Ambiente na construção do seu Plano Plurianual 2008-2011.

Mudar a natureza e a direção do modelo de desenvolvimento dominante, pela inclusão das mulheres em todas suas especificidades e diversidades e de todos os grupos até hoje marginalizados nesses processos, é desafio que se coloca neste início do século XXI. Foi a esta preocupação que a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres buscou responder ao propor a inclusão de um novo capítulo para o Plano.

g) Direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais

Nesta área, muitos já foram os avanços alcançados ao longo dos últimos quatro anos. No entanto, cabe reconhecer que as ações implementadas no I PNPM referiam-se mais à posse da terra rural, no âmbito de movimentos de regularização fundiária e reforma agrária, não se efetivando ações na área urbana. No primeiro PNPM, a questão da moradia foi abordada no Capítulo 1 - Autonomia, Igualdade no Mundo do Trabalho e Cidadania, mas a II Conferência considerou por bem destacar esta questão num eixo independente, devido a sua importância para a segurança, bem-estar, autonomia e geração de renda da mulher e sua família.

O objetivo perseguido no primeiro plano era “Promover o direito à vida na cidade, com qualidade, acesso a bens e serviços públicos”, sendo a moradia classificada como um bem cujo acesso, na cidade, contribuiria para a melhoria da qualidade de vida. A prioridade associada a tal objetivo era “ampliar o exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e à moradia”, a partir da qual foram construídas ações relacionadas não apenas ao acesso à habitação e à terra, mas também à eletrificação das comunidades rurais, com prioridade aos equipamentos e serviços que incidissem diretamente na vida das mulheres.

A criação do Ministério das Cidades, em 2003, ocorreu de forma concomitante com a da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Neste primeiro momento, o principal esforço no âmbito do Ministério das Cidades era o de sedimentação de sua própria institucionalidade e de seus marcos de atuação diante de uma realidade urbana brasileira plural e complexa. Neste sentido, houve uma participação pequena do Ministério na construção do I PNPM. Após a realização da II Conferência e tendo em vista a nova realidade identificada, naquela ocasião, iniciou-se o processo de construção do II PNPM, no qual a demanda por moradia digna ensejou a redação de um capítulo inteiro dedicado ao tema.

Consequentemente, o MCid, mais consolidado institucionalmente e melhor estruturado para a realização de parcerias, ampliou sua participação nas ações do II PNPM, estendendo sua atuação também aos programas habitacionais e de regularização fundiária, que passaram a integrar o Capítulo 7. Estes agregaram-se aos programas de urbanização de favelas, abastecimento de água e de esgotamento sanitário – constantes do I PNPM, ampliando o leque de atuação em prol da melhoria da qualidade de vida das mulheres e da efetivação de sua cidadania.

No caso do acesso à energia, embora a prioridade do eixo contemplasse o exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e moradia (o que incluiria o meio urbano), a ação se restringiu à área rural, ou seja, dentro do Programa Luz para Todos do Ministério das Minas e Energia. A partir do II PNPM, o enfoque passa a ser mais amplo, contemplando não apenas comunidades rurais, mas também a população residente em áreas urbanas. Importante mencionar que o programa Luz para Todos ao trabalhar com a ideia de acesso universal à energia não considerou, inicialmente, o levantamento do número de mulheres atendidas nas comunidades rurais, nem os impactos gerados em suas vidas com a chegada da eletricidade. Nesse caso, ação importante do novo Plano consiste em trabalhar para que os dados sejam produzidos de forma desagregada por sexo e por raça/etnia e permitam o acompanhamento da execução e do impacto do programa na vida dos/as cidadãos/ãs.

