OBSERVATÓRIO
BRASIL DA
IGUALDADE
DE GÊNERO

ISSN 2179-4545

EDIÇÃO ESPECIAL
10 ANOS DA SPM

Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero

Abril/2014
Ano IV – Número 5

Secretaria de
Políticas para as Mulheres

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

25/04/2014 14:30:54

EDIÇÃO ESPECIAL
10 ANOS DA SPM

REVISTA DO
OBSERVATÓRIO BRASIL
DA IGUALDADE DE GÊNERO

Abril/2014
Ano IV – Número 5

Revista Observatório final.indd 1 25/04/2014 14:32:00

Revista Observatório final.indd 2 25/04/2014 14:32:00

Dilma Rousseff
Presidenta da República

Eleonora Menicucci
Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres

Lourdes Bandeira
Secretária Executiva

Aparecida Gonçalves
Secretária de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

Tatau Godinho
Secretária de Avaliação de Políticas e Autonomia Econômica das Mulheres

Vera Lucia Lemos Soares
Secretária de Articulação Institucional e Ações Temáticas

Linda Goulart
Chefe de Gabinete

Revista Observatório final.indd 3 25/04/2014 14:32:00

© 2014. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres

Elaboração, distribuição e informações
Secretaria de Políticas para as Mulheres – Presidência da República
Centro Cultural Banco do Brasil (CCBB) – SCES, Trecho 2, Lote 22.
Edifício Tancredo Neves, 1º andar.
70200-002 – Brasília-DF
Tel.: (61) 3313-7091
spmulheres@spmulheres.gov.br
www.spmulheres.gov.br

Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher

Equipe Técnica do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero
Ana Julieta Teodoro Cleaver
Filipe Hagen Evangelista da Silva
Renata Barreto Preturlan

Observatorio@spm.gov.br
http://www.facebook.com/observatoriogenero
http://www.observatoriodegenero.gov.br/
https://twitter.com/ObservaGenero

Revisão e Edição
Equipe Técnica do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero

Projeto Gráfico e diagramação
AGBR

Agradecimentos
Agradecemos a todas as autoras dos textos que, com suas colaborações, fizeram essa publicação ser possível.

Distribuição gratuita
1a Tiragem: 1000 exemplares impressos (português) Abr/2014

As informações emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade das autoras e autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Esta Revista utiliza linguagem inclusiva em seus textos.

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

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres.
Revista Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. 1ª Impressão. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Abril, 2014. 154 Páginas

1.Política Nacional para as Mulheres. 2. Mulheres. 3. Igualdade de gênero. 4. Feminismo
I. Observatório Brasil da Igualdade de Gênero. II. Secretaria de Políticas para as Mulheres. III. Brasil

Índice

SEÇÃO - Institucionalização das Políticas para as Mulheres

Uma década de políticas de combate às desigualdades de gênero: a trajetória da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR)..... 10
Eleonora Menicucci

Observatório Brasil da Igualdade de Gênero: trajetória e desafios..... 18
Equipe Técnica do Observatório

O CNDM na promoção dos direitos das mulheres 25
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

A articulação do Brasil no cenário internacional: a defesa dos direitos das mulheres... 30
Leila Linhares Barsted

O debate sobre os direitos das mulheres: um olhar sobre o cenário internacional..... 37
Sônia Malheiros Miguel

Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres – avanços e desafios 46
Vera Soares

SEÇÃO - Enfrentamento à violência contra as mulheres

Pela plena implementação da Lei Maria da Penha:
a luta das mulheres pelo direito a uma vida sem violência..... 60
Flávia Piovesan

Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2010 a 2013) 65
Aparecida Gonçalves

Feminicídio: a última etapa do ciclo da violência contra a mulher 76
Lourdes Bandeira

Índice

SEÇÃO - Transversalidade de gênero nas políticas públicas

Dez anos de gestão transversal: Avanços do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e dos Mecanismos de Gênero no Governo Federal 83
Lourdes Bandeira

Autonomia econômica: desafio para as políticas públicas 92
Tatau Godinho
Mariana Brito

Equidade e Participação: percurso na construção de um programa de governo 97
Ana Claudia Farranha

Mudança por Igualdade 113
Gláucia Fraccaro
Fabiana Moreira Vicentim

Saúde das Mulheres: questões que o debate sobre políticas públicas ainda tem que enfrentar 118
Maria José de Oliveira Araújo
Maria Cecilia Moraes Simonetti

Políticas públicas para mulheres rurais: uma história de 10 anos 130
Andrea Butto
Karla Hora
Isolda Dantas

Instituições políticas e o desempenho eleitoral das mulheres no Brasil 141
Teresa Sacchet

Editorial

Esta é uma edição muito especial da Revista do Observatório. Com ela, celebramos os 10 anos de existência da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), e os inúmeros avanços que foram promovidos pelo Estado brasileiro para a garantia de direitos das mulheres.

De fato, muita coisa mudou nesse período. Combinando medidas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todos os níveis da federação, o país promoveu grandes melhorias nas políticas públicas para a promoção da igualdade de gênero. Nesse processo, a SPM/PR teve um papel fundamental em articular e propor essas inovações institucionais. O Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, que é fruto desse processo mais amplo de criação de instrumentos para a promoção da igualdade, não poderia deixar de fazer um balanço crítico do período, com o objetivo de contribuir para a continuidade e o aprimoramento dessa trajetória.

Assim, esta edição da Revista retrata os principais marcos desses 10 anos, a partir de análises e discussões em diversas áreas temáticas. Importantes conquistas, como a promulgação da Lei Maria da Penha, em 2006, são destacadas, assim como as insuficiências e obstáculos que ainda se colocam para a plena implementação de políticas para a igualdade de gênero.

Reafirmando nosso compromisso com a promoção da transparência das ações do Estado brasileiro, com a potencialização da participação e do controle sociais e com a construção da igualdade entre mulheres e homens, a Equipe do Observatório deseja a todos/as uma ótima leitura!

Equipe Técnica do Observatório
Brasil da Igualdade de Gênero

Seção

Institucionalização das Políticas para as Mulheres

O processo de crescente institucionalização das políticas para as mulheres, por meio da criação de instâncias oficiais e órgãos governamentais, adoção de mecanismos legais e reorientação da gestão pública, vem ocorrendo no cenário internacional desde os anos 1960. No Brasil, a evolução do debate sobre os direitos e as políticas para as mulheres ocorre mais precisamente de maneira paralela ao recente processo de redemocratização do país.

A institucionalização da defesa dos direitos e das políticas para as mulheres no Brasil tem como divisor de águas a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) em 2003. Com efeito, a criação de um órgão público específico, mas com atuação transversal, no âmbito da Administração Pública Federal, com o intuito de articular, formular e executar políticas públicas para as mulheres, aponta para a escuta dos movimentos feministas e de mulheres e para o reconhecimento das desigualdades de gênero como questão estruturante na sociedade brasileira. Assim, a criação da SPM/PR é um ato contundente que afirma apenas ser possível a consolidação de uma democracia plena com a efetiva construção de uma sociedade baseada na igualdade de gênero.