Outro desafio imposto será levar a cabo a integração entre os Ministérios das Cidades e de Minas e Energia, na implementação dos programas de habitação e urbanização de favelas conjugados com os programas de eficiência energética, em especial no âmbito do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, uma vez que a parceria ainda está por construir. Estas ações – que visam a transversalidade – demandam articulações extremamente sensíveis às conjunturas políticas em curso, resultando num processo de construção que se efetivará a médio/longo prazo. Nessa direção, o PAC, em implantação pelo governo federal, com forte vertente na habitação, no saneamento e na infra-estrutura, deve, por meio do II PNPM, ser influenciado de forma a produzir impactos positivos na vida das mulheres brasileiras.

h) Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não-discriminatórias

O I PNPM abordava a questão cultural no Capítulo 2 – Educação inclusiva e não sexista, por meio das seguintes prioridades: “Valorizar as iniciativas culturais das mulheres” e “Estimular a difusão de imagens não-discriminatórias e não-estereotipadas das mulheres”. A partir das discussões travadas na I Conferência, se fez necessária e fundamental a inclusão do tema num capítulo específico do II PNPM, propiciando um espaço de debate plural, tendo a mulher e a mídia como um tema central de uma perspectiva cultural e política.

As políticas de promoção da igualdade passam, portanto, a ter que considerar, necessariamente, as dimensões da cultura, da comunicação e da mídia em suas estratégias de valorização das diversidades e erradicação das discriminações de gênero, raça/etnia, orientação sexual, geração, região, entre outras. Reverter esses processos de construção de relações assimétricas de poder a partir dos campos de cultura e comunicação – em todas as suas dimensões – é um dos objetivos que passa a compor o II Plano Nacional.

De modo resumido, as prioridades para as políticas nesta área apontam para diferentes frentes: i) ampliar o debate nas esferas do Estado e da sociedade sobre a representação da imagem das mulheres na mídia e os significados dessa representação para a construção de uma sociedade mais solidária e igualitária; ii) contribuir para a formulação de um marco regulatório do Sistema de Comunicação do país, com propostas para o enfrentamento de abordagens preconceituosas e discriminatórias com relação a gênero, raça/etnia e orientação sexual, bem como de mecanismos institucionais que estimulem a produção e veiculação de mensagens e discursos visuais e sonoros não-discriminatórios; iii) assegurar a introdução das perspectivas de gênero, raça/etnia e orientação sexual no debate sobre políticas públicas de comunicação; iv) atuar junto aos meios de comunicação públicos e privados para a ampliação dos espaços de expressão das mulheres e de todos os segmentos discriminados; e v) garantir às mulheres o acesso à produção de conteúdo, com especial atenção para a produção em áudio e audiovisual para veiculação em larga escala.

i) Enfretamento do racismo, sexismo e lesbofobia

Após três anos de implementação do I PNPM, constatou-se que os avanços atuais ainda não têm sido suficientes para produzir alterações imediatas na vida das mulheres negras, quilombolas, indígenas e lésbicas. Isto se deve principalmente às limitações e às inconsistências técnicas existentes nas políticas em curso. Ações, políticas e programas voltados para estes grupos devem necessariamente considerar a necessidade de enfrentar não apenas o racismo, o sexismo e a lesbofobia, como também as iniquidades decorrentes da pobreza, da baixa escolaridade, das condições precárias de saúde e de vida nos grandes centros e das diferenças culturais. Nesse sentido, as ações de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia encontram-se distribuídas pelos outros capítulos do II PNPM, enquanto este capítulo trata das dimensões ideológica e operacional que as políticas para as mulheres devem ter para execução de seus objetivos de equidade.

A dimensão ideológica significa produzir iniciativas capazes de confrontar o status quo racista, sexista e lesbofóbico, por meio de diferentes campanhas e ações de confronto ideológi-

co, do questionamento sistemático do potencial de reforço conservador embutido em diferentes iniciativas e do empoderamento das mulheres dos diferentes segmentos. A dimensão operacional requer a centralidade de cada grupo ou população de mulheres na proposição de políticas públicas, a partir de diferentes níveis de ações afirmativas que incluem sua participação na formulação e na gestão em posição de igualdade em relação às outras mulheres e a proposição de ações que priorizem a alteração de suas condições de vida.

Neste contexto, foram definidas neste Capítulo três grandes prioridades: i) formular e implementar programas, projetos e ações afirmativas e de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia nas instituições públicas governamentais; ii) fortalecer as políticas de enfrentamento da discriminação contra as mulheres atingidas pelo racismo, sexismo, lesbofobia, deficiência, fatores geracionais e outras formas de intolerância e discriminação; e iii) apoiar a capacitação de lideranças do movimento de mulheres e feministas na promoção de políticas e ações de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia e ações afirmativas.

j) Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas

A criação deste capítulo também foi aprovada na II Conferência, em função da necessidade de se considerar as demandas e especificidades de mulheres jovens e idosas no processo de construção de políticas públicas. O II PNPM avança ao acolher a transversalidade da perspectiva geracional na implementação de políticas públicas e de programas direcionados às mulheres. Importante mencionar que esta transversalidade está expressa no fato de que as ações voltadas para mulheres jovens e/ou idosas estão dispersas nos mais diferentes eixos deste Plano. Reconhece-se, portanto, que esta temática, assim como àquelas relativas ao enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia, não podem ser tratadas de maneira isolada, devendo ser incorporadas por cada setor responsável pela execução das políticas em seu trabalho cotidiano. Neste sentido, é importante considerar, ainda, as formas como as desigualdades geracionais se manifestam relacionadas à condição de gênero e também às condições sócio-econômicas e étnico-raciais, criando limites e resistências em relação às condições de cidadania das mulheres, assim como ao acesso a certos bens no mundo do trabalho, do consumo, da saúde, da justiça, e ao acesso a direitos identitários, sociais e sexuais.

A inserção deste capítulo representa um passo importante nesta direção e significa que as desigualdades geracionais devem ser consideradas como princípios da Política Nacional para as Mulheres e que a invisibilidade destes grupos deve ser superada. Diante deste desafio, este capítulo também traz três grandes prioridades de atuação, a saber: i) assegurar a implementação de ações de enfrentamento às desigualdades contra as mulheres jovens e idosas nas instituições públicas governamentais; ii) apoiar a implementação do Estatuto do Idoso e do Estatuto da Criança e do Adolescente; e iii) apoiar a capacitação de lideranças dos movimentos de jovens feministas na promoção de políticas e ações de enfrentamento das desigualdades geracionais.

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres representa um aprimoramento significativo no que diz respeito ao desenvolvimento de políticas para as mulheres e de políticas de promoção da igualdade de gênero. Tanto em termos de número de áreas cobertas, quanto de parceiros envolvidos na execução das ações, o II PNPM avança decisivamente em relação ao I Plano, respondendo a um conjunto mais amplo de demandas e reivindicações das mulheres brasileiras. Tendo como período de vigência o mesmo período de implementação do Plano Plurianual do governo federal – 2008 a 2011 –, o Plano passa a comprometer o próximo governo, pois seu último ano de execução coincidirá com o primeiro ano do mandato do novo Presidente da República. Ganha-se, assim, em sustentabilidade, reduzindo-se, portanto, a vulnerabilidade de suas ações às incertezas e disputas da arena política.

O compromisso deste governo com o tema da igualdade de gênero e a opção por trabalhar em intensa articulação com as organizações da sociedade civil foram mais uma vez reafirmados com o lançamento do II Plano Nacional. Cabe agora a toda a sociedade brasileira, neste contexto de conquistas e desafios, agir para que novas conquistas possam ser alcançadas e para que não sejam admitidos quaisquer retrocessos na política em curso.

Anexo 1

Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005

Aprova o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, institui o Comitê de Articulação e Monitoramento e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,

DECRETA:

- Art. 1º Fica aprovado o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, em consonância com os objetivos estabelecidos no Anexo deste Decreto.
- Art. 2º A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, editará as metas, as prioridades e as ações do PNPM.
- Art. 3º Fica instituído o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, no âmbito da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com a função de acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidos no PNPM.
- Art. 4º O Comitê de Articulação e Monitoramento será integrado por: (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
- I - três representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher; (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
 - II - dois representantes de organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo estadual; (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
 - III - dois representantes de organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo municipal; (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
 - IV - um representante de cada órgão a seguir indicado: (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
 - a) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que o coordenará; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
 - b) Casa Civil da Presidência da República; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
 - c) Ministério da Educação; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
 - d) Ministério da Justiça; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
 - e) Ministério da Saúde; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