Como podemos observar nos textos desta seção, o processo de institucionalização das políticas para as mulheres ocorre, no entanto, em várias frentes. No âmbito do governo federal, processos de diferentes naturezas se articulam e se complementam. Nesse sentido, **Eleonora Menicucci**, Ministra de Estado à frente da SPM/PR, apresenta os fundamentos que orientaram a criação e o desenvolvimento institucional da pasta. Ela ressalta alguns dos principais avanços promovidos a partir da atuação da SPM/PR no período – seja como coordenadora de políticas, seja na implementação direta, destacando ainda os principais desafios que subsistem para a promoção e garantia dos direitos das mulheres e o combate às desigualdades de gênero. A **Equipe Técnica do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero**, por seu turno, apresenta o processo de construção do Observatório Brasil de Igualdade de Gênero. Enfatiza-se a importância desse espaço de produção e disseminação de informação e conhecimento para processo democrático, contribuindo para com a participação e controle social, além de subsidiar as/os tomadoras/es de decisão com dados qualificados. Finalmente, o texto do **Conselho Nacional dos Direitos da Mulher** analisa a fundamental contribuição do CNDM na institucionalização das políticas para as mulheres. Há quase trinta anos, o CNDM reúne os movimentos feminista e de mulheres com a finalidade propor e monitorar a atuação governamental. A autora destaca, desta forma, como a

Revista Observatório final.indd 8 25/04/2014 14:32:00

participação e o controle sociais do CNDM contribuíram e seguem contribuindo para a institucionalização e para a promoção dos direitos e políticas para as mulheres.

O processo de institucionalização das políticas para as mulheres também ocorre nas esferas supranacionais. O texto assinado por **Leila Linhares Barsted** discute a participação do Brasil – tanto do setor governamental quanto da sociedade civil – no processo político de articulação internacional nas esferas regionais e das Nações Unidas para a garantia dos direitos humanos das mulheres. **Sônia Malheiros Miguel** ilustra, por sua vez, esse processo ao analisar os debates realizados nas 12 edições da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, no que concerne especificamente à saúde da mulher. Nesta análise, a autora aponta para a evolução das discussões, embates e dissensos de um tema considerado sensível, a saber, saúde e direitos sexuais e reprodutivos.

Por fim, o artigo assinado por **Vera Soares**, Secretária de Articulação Institucional e Ações Temáticas da SPM/PR, discute a difusão das estruturas institucionais de políticas para as mulheres no âmbito subnacional, entre os estados e municípios. Após apresentar a necessidade de articulação entre os diferentes níveis de governo para a efetivação de políticas voltadas à promoção da igualdade de gênero, a autora apresenta a evolução e o perfil dos chamados organismos governamentais de políticas para as mulheres (os OPMs). Em conjunto, os diferentes textos apresentam um complexo e interessante quadro das transformações de diferentes institucionalidades para responder ao desafio da promoção da igualdade entre mulheres e homens.

Equipe Técnica do Observatório
Brasil da Igualdade de Gênero

Revista Observatório final.indd 9 25/04/2014 14:32:00

ARTIGO

Uma década de políticas de combate às desigualdades de gênero: a trajetória da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR)

Eleonora Menicucci[1]

A Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR) foi criada em 01 de janeiro de 2003 como órgão vinculado à Presidência da República. Desde sua criação, ela explicita em seu eixo conceitual o reconhecimento de que, em uma sociedade democrática, a igualdade entre homens e mulheres é estruturante dos Direitos Humanos. Este olhar representa uma inovação, estratégica no contexto do governo, para a promoção da igualdade social e de gênero, ambas articuladas ao processo de crescimento econômico e social do País. Esta perspectiva, introduzida com a posse do ex-presidente Lula, definia um novo paradigma de atuação da gestão pública, que priorizava a redistribuição de renda, o combate à pobreza e a todas as demais formas de desigualdades, sobretudo as que atingem as mulheres. A SPM/PR passou a ter, com o paradigma institucional vigente, condições favoráveis no conjunto das políticas públicas, de inclusão, de participação e no investimento social.

Desde o final dos anos 1970, o movimento feminista e de mulheres colocava a necessidade de políticas para as mulheres. O reconhecimento veio a partir de 1985, com a criação do Conselho Nacional do Direito da Mulher, primeiramente como órgão vinculado ao Ministério da Justiça e, a partir de 2003, à SPM. A criação da SPM/PR representou um grande salto no processo de reconhecimento e resposta às reivindicações das mulheres. Ela tem tido um papel fundamental no combate às situações de desigualdade, de pobreza e vulnerabilidade que definem a condição feminina em nossa sociedade. A SPM/PR busca assegurar que os braços do Estado sejam suficientemente capazes de combater as profundas tradições culturais patriarcais, que persistem em relegar as reivindicações das mulheres à esfera do privado.

A nova perspectiva de atuação do Estado vem acompanhada de mudanças em sua própria arquitetura, assim como de seus organismos de governo. A SPM incorporou e implementou as novas estratégias, tanto para a formulação de políticas públicas como para a promoção da par-

1 Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Revista Observatório final.indd 10 25/04/2014 14:32:00

ticipação e do controle social. O controle de seus atos e dos recursos públicos e a participação social se expressam especialmente na realização das Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres e na atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

A SPM/PR convocou e realizou três Conferências Nacionais que resultaram na elaboração dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM), lançados em 2004, 2008 e 2013. A partir do processo amplo de consulta realizado nas Conferências, são definidas as diretrizes do PNPM, visando responder às demandas dos movimentos feministas e de mulheres. Os PNPM são implementados de forma transversal, por diferentes ministérios e órgãos do governo federal, sob a coordenação da SPM. Na atual edição, o PNPM é composto por 11 eixos que orientam a atuação e o estabelecimento de metas quantificáveis, implementadas por 21 ministérios.

A SPM/PR, ao longo desses 10 anos, se consolidou como um espaço de formulação, coordenação e implementação de políticas públicas voltadas à promoção da autonomia das mulheres. E, neste novo cenário, as mulheres têm se tornado protagonistas da construção de um novo caminho a ser trilhado para a igualdade cidadã. A SPM/PR enfrentou muitos desafios e obstáculos; no entanto, vem conquistando o direito de caminhar lado a lado com os outros ministérios e de contribuir, com ideias, histórias, capacidades e lutas para a consolidação de um Brasil que seja para todos e todas.

1. Direito a viver livre de violências: A Lei Maria da Penha

Ainda são inúmeros os casos de violência contra as mulheres, que vão de assassinatos e estupros a espancamentos. Grande parte das violências é cometida contra meninas e mulheres dentro de suas próprias casas, pelas mãos de pais, maridos ou (ex) companheiros. Estes casos somam 70% das denúncias, de acordo com as informações do Ligue 180 – Central de Atendimento à Mulher[2].