- f) Ministério das Cidades; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
- g) Ministério do Desenvolvimento Agrário; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
- h) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
- i) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
- j) Ministério do Trabalho e Emprego; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
- l) Ministério de Minas e Energia; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
- m) Ministério da Cultura; (Incluída pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
- n) Ministério do Meio Ambiente; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).
- o) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).
- p) Secretaria-Geral da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).
- q) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).
- r) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).
- s) Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).
- t) Fundação Nacional do Índio; (Redação dada pelo Decreto nº 6.572, de 2008).
- u) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; (Incluída pelo Decreto nº 6.572, de 2008).
- v) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e (Incluída pelo Decreto nº 6.572, de 2008).
- x) Caixa Econômica Federal. (Incluída pelo Decreto nº 6.572, de 2008).

Parágrafo único. Os integrantes do Comitê e respectivos suplentes serão indicados pelos titulares dos órgãos e entidades representados e designados pela Secretária Especial de Políticas para as Mulheres. (Redação dada pelo Decreto nº 6.269, de 2007).

- Art. 5º Compete ao Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM:
- I - estabelecer a metodologia de monitoramento do PNPM;
 - II - apoiar, incentivar e subsidiar tecnicamente a implementação do PNPM nos Estados, Municípios e Distrito Federal;
 - III - acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PNPM;
 - IV - promover a difusão do PNPM junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
 - V - efetuar ajustes de metas, prioridades e ações do PNPM;
 - VI - elaborar relatório anual de acompanhamento das ações do PNPM;
 - VII - encaminhar o relatório anual ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e à Câmara de Política Social, do Conselho de Governo, para análise dos resultados do PNPM;
 - VIII - revisar o PNPM, segundo as diretrizes emanadas das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. (Incluído pelo Decreto nº 6.269, de 2007).
- Art. 6º O Comitê de Articulação e Monitoramento deliberará mediante resoluções, por maioria simples dos presentes, tendo seu coordenador o voto de qualidade no caso de empate.
- Art. 7º O Comitê de Articulação e Monitoramento poderá instituir câmaras técnicas com a função de colaborar, no que couber, para o cumprimento das suas atribuições, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração dos relatórios anuais.
- Art. 8º O regimento interno do Comitê de Articulação e Monitoramento será aprovado por maioria absoluta dos seus integrantes e disporá sobre a organização, forma de apreciação e deliberação das matérias, bem como sobre a composição e o funcionamento das câmaras técnicas.
- Art. 9º Caberá à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres prover o apoio administrativo e os meios necessários à execução dos trabalhos do Comitê de Articulação e das câmaras técnicas.
- Art. 10º As atividades dos membros do Comitê de Articulação e Monitoramento e das câmaras técnicas são consideradas serviço público relevante não remunerado.
- Art. 11º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 8 de março de 2005; 184º da Independência e 117º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

José Dirceu de Oliveira e Silva

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 9.3.2005.

ANEXO

OBJETIVOS DO PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

1. Autonomia, Igualdade no Mundo do Trabalho e Cidadania

- 1.1. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres.
- 1.2. Promover a equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho.
- 1.3. Promover políticas de ações afirmativas que assegurem a condição das mulheres como sujeitos sociais e políticos.
- 1.4. Ampliar a inclusão das mulheres na reforma agrária e na agricultura familiar.
- 1.5. Promover o direito à vida na cidade, com qualidade, acesso a bens e serviços públicos.

2. Educação Inclusiva e Não Sexista

- 2.1. Incorporar a perspectiva de gênero, raça, etnia e orientação sexual no processo educacional formal e informal.
- 2.2. Garantir sistema educacional não discriminatório, que não reproduza estereótipos de gênero, raça e etnia.
- 2.3. Promover o acesso à educação básica de mulheres jovens e adultas.
- 2.4. Promover a visibilidade da contribuição das mulheres na construção da história da humanidade.
- 2.5. Combater os estereótipos de gênero, raça e etnia na cultura e comunicação.

3. Saúde das Mulheres, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos

- 3.1 Promover a melhoria da saúde das mulheres brasileiras, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos e ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde, em todo território brasileiro.
- 3.2. Garantir os direitos sexuais e direitos reprodutivos das mulheres.
- 3.3. Contribuir para a redução da morbidade e mortalidade feminina no Brasil em todos os ciclos de vida e nos diversos grupos populacionais, sem discriminação de qualquer espécie.
- 3.4. Ampliar, qualificar e humanizar a atenção integral à saúde da mulher no Sistema Único de Saúde.

4. Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

- 4.1. Implantar política nacional de enfrentamento à violência contra a mulher.
- 4.2. Garantir o atendimento integral, humanizado e de qualidade às mulheres em situação de violência.
- 4.3. Reduzir os índices de violência contra as mulheres.
- 4.4. Garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais e revisar a legislação brasileira de enfrentamento à violência contra as mulheres.

5. Gestão e Monitoramento do Plano

- 5.1. Implementar o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, por meio da articulação entre os diferentes órgãos de governo.
- 5.2. Monitorar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - PNPM, com vistas a atualizá-lo e aperfeiçoá-lo.

Anexo 2

Decreto nº 6.387, de 5 de março de 2008

Aprova o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - II PNPM e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição,

DECRETA:

- Art. 1º Fica aprovado o II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - II PNPM, em consonância com os objetivos estabelecidos no Anexo deste Decreto.
- Art. 2º A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, editará as metas, as prioridades e as ações do II PNPM.
- Art. 3º O Comitê de Articulação e Monitoramento instituído pelo art. 3º do Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, com as competências, organização e forma de funcionamento nele previstos, acompanhará e avaliará periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidos no II PNPM.
- Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 5 de março de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Dilma Rousseff

Este texto não substitui o publicado no DOU de 06.03.2008.

ANEXO

OBJETIVOS DO II PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

Capítulo 1: Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social.

- I. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres, considerando as dimensões étnico-raciais, geracionais, regionais e de deficiência;
- II. Promover a igualdade de gênero, considerando a dimensão étnico-racial nas relações de trabalho;
- III. Elaborar, com base na Agenda Nacional, o Plano Nacional do Trabalho Decente, incorporando os aspectos de gênero e considerando a dimensão étnico-racial.

Capítulo 2: Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica.

- I. Contribuir para a redução da desigualdade de gênero e para o enfrentamento do preconceito e da discriminação de gênero, étnico-racial, religiosa, geracional, por orientação sexual e identidade de gênero, por meio da formação de gestores, profissionais da educação e estudantes em todos os níveis e modalidades de ensino;
- II. Consolidar na política educacional as perspectivas de gênero, raça, etnia, orientação sexual, geracional, das pessoas com deficiência e o respeito à diversidade em todas as suas formas, de modo a garantir educação igualitária;
- III. Promover o acesso, a permanência e o sucesso de meninas, jovens e mulheres à educação de qualidade, prestando particular atenção a grupos com baixa escolaridade (mulheres adultas e idosas, com deficiência, negras, indígenas, de comunidades tradicionais, do campo e em situação de prisão).

Capítulo 3: Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos.

Promover a melhoria das condições de vida e saúde das mulheres, em todas as fases do seu ciclo vital, mediante a garantia de direitos legalmente constituídos e a ampliação do acesso aos meios e serviços de promoção, prevenção, assistência e recuperação da saúde integral em todo o território brasileiro, sem discriminação de qualquer espécie e resguardando as identidades e especificidades de gênero, raça, etnia, geração e orientação sexual.

Capítulo 4: Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres.

- I. Consolidar a Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres com plena efetivação da Lei Maria da Penha;
- II. Implementar o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres;
- III. Implementar o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas no que diz respeito às ações referentes ao tráfico de mulheres, jovens e meninas.

Capítulo 5: Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão.

Promover e fortalecer a participação igualitária, plural e multirracial das mulheres nos espaços de poder e decisão.

Capítulo 6: Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar.