A Lei Maria da Penha (Lei 11.340/06), em vigência desde 22 de setembro de 2006, instaurou mecanismos para coibir e prevenir a violência contra as mulheres em situação familiar e em relações afetivas, em todas as suas expressões, em qualquer contexto socioeconômico. A legislação tipifica a violência, veda a aplicação de penas pecuniárias e retira o conteúdo, anteriormente previsto no Código Penal, que atenuava a pena para o agressor "sob o domínio de violenta emoção" ou para o

2 O Ligue 180 é um serviço telefônico gratuito, mantido pela SPM/PR, que recebe denúncias de violência contra as mulheres, além de prestar informações e orientações relativas aos serviços da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, para a garantia de seus direitos. De 2006 a 2012, o número anual de atendimentos feitos pela Central cresceu 1.600%, atingindo o total de três milhões no período.

Revista Observatório final.indd 11 25/04/2014 14:32:00

"crime por motivo de relevante valor social ou moral". A Lei Maria da Penha ganhou consenso nacional; sua constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal em fevereiro de 2012. Essa decisão permite que o Brasil cumpra as obrigações contraídas com a ratificação da Convenção de Belém do Pará (1994), que prevê a obrigação do Estado de atuar preventivamente como estratégia para combater a violência contra as mulheres, inclusive por meio de programas sociais.

As inovações trazidas pela Lei Maria da Penha trouxeram consequências imediatas para o Estado e para a sociedade: aumento das denúncias e da própria visibilidade delas. As denúncias costumavam ser inibidas pelo medo das ameaças e chantagens dos agressores ou por falta de conhecimento das vítimas sobre os serviços existentes. Todas as informações registradas pelo Ligue 180 são indicativas de que, mesmo após grandes conquistas no enfrentamento à violência contra as mulheres, ela ainda é persistente, assim como o desafio de ampliar e aprimorar o atendimento para amparar as mulheres que vivem nesta situação. A construção e a implementação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres são avanços importantes realizados nessa área.

Criado em 2007, o Pacto é um acordo federativo entre o Governo federal, os governos estaduais e municipais para a implementação de políticas públicas integradas que visem à consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Em 2011, as 27 Unidades da Federação já haviam assinado o Acordo de Cooperação Federativa do Pacto, que prevê políticas públicas integradas em todo o território nacional para consolidação da Política Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Em três anos a SPM já repassou, por meio de convênios, mais de 90 milhões de reais a todos os estados do Brasil para o desenvolvimento de projetos elaborados segundo os cinco eixos estruturantes do Pacto: garantia da aplicabilidade da Lei Maria da Penha; fortalecimento da Rede de Serviços de Atendimento para as Mulheres em Situação de Violência; acesso à Justiça; garantia dos Direitos Sexuais e Reprodutivos; Enfrentamento à Exploração Sexual e Tráfico de Mulheres.

Até setembro de 2013, foram criados 90 Juizados Especializados ou Varas Adaptadas; 44 Núcleos ou Defensorias Especializadas; 42 Promotorias Especializadas ou Núcleos de Gênero do Ministério Público; e 12 serviços de responsabilização do agressor–todas as iniciativas sob a responsabilidade do Ministério da Justiça. Estão em funcionamento, ademais, 496 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, 220 Centros de Referência de Atendimen-

Revista Observatório final.indd 12 25/04/2014 14:32:00

to à Mulher e 77 Serviços de Abrigamento. O Ministério da Saúde criou 305 serviços e programas especializados para o atendimento a mulheres que sofreram violência sexual, além de ter celebrado 23 convênios com Secretarias Estaduais. A SPM, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome e o Ministério da Justiça investiram R$ 10 milhões na qualificação de 7.864 psicólogos/as, assistentes sociais e advogados/as dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS).

No âmbito do Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, foi lançado em março de 2013 o Programa Mulher Viver sem Violência, destinado à adesão dos governos estaduais, dos governos municipais das capitais estaduais, das cidades da região de fronteira seca e de todo o sistema de Justiça (Tribunal de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública Estadual). O Programa prevê seis grandes ações: a) Construção de 27 Casas da Mulher Brasileira; b) Ampliação da Central telefônica 180; c) Organização e Humanização do Atendimento às Mulheres Vítimas da Violência Sexual (coleta dos vestígios e guarda das provas); d) Campanhas Permanentes de Conscientização e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres; e) Construção e reforma dos Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteira Seca; e f) as Unidades Móveis para o Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta.

A Casa da Mulher Brasileira integra o Programa Mulher Viver sem Violência. Cada casa deverá prestar os seguintes serviços: Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM); Juizados ou Varas Especializadas; Defensorias e Promotorias Especializadas para o atendimento de casos de violência contra as mulheres; equipe psicossocial (equipe dos Centros Especializados de atendimento à violência contra as mulheres) e equipe de orientação para autonomia das mulheres, emprego e renda; alojamento provisório; e central de logística de transporte. A estrutura física terá brinquedoteca e espaço de convivência para as mulheres.

Ainda no âmbito do Pacto, o Fórum Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta desenhou uma política para atender às mulheres dessas regiões. A proposta escolhida foi equipar Unidades Móveis com as ferramentas necessárias para a prevenção e o combate à violência nas localidades distantes dos grandes centros urbanos. Duas Unidades Móveis estão sendo entregues aos estados e ao Distrito Federal. É importante ressaltar que esta ação representa o cumprimento de uma promessa da Presidenta Dilma, feita à Marcha das Margaridas em 2011 em resposta à reivindicação dessas mulheres.

Revista Observatório final.indd 13 25/04/2014 14:32:00

2. O campo político: ampliação da presença de mulheres nos espaços de poder e de decisão

As mulheres estão subrepresentadas na política. Diversos esforços foram feitos na tentativa de ampliar este espaço. O Brasil adotou desde 1996 uma política de cotas, mas só em 2009 aprovou uma Lei, que passou a ser obrigatória para os partidos a partir das eleições de 2012. A partir dessa eleição, os partidos tiveram que garantir 30% de mulheres entre os/as candidatos/as a cargos proporcionais. Apesar dessa conquista, o aumento do número de candidatas não se traduziu em aumento significativo do número de eleitas. Alguns avanços, porém, são perceptíveis: a eleição presidencial de 2010 contou com duas mulheres candidatas entre os três candidatos mais competitivos. Uma delas foi eleita e assim Dilma Rousseff tornou-se a primeira mulher Presidenta da República. Isto tem tido um efeito político e simbólico estimulador para fortalecer a presença das mulheres em todas as esferas de poder, o que já pôde ser observado na oitava edição do Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero[3] (SPM/CNPq e MEC): cerca de 40% das mais de quatro mil redações da Categoria Estudantes de Ensino Médio fizeram referências à Presidenta Dilma, como paradigma feminino a ser seguido.