Promover a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas ambientais e de segurança alimentar, favorecendo o desenvolvimento sustentável.

Capítulo 7: Direito à terra, moradia digna e infra-estrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais.

- I. Promover o direito das mulheres à vida com qualidade na cidade, no meio rural e nas comunidades tradicionais, respeitando suas especificidades e garantindo o acesso a bens, equipamentos e serviços públicos;

- II. Promover os direitos das mulheres no acesso à terra, à reforma agrária e ao desenvolvimento rural sustentável, com atenção especial aos territórios contemplados no programa “Territórios da Cidadania”.

Capítulo 8: Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias.

- I. Contribuir para a construção de cultura igualitária, democrática e não reprodutora de estereótipos de gênero, raça, etnia, orientação sexual e geração;
- II. Promover a visibilidade da contribuição cultural das mulheres na sociedade brasileira, por meio da divulgação de suas diferentes formas de expressão;
- III. Promover o acesso das mulheres aos meios de produção cultural e de conteúdo para todos os veículos de comunicação e mídia;
- IV. Contribuir para a elaboração de marco regulatório que iniba a difusão pelos meios de comunicação de conteúdos discriminatórios relacionados a gênero, raça, etnia, orientação sexual, e para a implantação de órgão executor desta finalidade; e
- V. Garantir o cumprimento dos instrumentos internacionais na área de cultura, comunicação e mídia e contribuir para a revisão da legislação brasileira sobre a matéria.

Capítulo 9: Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia.

Instituir políticas, programas e ações de enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia e assegurar a incorporação da perspectiva de raça, etnia e orientação sexual nas políticas públicas direcionadas às mulheres.

Capítulo 10: Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas.

- I. Assegurar a incorporação da perspectiva geracional nas políticas públicas direcionadas às mulheres;
- II. Garantir o protagonismo das jovens e idosas na elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas e nos programas desenvolvidos no âmbito do II PNPM;
- III. Promover a autonomia das mulheres jovens e idosas, considerando as suas especificidades e diversidades.

Capítulo 11: Gestão e monitoramento do Plano.

Implementar o II PNPM de forma eficiente, eficaz e efetiva, com transparência das ações e articulação entre os diferentes órgãos dos governos federal, estaduais e municipais.

Anexo 3

Portaria nº 62 de 24 de setembro de 2008

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Altera o Regimento Interno do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

A SECRETÁRIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA no uso de suas atribuições, resolve:

- Art. 1º Aprovar, na forma do Anexo, o Regimento Interno do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
- Art 2º Revogar a Portaria nº 5, de 24 de janeiro de 2006.
- Art. 3º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

NILCÉA FREIRE

Secretária Especial de Políticas para as Mulheres

ANEXO

Regimento interno do Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

CAPÍTULO I

Da finalidade

- Art. 1º O Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, instituído pelo Decreto Presidencial nº 5.390, de 08 de março de 2005, tem por finalidades:
- I – acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, metas, prioridades e ações definidos no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM); e
 - II – promover a articulação entre os diferentes órgãos de governo responsáveis pela implementação do PNPM.

CAPÍTULO II

Da composição

Art. 2º O Comitê de Articulação e Monitoramento será integrado por:

- I – Três representantes titulares e respectivos/as suplentes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher;
- II – Dois/duas representantes titulares e respectivos/as suplentes de organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo Estadual;
- III – Dois/duas representantes titulares e respectivos/as suplentes de organismos governamentais de políticas para as mulheres do Poder Executivo Municipal;
- IV – Um/a representante titular e um/a suplente de cada órgão a seguir indicado:
 - a) Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, que o coordenará;
 - b) Casa Civil da Presidência da República;
 - c) Ministério da Educação;
 - d) Ministério da Justiça;
 - e) Ministério da Saúde;
 - f) Ministério das Cidades;
 - g) Ministério do Desenvolvimento Agrário;
 - h) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
 - i) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
 - j) Ministério do Trabalho e Emprego;
 - k) Ministério de Minas e Energia;
 - l) Ministério da Cultura;
 - m) Ministério do Meio Ambiente;
 - n) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
 - o) Secretaria-Geral da Presidência da República;
 - p) Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República;
 - q) Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República;
 - r) Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República;
 - s) Fundação Nacional do Índio;

- t) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea;
- u) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e
- v) Caixa Econômica Federal.

Parágrafo Único. Integrarão, ainda, o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, na condição de convidados/as permanentes, um/a representante de cada Subsecretaria da SPM, do Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT).

CAPÍTULO III

Das competências

Art. 3º Compete ao Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM:

- I – estabelecer a metodologia de monitoramento do PNPM;
- II – subsidiar tecnicamente a implementação do PNPM nos estados, municípios e Distrito Federal;
- III – acompanhar e avaliar as atividades de implementação do PNPM;
- IV – promover a difusão do PNPM junto a órgãos e entidades governamentais e não-governamentais;
- V – efetuar ajustes de metas, prioridades e ações do PNPM;
- VI – manter atualizado o Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (SAPNPM) e indicar os ajustes necessários ao seu funcionamento;
- VII – apoiar a sensibilização e capacitação de servidores/as públicos federais na temática de gênero, bem como no uso do SAPNPM;
- VIII – elaborar relatório anual de acompanhamento das ações do PNPM;
- IX – encaminhar o relatório anual ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e à Câmara de Política Social para análise dos resultados do PNPM; e
- X – apoiar a criação e o funcionamento de comitês de gênero e similares em órgãos e entidades do governo federal.

CAPÍTULO IV

Das atribuições

Art. 4º São atribuições da coordenação do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM:

- I – convocar e presidir as reuniões do Comitê;
- II – manter registro das atividades do Comitê, disponibilizando-o no sítio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;
- III – promover, juntamente com os/as demais integrantes do Comitê, atividades com vistas a incentivar a execução das ações do PNPM pelos órgãos responsáveis e a construção de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres;
- IV – garantir o suporte logístico e operacional para o bom funcionamento das atividades do Comitê;
- V – divulgar, entre os/as integrantes do Comitê, informações e documentos pertinentes ao PNPM; e
- VI – manter sistema informatizado de acompanhamento das ações do Plano (SAPNPM) e realizar as modificações necessárias ao seu aperfeiçoamento.

Art. 5º São atribuições dos/as integrantes do Comitê:

- I – participar das reuniões do Comitê;
- II – informar sistematicamente sobre a execução das ações sob sua responsabilidade no PNPM;
- III – articular a criação e o funcionamento de comitês de gênero ou similares nos órgãos da administração pública federal;
- IV – realizar a interlocução entre o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano e o Fórum de Mecanismos Governamentais de Políticas para as Mulheres; e
- V – realizar a interlocução entre o Comitê de Articulação e Monitoramento do Plano e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Parágrafo 1º: Cabe aos/às representantes de instituições do governo federal alimentar, preferencialmente a cada trimestre, o sistema informatizado de acompanhamento das ações do PNPM no que diz respeito às responsabilidades de seu respectivo órgão.

Parágrafo 2º: Cabe aos/às representantes de instituições do governo federal e dos organismos governamentais de políticas para as mulheres dos estados e municípios o fomento à construção e alimentação de sistemas de acompanhamento dos planos estaduais e municipais, em articulação com o sistema nacional.

CAPÍTULO V

Do funcionamento

- Art. 6º O Comitê será de caráter permanente e os/as integrantes serão indicados/as por seus respectivos órgãos.
- Art. 7º O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM deve se reunir ordinariamente uma vez a cada mês, ou extraordinariamente, por convocação de sua Coordenação ou da maioria simples do pleno.
- Art. 8º O Comitê decidirá, na primeira reunião do ano, o calendário de reuniões ordinárias daquele período.
- Art. 9º O Comitê de Articulação e Monitoramento deliberará mediante resoluções, por maioria simples, tendo seu/sua coordenador/a o voto de qualidade no caso de empate.

Parágrafo Único: Cada instituição terá direito a apenas um voto, excetuando-se a representação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, que terá direito a três votos, e os/as representantes dos organismos governamentais de políticas para as mulheres dos poderes executivos estadual e municipal que terão direito a dois votos cada. Não terão direito a voto os/as convidados/as do Comitê, sejam eles/as convidados/as permanentes ou eventuais.