O baixo índice de participação feminina nos espaços de tomada de decisão é possivelmente um dos fatores que mais contribui para a manutenção da situação desfavorável em que vivem as mulheres brasileiras. Um exemplo disso é o fato de que o enfrentamento à violência de gênero só foi incorporado efetivamente às políticas de Estado quando se criou uma institucionalidade com a atribuição de elaborar e executar políticas para as mulheres. Outro é a baixa representação política nos cargos executivos e legislativos do país. Por isso, a SPM tem como uma das suas políticas o incentivo à criação de organismos de políticas para as mulheres (OPMs) nos âmbitos municipais e estaduais para que as políticas públicas traçadas na esfera federal se articulem com as políticas locais e atinjam todo o território nacional.

A SPM/PR reconhece que é fundamental definir estratégias para ampliar a representação feminina nos espaços de poder e decisão. Os últimos dez anos consolidaram a cidadania no Brasil e as ações afirmativas desnudaram a subrepresentação feminina e trouxeram para a agenda política os desafios da inclusão democrática. Em 2008, a SPM/PR lançou a campanha "Mais Mulheres no Poder", com caráter permanente. Em 2009, foi instalada uma Comissão Tripartite para discutir a legislação eleitoral em relação às cotas por sexo. Esta Comissão foi formada por representantes do Executivo Federal, sociedade ci-

3 Para mais informações sobre o Prêmio, acesse: http://www.igualdadedegenero.cnpq.br/igualdade.html.

Revista Observatório final.indd 14 25/04/2014 14:32:00

vil, Congresso Nacional (bancada feminina) e o Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos (participavam 16 partidos brasileiros). As propostas emanadas destas discussões foram responsáveis pelos avanços da presença, nas últimas eleições, das mulheres no tecido político nacional.

Como se vê, ainda há muito trabalho pela frente. A construção de um Brasil livre da desigualdade de gênero não é tarefa para um só governo ou uma só geração. É preciso garantir que o Estado brasileiro siga dialogando com as mulheres, legitimando as suas demandas e garantindo o espaço e os recursos necessários para que os seus direitos sejam garantidos e aprofundados. Só assim faremos do Brasil um país de todos e de todas.

3. As mulheres e o desenvolvimento: Educação, Trabalho e Saúde

O intenso debate de gênero que a redemocratização provocou no Brasil levou à incorporação pelo Estado brasileiro dessa agenda nos espaços da política educacional. A vitória das mulheres é inegável, pois há paridade entre os sexos no acesso e progressão escolar, havendo até maior proporção de mulheres nos níveis mais elevados de ensino. Contudo, ainda permanece a concentração das mulheres em áreas disciplinares historicamente relacionadas ao cuidado, simbolicamente e materialmente menos prestigiadas. Isso se reflete, posteriormente, nas desigualdades salariais entre mulheres e homens com o mesmo nível educacional. Além disso, deve-se sublinhar que, embora as mulheres tenham conquistado importantes melhorias nos índices educacionais, susbsistem importantes desigualdades educacionais entre as mulheres urbanas e rurais.

Os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM) incluíram objetivos e ações específicas para a área de educação. Entre as políticas executadas nestes anos encontram-se o Programa Mulher e Ciência e os cursos à distância Gênero e Diversidade na Escola (GDE) e Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça (GPP-GeR). No campo educacional, destaca-se a aplicação do projeto de Lei 235/2007 de autoria da Deputada Alice Portugal (PCdoB, Bahia) que altera a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) ao recomendar o ensino sobre “os direitos da mulher” no ensino médio. Em 2011, o Congresso Nacional promulgou a nova LDB, atualizada com as reivindicações dos movimentos sociais duramente batalhadas ao longo destes anos.

A vitória feminina no campo educacional pode ser atestada tanto pelos indicadores educacionais como por aqueles do mercado de trabalho. Timidamente, a educação foi assumida como uma bandeira de luta das mulheres ao longo dos anos 1970, 1980 e 1990. A LDB, o Plano Nacional de Educação e os Parâmetros Curriculares Na-

Revista Observatório final.indd 15 25/04/2014 14:32:00

cionais são os pilares do arcabouço institucional das políticas nacionais de educação.

Observa-se ainda uma ausência das questões de gênero nas práticas e ações docentes na grande maioria dos projetos político-pedagógicos das redes públicas em todos os níveis da Federação. O Prêmio Construindo a Igualdade de Gênero, na Categoria Escola Promotora da Igualdade de Gênero, mostra que há uma grande fragilidade de práticas e ações sobre a igualdade de gênero no Ensino Médio da rede pública.

A SPM/PR busca garantir a igualdade no mundo do trabalho com foco na corresponsabilidade da sociedade e do Estado pela reprodução da vida. As atividades relacionadas à reprodução e manutenção da vida humana têm recaído historicamente sobre as mulheres. A realização das tarefas domésticas e de cuidados com marido/companheiro, filhos/as e doentes acabam por se tornar fatores limitadores das mulheres ao âmbito doméstico. Com o progressivo aumento de sua participação no mercado de trabalho, as mulheres têm somado cada vez mais atribuições na sociedade. Como resultado, as taxas de fecundidade já se encontram abaixo do nível de reposição populacional e as pesquisas apontam um grave quadro de adoecimento feminino, cada vez mais frequente e precoce, derivado de sua exposição cotidiana ao estresse e à sobrecarga de trabalho.

Uma importante política implementada pela SPM/PR é o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, que será discutido em detalhe em artigo desta edição. O programa vem contribuindo para transformar as relações de trabalho em empresas públicas e privadas, abrindo possibilidades para que as mulheres ascendam profissionalmente e atinjam postos de direção. A SPM/PR também contribuiu para a promoção de relevantes mudanças legislativas para a garantia de direitos trabalhistas das mulheres, com destaque para a aprovação da chamada PEC das domésticas, emenda constitucional que estendeu a essa categoria profissional direitos que antes lhe eram negados. As consequências e relevância da medida são o destaque de outro artigo desta edição.

No campo da saúde, a SPM/PR vem pautando sua atuação pela defesa da saúde integral das mulheres e de seus direitos sexuais e reprodutivos. Deve-se destacar, nos últimos anos, o grande avanço que foi realizado no combate à mortalidade materna, a partir de políticas articuladas entre o governo federal e os demais entes federados. A ampliação dos serviços de abortamento previstos em lei também vem contribuindo para a garantia de direitos das mulheres. Entretanto, os desafios são muitos, tanto na área da saúde como nas demais, conforme será apresentado a seguir.

Revista Observatório final.indd 16 25/04/2014 14:32:00

4. Desafios postos a SPM

Um dos principais desafios da SPM é introduzir no sistema educacional brasileiro a temática da igualdade de gênero nos currículos brasileiros e, assim, transformar o sistema educacional nacional. Outro diz respeito às próprias políticas públicas. É necessário que estas se adaptem aos novos desafios impostos para a construção de uma sociedade igualitária. Para isso, é necessário:

- Reconhecer as desigualdades entre mulheres e homens e suas implicações nas elaborações e resultados de políticas.
- Reconhecer que os papéis de gênero são variados na família, assim como na esfera pública, mundo do trabalho, na comunidade.
- Reconhecer que não é apenas na esfera reprodutiva que se instalam as diferentes desigualdades entre os gêneros.

Portanto, os desafios que ainda restam a serem enfrentados pela SPM são complexos. As desigualdades de gênero são multicausais e exigem políticas públicas articuladas e transversais, que deem conta dos mecanismos mais profundos que as sustentam e reproduzem. Trata-se de uma demanda urgente, uma vez que os custos sociais, econômicos e políticos das desigualdades de gênero oneram não apenas as mulheres, mas toda a sociedade brasileira.

Revista Observatório final.indd 17 25/04/2014 14:32:01

ARTIGO

Observatório Brasil da Igualdade de Gênero: trajetória e desafios

Equipe Técnica do Observatório

Introdução

O Observatório Brasil da Igualdade de Gênero é uma importante parte do processo de institucionalização e aprofundamento das políticas para as mulheres no Brasil. Criado em 2009, já gerou importantes resultados que contribuíram para o avanço das políticas públicas e dos direitos das mulheres no país. Ao mesmo tempo, manteve-se em constante revisão e reestruturação de seu funcionamento e atividades, buscando aprimorar e potencializar sua atuação.

O objetivo deste texto é produzir uma reflexão crítica a respeito das potencialidades do Observatório, apontando para novas questões na sua agenda de atuação. Para isso, será feita uma breve discussão a respeito das características dos diversos observatórios que vêm sendo criados, a fim de iluminar as características do Observatório, além de uma análise das suas principais realizações e as mudanças pelas quais passou no período.

1. Os diferentes tipos de observatórios e a criação do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero

Para compreender a criação, a trajetória e as oportunidades futuras do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero, é importante fazer uma breve discussão das possibilidades institucionais contidas no formato de observatório, cada vez mais disseminado entre governos e organizações da sociedade civil, e como essas experiências marcaram a própria concepção do Observatório implementado no âmbito da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR.

De fato, os observatórios vêm se multiplicando principalmente nas últimas duas décadas em todo o mundo. Trata-se de entidades com origens, perfis e objetivos muito distintos. Entretanto, é possível identificar alguns traços comuns. Segundo Siqueira e Carvalho[4] (2003), há dois gran-

4 SIQUEIRA, Carlos Eduardo; CARVALHO, Fernando. O Observatório das Américas como rede de saúde ambiental e do trabalhador nas Américas. In: **Ciência e saúde coletiva**, vol. 8, n.4, p.897-902, 2003.

Revista Observatório final.indd 18 25/04/2014 14:32:01

des tipos de observatórios: aqueles que são espaços virtuais destinados a monitorar e divulgar informações sobre determinados temas (políticas públicas, legislações específicas ou mídia); e os que funcionam como redes ou fóruns de discussão, destinados a reunir organizações e indivíduos com interesses comuns, geralmente em torno da prática de *advocacy* político.

De modo geral, eles têm como missão promover o acesso a informações, dados, análises ou pesquisas. Seu trabalho é indissociável da promoção da transparência e da ampliação do debate sobre temas de interesse público. Daí decorre sua proliferação nos últimos vinte anos, com o advento da internet e das tecnologias da informação e comunicação. Estas novas ferramentas permitem atingir um público cada vez maior, em tempo real.

Assim, os observatórios são indissociáveis dos processos de mudanças que vêm ocorrendo nas democracias, com o aprofundamento dos sistemas de participação e controle social. Nesse sentido, eles têm um claro conteúdo normativo: contribuem para a promoção de valores democráticos e de transparência. Muitos também têm agendas políticas próprias, relacionadas à temática à qual se dedicam: trabalham para disseminar informações e conhecimentos com o objetivo de influenciar o debate público e as tomadas de decisão.

Os observatórios também respondem a uma demanda crescente por monitoramento constante e multidimensional. À medida que as políticas públicas se direcionam cada vez mais para atacar questões multicausais – como a desigualdade de gênero – e que envolvem uma diversidade de atores, aumenta a necessidade de informações regulares e de qualidade para subsidiar esses processos políticos.

A criação do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero é marcada por essas diferentes aspirações. Ela está diretamente vinculada ao Consenso de Quito, aprovado pelos países da América Latina e Caribe na Décima Conferência Regional da Mulher, em agosto de 2007, por meio do qual instam a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) a "colaborar com os Estados que assim o solicitem no cumprimento dos acordos adotados mediante a criação de um observatório de igualdade que contribua com o fortalecimento dos mecanismos nacionais de gênero". Estavam lançadas as bases para o Observatório da Igualdade de Gênero da América Latina e Caribe (OIG), mantido pela CEPAL, com os seguintes objetivos: (i) analisar e divulgar o cumprimento de metas e objetivos internacionais relacionados à igualdade de gênero; (ii) oferecer apoio técnico e capacitação aos órgãos nacionais produtores de estatísticas e aos organismos de políticas para as mulheres; (iii)

Revista Observatório final.indd 19 25/04/2014 14:32:01

produzir um relatório anual sobre as desigualdades entre homens e mulheres em alguns temas chave.[5]

Os países da região foram estimulados a criar observatórios ou organismos semelhantes, para realizar a interlocução com o Observatório da CEPAL e potencializar, qualificar e aprimorar a produção de dados estatísticos e análises relativas às suas populações. O Observatório Brasil da Igualdade de Gênero surge nesse contexto, impulsionado pela institucionalização crescente das políticas para as mulheres no país. De fato, é impossível compreender a criação do Observatório sem integrá-lo à trajetória da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), criada em 2003. Quando o Observatório foi lançado, em 8 de março de 2009, as políticas para as mulheres tinham dado um grande salto, especialmente com os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres e as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres.

O formato inicial do Observatório refletia essas diferentes tendências e processos políticos. Combinava aspectos de núcleo de monitoramento e divulgação de informações com os de rede de atores com fins de incidência política, na medida em que aliava às atividades de produção de informações e análises um complexo sistema de Grupos de Trabalho e Conselhos. Foram estabelecidos quatro Grupos de Trabalho, vinculados aos eixos de atuação do Observatório, compostos por representantes governamentais e da sociedade civil, articulados por um Comitê Técnico e um Conselho Consultivo. Esta estrutura já evidencia a relevância atribuída, desde o início, à promoção da participação social e de relações mais transparentes entre o poder público e a sociedade civil – tanto no sentido de promover acesso a informação quanto na participação no próprio processo de produção da informação.

Ficou claro, desde o início, que o Observatório tem um propósito de natureza política, na medida em que visa contribuir para a promoção da igualdade de gênero. A produção, disseminação e análises de dados têm como objetivo contribuir para o aprimoramento das políticas públicas e para a transversalidade de gênero nas ações do Estado brasileiro. Nesse sentido, a missão do Observatório contempla parte da própria missão da SPM/PR, na medida em que contribui para a ampliação e qualificação do debate público sobre as questões de gênero. Ao subsidiar o Observatório da Igualdade de Gênero, da CEPAL, com dados atualizados, o Observatório também contribui para o monitoramento do cumprimento de acordos internacionais firmados pelo Brasil, fortalecendo o sistema internacional de proteção dos direitos humanos das mulheres.

5 Para mais informações, visite o site do OIG: http://www.cepal.org/oig/.

Revista Observatório final.indd 20 25/04/2014 14:32:01

A partir da estrutura inicialmente proposta, muitos foram os desdobramentos: criaram-se publicações e produtos regulares, fortaleceu-se a articulação com outros órgãos governamentais e da sociedade civil, revisaram-se os mecanismos e instrumentos de funcionamento. Estas transformações, descritas na seção a seguir, fazem parte do processo de consolidação institucional do Observatório.

2. Trajetória do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero: mudanças, avanços e conquistas

Desde 2009, o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero passou por um período intenso de experiências, revisões e inovações. Foram criados alguns instrumentos regulares de trabalho, vinculados à própria equipe técnica do Observatório, entre os quais se destaca a Revista do Observatório. Com publicação anual, podendo contar com edições extraordinárias, a Revista do Observatório já está em sua sexta edição, tendo contemplado temas como mulheres e poder, trabalho e gênero, autonomia econômica e desenvolvimento sustentável. O Observatório também publica, desde o início, o Boletim Observa Gênero, que divulga periodicamente notícias sobre questões afetas aos direitos das mulheres, iniciativas governamentais e da sociedade civil.

Outra ação de destaque é o projeto "Mais Direitos e Mais Poder para as Mulheres Brasileiras", implementado pela SPM em parceria com sete organizações feministas[6], com financiamento do Fundo para a Igualdade de Gênero, da ONU Mulheres. Trata-se de uma iniciativa inovadora, que reúne uma entidade governamental e organizações da sociedade civil para incidir na agenda pública nas áreas de autonomia econômica e acesso aos espaços de poder e decisão. O projeto está em curso desde 2011, sendo que a participação da SPM se encerrou em 2013 e que a atividade do consórcio da sociedade civil se mantém até outubro de 2014.

O Observatório também vem atuando conjuntamente com outras instituições, como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), para discutir e qualificar a produção de dados no país, de modo a garantir o recorte de gênero e suas interseccionalidades (cor/raça, faixa etária, região, entre outras) nos dados e análises produzidas. Merece destaque o Comitê de Estudos e Pesquisas sobre Gênero e Uso do Tempo (CGUT), coordenado pela SPM e integrado pelo Observatório, IBGE e IPEA, que tem trabalhado para apri-

6 SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia; Centro Feminista de Estudos e Assessoria – Cfemea; Coletivo Leila Diniz; Cunhã Coletivo Feminista; Geledés Instituto da Mulher Negra; Redeh – Rede de Desenvolvimento Humano; e Instituto Patrícia Galvão.

Revista Observatório final.indd 21 25/04/2014 14:32:01

morar as estatísticas nacionais na temática do uso do tempo e outras com recorte de gênero. A parceria entre as instituições também levou a importantes trabalhos, como o Retrato das Desigualdades, que em suas quatro edições fornece um quadro detalhado de como as desigualdades de gênero e raça estruturam a sociedade brasileira. Outras iniciativas, como o recém lançado Dossiê Mulheres Negras, também são frutos da ação conjunta das entidades em prol da produção e difusão de conhecimento sobre a desigualdade de acesso a direitos experienciada pela população brasileira.

Um importante avanço do trabalho do Observatório na área de monitoramento de indicadores se deu com a criação do Relatório Anual Socioeconômico da Mulher (RASEAM). O Relatório foi instituído por meio da Lei 12.227 de 12 de abril de 2010, sob responsabilidade do Poder Executivo, para monitoramento de dados a cerca da população feminina brasileira. Após onze anos de tramitação e de construção de consensos no Congresso Nacional, a Lei foi aprovada em 2010, institucionalizando a publicação anual do RASEAM. Trata-se de uma compilação–descritiva e analítica–das principais bases de dados e indicadores referentes ao perfil demográfico e socioeconômico das mulheres brasileiras. Em meados de 2012, o Observatório iniciou esforços para cumprir com o instrumento legal, culminando com a publicação da primeira edição do RASEAM ao final de 2013[7].

O RASEAM, instituído para responder à demanda social por produção e disseminação de dados sobre a realidade das mulheres e as políticas para a igualdade de gênero, é um relevante instrumento para subsidiar a elaboração e implementação de políticas públicas para as mulheres, promover a participação e o controle sociais e promover a garantia dos direitos das mulheres–todos estes objetivos afetos às próprias missões institucionais do Observatório e da SPM/PR. Constitui-se, assim, como um instrumento de referência para o monitoramento de indicadores de gênero. Destaque-se que, atualmente, o RASEAM é o único relatório produzido por órgãos governamentais exclusivamente dedicado à compilação e análise de indicadores da temática. Nos demais relatórios, quando há um recorte de gênero, o tema é abordado transversalmente.

Para a elaboração do RASEAM, foi instituído um grupo de trabalho com participação governamental e da sociedade civil. Este grupo substituiu o antigo GT de indicadores, previsto na estrutura originária do Observatório. Os demais GTs foram extintos, assim como o Conselho Consultivo, cuja função passou a ser desempenha-

7 Arquivo eletrônico disponível em: http://spm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2013/raseam-interativo.

Revista Observatório final.indd 22 25/04/2014 14:32:01

da pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que conta com uma câmara técnica exclusiva para pautar a atuação do Observatório e promover o controle social de suas atividades. Percebeu-se, após um período inicial, que seria mais proveitoso estabelecer GTs específicos para demandas pontuais, ao invés de uma complexa estrutura permanente.

As mudanças de estrutura organizacional foram realizadas a partir da experiência do Observatório, que optou por um fluxo de trabalho mais flexível – mas nem por isso menos aberto ao diálogo e à participação. O novo formato ainda está em fase de consolidação, mas já dá sinais de ser mais compatível com a dinâmica e as capacidades de monitoramento da equipe.

Uma importante mudança, que deverá contribuir para ampliar a acessibilidade e a efetividade das ações do Observatório, será a instalação do novo site, previsto para o primeiro semestre de 2014. Conforme mencionado, os observatórios costumam depender diretamente da Internet para seu trabalho de difusão de informações e conhecimentos. Com o Observatório Brasil da Igualdade de Gênero não é diferente. Embora disponha de uma página na Internet, ela é muito restrita para os conteúdos e formatos que o Observatório deseja disponibilizar. A nova página será muito mais acessível, intuitiva e interativa, ampliando o alcance das ações do Observatório e deixando-o ainda mais próximo de seu público.

3. Oportunidades e desafios para o futuro

Em poucos anos, o Observatório atingiu muitas conquistas. Em primeiro lugar, manteve-se como um projeto permanente da SPM/PR, independentemente das flutuações inerentes às trocas de direção do órgão. Desse modo, conseguiu ganhar experiência e manter certa constância na produção de seus instrumentos de trabalho e divulgação. Além disso, o Observatório conquistou o reconhecimento de parceiros e do público interessado, tendo uma boa recepção de seu trabalho.

Cabe, finalmente, elencar alguns desafios para os próximos anos. O principal deles é promover maior integração e diálogo entre os diferentes instrumentos de trabalho do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero (Boletins, Revista do Observatório, site e RASEAM). No início, isso era feito por meio da definição de temas anuais aos quais o Observatório se dedicaria. No entanto, avaliou-se que se tratava de um período muito extenso, o que comprometia o dinamismo das atividades. A partir de 2014, pretendemos selecionar áreas temáticas com foco mensal ou trimestral, de modo a contribuir com a articulação dos instrumentos sem engessá-los.

O Observatório também tem como desafio para os próximos anos tornar-se referência na área de indicadores de gênero e de políticas públicas para as mulheres. Nesse sentido, o RASEAM é uma respon-

Revista Observatório final.indd 23 25/04/2014 14:32:01

sabilidade e também uma grande oportunidade: com o tempo, pode se tornar um importante instrumento para o monitoramento das políticas públicas e para a realização de análises e pesquisas sobre as mulheres no país. Ele também deve se tornar cada vez mais integrado com as políticas da SPM/PR: pode subsidiar o processo de seleção de indicadores para o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), para o Plano Plurianual (PPA) e para programas específicos.

Independentemente das mudanças que projetos atuais e futuros tragam, uma característica da atuação do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero permanecerá constante: seu compromisso com a promoção da igualdade de gênero, com a qualificação e o aprimoramento das políticas públicas e com a transparência das ações do Estado brasileiro.

Revista Observatório final.indd 24 25/04/2014 14:32:01

ARTIGO

O CNDM na promoção dos direitos das mulheres

Conselho Nacional dos Direitos da Mulher

A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM), há 10 anos, é um importante marco do processo de institucionalização das políticas voltadas à promoção dos direitos das mulheres. O reconhecimento por parte do Estado brasileiro de que uma série de desigualdades impede a plena efetivação dos direitos das mulheres tem levado, nas últimas décadas, a uma série de avanços institucionais, entre os quais se inclui a criação da SPM. Um importante momento que marcou o início desse processo foi a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), em 1985. A criação dessas duas instâncias – CNDM e SPM/PR – respondeu às crescentes demandas e pressões dos movimentos de mulheres e feministas. Em seus diferentes papéis institucionais, vêm promovendo o fortalecimento das ações do Estado para as mulheres e a sensibilização da sociedade para as desigualdades de gênero.

Neste artigo, apresentaremos o contexto de criação do CNDM, as transformações pelas quais passou a partir da criação da SPM/PR e suas principais ações. Por fim, discutiremos os principais desafios identificados para os próximos anos de atuação do CNDM na promoção dos direitos das mulheres no país e da participação e controle social.

1. Fragmentos históricos da criação do CNDM

Na luta pela redemocratização do país, diversos movimentos sociais adquiriram visibilidade pública, levando para o cenário político demandas específicas que requalificavam o conceito de democracia, de justiça social e de igualdade. Entre esses, destacavam-se os movimentos de mulheres e feministas, organizados como atores políticos a partir dos anos setenta. Apresentavam propostas e plataformas voltadas para os direitos humanos das mulheres em suas várias dimensões: violência; saúde, direitos sexuais e direitos reprodutivos; trabalho; família; educação, entre outras. Organizadas em grupos, em coletivos e em outras formas de articulação autônoma, e presentes em sindicatos, associações profissionais e universidades, mulheres marchavam pela democratização das instituições e por um conceito de

Revista Observatório final.indd 25 25/04/2014 14:32:01

democracia segundo o qual fossem reconhecidas como cidadãs plenas de direitos e responsabilidades.

Com as eleições de 1982 e a vitória da oposição em estados como São Paulo e Minas Gerais, são criados os primeiros órgãos de governo com o mandato de desenvolver políticas públicas voltadas para o avanço da condição das mulheres: os Conselhos dos Direitos da Mulher. Considerando a dimensão e complexidade do país e a necessidade de contar com um órgão de âmbito federal que atuasse na defesa dos direitos das mulheres, os movimentos de mulheres deflagraram uma campanha junto a candidatos à Presidência da República pela criação de um órgão semelhante que atuasse em nível nacional. Vivia-se o período das Diretas Já, quando a sociedade civil, em grandes manifestações pelas ruas em todos os rincões do país, demandava o pleno retorno ao estado democrático de direito. As mulheres, organizadas em frentes diversas, marchavam pela democracia e pela reconceituação dessa prática.

Após uma série de negociações, em 29 de agosto de 1985 foi instituído, por ato do poder legislativo (Lei nº 7.353), o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Vinculado ao Ministério da Justiça, tinha um caráter híbrido, porque, denominando-se Conselho, era, na realidade, uma Secretaria de Estado, com um corpo técnico e administrativo, um centro de documentação, gestão financeira e orçamento próprio. Contava também com um Conselho, órgão de consulta e deliberação, composto por representações da sociedade civil, que se reunia periodicamente em Brasília, e que neste sentido, se assemelhava ao formato do atual CNDM. Tinha a finalidade de promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra as mulheres e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país.

Naquele contexto histórico, em que protagonistas da sociedade brasileira dos mais diversos pensamentos políticos ideológicos lutavam pela consolidação da democracia no país, muitos foram os feitos e incidências políticas desbravadas por conselheiras do CNDM. Reconhecidamente comprometidas com as causas das mulheres, as conselheiras conquistaram importantes direitos que ficaram consequentemente registrados nas páginas da história das mulheres. Uma grande vitória foi assegurar direitos das mulheres na Constituição, que incorporou 80% das demandas das mulheres, expressas na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes.

Nos anos seguintes, o CNDM e os movimentos feministas e de mulheres passaram por um período de muitos desafios e enfrentamentos, tendo em vista o avanço das políticas neoliberais e o impacto que tiveram no debate público e na agenda das políticas sociais. Entretanto, nunca se deixou de pressionar os poderes constituídos pelas pautas dos direitos das mulheres. A

Revista Observatório final.indd 26 25/04/2014 14:32:01

força dos movimentos feministas e de mulheres fez com que, com a mudança de governo, fosse possível outro grande avanço no sentido da institucionalização das políticas para as mulheres: a criação de um órgão federal com a atribuição de implementação, coordenação e articulação dessas políticas.

2. O CNDM em interlocução com a Secretaria de Políticas para as Mulheres

Em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres da Presidência da República, o CNDM, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, integrou-se à sua estrutura com a finalidade de formular e propor diretrizes de ação governamental voltadas à promoção dos direitos das mulheres e atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero.

O CNDM passou por um processo de reestruturação ao longo dos últimos 10 anos, com a ampliação da representação de ministérios, a eliminação da indicação de suas representantes pelo/a Presidente/a da República, e a inclusão de conselheiras com notório conhecimento nas questões de gênero. A criação e fortalecimento das câmaras técnicas também contribuíram para qualificar e potencializar a atuação do CNDM.

Ao longo desse período, a SPM e o CNDM mantiveram parcerias frutíferas, em seus diferentes papéis. Algumas iniciativas se destacam, detalhadas a seguir. Em primeiro lugar, deve-se mencionar o papel relevante que o CNDM teve na estruturação e consolidação de um novo e importante espaço de participação e controle social: as Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres, cujas três edições se realizaram em 2004, 2007, 2011. As Conferências são formas inovadoras de participação social, e marcam grandes momentos de avaliação de políticas e definição de diretrizes para a atuação do governo. Além disso, elas complementam a atuação mais cotidiana do CNDM, que propicia um canal permanente de diálogo da sociedade civil organizada com o governo.

Deve-se ressaltar também o papel relevante que o CNDM teve na interlocução com conselhos estaduais de direitos das mulheres, promovendo, conjuntamente com a SPM, seminários para discutir a atuação dos conselhos e realizar diagnósticos sobre a garantia dos direitos das mulheres no país. A interlocução com outros conselhos nacionais, de temas setoriais, também tem sido uma constante, promovendo a ação em rede.

Também na esfera internacional o CNDM tem tido atuação de destaque. Além de estar presente, pautando e influenciando as discussões em fóruns internacionais (como as Conferências Regionais da CEPAL e a RMAAM – Reunião de Ministras e Altas Autoridades do Mercosul), o Conselho tem se posicionado em questões internacionais de grande impacto para os direitos

Revista Observatório final.indd 27 25/04/2014 14:32:01

das mulheres. O caso mais relevante foi o da iraniana Sakineh Asttiani, condenada em seu país à sentença de apedrejamento. O CNDM divulgou uma nota de apoio a ela, solicitando a comutação da pena e a reconsideração de sua condenação, além de ter apoiado a decisão do então Presidente Lula de conceder asilo político a ela.

O CNDM também tem trabalhado pela sensibilização da sociedade e do Estado brasileiro na desconstrução de estereótipos e promoção dos direitos das mulheres. Destacam-se, entre as temáticas abordadas, a questão do aborto e da naturalização de papéis de gênero machistas. Com relação à interrupção da gravidez de fetos anencéfalos, o CNDM atuou de forma constante, desde 2004, quando preparou texto de apoio ao Ministro da Saúde, até a votação pelo Supremo Tribunal Federal, em 2012, que descriminalizou a prática.

Em parceria com a SPM, o CNDM apoiou a constituição do Fórum de Organismos de Mulheres dos Partidos Políticos, espaço de articulação suprapartidário que visa definir plataformas mínimas comuns entre os partidos em temáticas relacionadas aos direitos das mulheres. Depois de criado, o Fórum, com apoio da SPM e do CNDM, lançou a plataforma "Mais Mulheres no Poder", em 2008, voltada aos/às candidatos/as às eleições municipais daquele ano. Essa iniciativa pioneira tem sido mantida e foi atualizada para as eleições de 2010 e 2012.

Uma grande conquista que não pode deixar de ser mencionada foi a aprovação, em 2013, da chamada "PEC das domésticas" – proposta de emenda constitucional que equiparou os direitos das/os trabalhadoras/es domésticas/os aos/às demais trabalhadores/as. A articulação do CNDM com os/as parlamentares foi bastante importante para garantir o sucesso da iniciativa. Sua atuação continua hoje relevante, tendo em vista os embates que ainda estão em curso a respeito da regulamentação da emenda constitucional, e as ameaças de limitação de direitos que as disputas políticas no Congresso colocam. Outras temáticas importantes de interlocução do CNDM com os/as congressistas são a discussão da Reforma Política, CPI do Aborto e o Estatuto do Nascituro. Durante a realização da CPMI da Violência contra a Mulher, as conselheiras também atuaram junto aos/às congressistas em seus estados de origem.

O CNDM (especialmente as Conselheiras da Câmara Técnica de Orçamento e Planejamento) participou ativamente da discussão e implementação da nova metodologia da Construção do Orçamento e planejamento do governo (envolvendo o Plano Plurianual, definição das Agendas Transversais – inclusive a de mulheres –, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual), através de sua atuação no Fórum Interconselhos.

O CNDM também acompanhou a atuação da SPM em proximidade, pautando os processos de elaboração dos Planos Nacio-

Revista Observatório final.indd 28 25/04/2014 14:32:01

nais de Políticas para as Mulheres (PNPM), em suas três edições, e o monitoramento deles, por meio do Comitê de Monitoramento e Avaliação do PNPM. Com posições por vezes distintas, cientes de seus diferentes papéis, CNDM e SPM têm atuado com afinco pela promoção dos direitos das mulheres.

3. À guisa de conclusão: alguns desafios

Neste momento de celebração de 10 anos da SPM, e da proximidade do aniversário de 30 anos do CNDM, temos muito a comemorar. Muitos foram os avanços no sentido da institucionalização de instrumentos de políticas públicas e canais de diálogo, participação e controle social.

Contudo, é evidente que muitos desafios persistem. A construção de políticas para as mulheres encontra-se ainda em suas primeiras etapas, tendo ainda muitos objetivos a cumprir. Ainda há muitos direitos dos quais as mulheres brasileiras permanecem privadas.

Para o CNDM, algumas questões se sobressaem. Os últimos dez anos foram marcados pela expansão e criação de novas formas de participação e controle social (especialmente por meio das Conferências) e a reativação e dinamização dos Conselhos. Contudo, esse mesmo modelo, que promoveu tantas inovações em termos de arranjos institucionais e experimentos democráticos, vem sendo questionado recentemente, especialmente no que se refere à sua capacidade de incluir a chamada sociedade civil "desorganizada" – os grupos não organizados e não representados pelos movimentos e instituições existentes. Trata-se, fundamentalmente, de uma questão de radicalização da própria lógica de aprofundamento da democracia, da qual o CNDM faz parte. Essa demanda por mais canais de diálogo e transformação das formas de se fazer política, que já se fazia sentir nos últimos anos, se tornou ainda mais premente após as manifestações de junho de 2013, que marcaram a presença de novos grupos na cena política que exigem mais: mais direitos, mais políticas públicas e serviços de qualidade, mais representatividade e participação, e mais democracia.

Como responder a esse desafio? As respostas serão construídas ao longo do tempo, quando serão necessárias outras inovações na forma de se pensar e fazer política. Compartilhamos uma certeza: o CNDM continuará exercendo um papel fundamental para o