- Art. 10. A convocação para as reuniões ordinárias e extraordinárias será encaminhada pela Coordenação, por meio de correio eletrônico, com antecedência mínima de 7 dias, acompanhada de proposta de pauta.
- Art. 11. Os/as integrantes do Comitê deverão encaminhar à Coordenação com antecedência mínima de 5 dias a confirmação da presença às reuniões.
- Art. 12. Em caso de falta não justificada da representação dos órgãos a 3 reuniões ordinárias consecutivas ou mais da metade das reuniões do ano de forma alternada, a instituição será comunicada, pela Coordenação do Comitê, da necessidade de troca de sua representação.
- Art. 13. A coordenação encaminhará documento de ajuda-memória das reuniões para todos/as os/as integrantes do Comitê por meio de correio eletrônico para ser validado na reunião seguinte
- Art. 14. Os/as integrantes do Comitê poderão propor à Coordenação pauta para as reuniões ordinárias e extraordinárias até 24 horas antes da reunião.
- Art. 15. A coordenação poderá convidar representantes de entidades públicas e privadas, de organismos internacionais e especialistas para participarem de suas reuniões e demais atividades.

- Art. 16. O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM poderá instituir, sempre que necessário, grupos de trabalho e câmaras técnicas e/ou temáticas para tratar de temas e/ou programas específicos e colaborar, no que couber, para o cumprimento das suas atribuições, sistematizar as informações recebidas e subsidiar a elaboração dos relatórios anuais. Nestes casos, os mesmos serão detalhados em instrumentos específicos para esta finalidade.
- Art. 17. As consultas da Coordenação aos/as integrantes do Comitê poderão ser feitas nas reuniões ordinárias e extraordinárias ou por meio de correio eletrônico.
- Art. 18. Qualquer necessidade de alteração de metas, ações ou orçamentos dispostos no PNPM deverá ser informada pelo/a representante do órgão, acompanhada da justificativa devida, à coordenação do Comitê, que se responsabilizará pela alteração no SAPNPM.

CAPÍTULO VI

Das disposições finais

- Art. 19. Os casos omissos e as dúvidas porventura surgidas na aplicação do presente Regimento Interno serão dirimidos pela Coordenação.
- Art. 20. A alteração do teor das cláusulas deste regimento interno, a eliminação ou a inclusão de novas cláusulas deve ser tema de reunião específica com presença da maioria simples das instituições integrantes do Comitê e aprovação de dois terços do total dos/as presentes.

Anexo 4

Glossário de Siglas

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

ATES – Assistência Técnica Sustentável

BPC – Benefício de Prestação Continuada

BPW – Federação das Associações das Mulheres de Negócios e Profissionais

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEDAW – Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CEF – Caixa Econômica Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNDM – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNPM – Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento

CONAR – Conselho de Auto-Regulamentação Publicitária

CONDRAF – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CONTAG – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura

CPF – Cadastro de Pessoa Física

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializada de Assistência Social

DAP – Declaração de Aptidão ao PRONAF

DEAM – Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DFID – Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido

DST – Doenças Sexualmente Transmissíveis

EJA – Educação de Jovens e Adultos

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

GTI – Grupo de Trabalho Interministerial

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IML – Instituto Médico Legal

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MCid – Ministério das Cidades

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MEC – Ministério da Educação

MJ – Ministério da Justiça

MME – Ministério de Minas e Energias

MS – Ministério da Saúde

MSTTR – Movimento Sindical de Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAF – Programa Nacional de Anemia Falciforme e outras Hemoglobinopatias

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNDTR – Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

PNPM – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PNRA – Programa Nacional da Reforma Agrária

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PROLIND – Programa de Formação Superior e Licenciaturas Indígenas

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PRONATER – Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos

SEPPIR – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial

SOF – Sempre Viva Organização Feminista

SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

SUS – Sistema Único de Saúde

UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

VIVA – Vigilância de Violências e Acidentes



Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres



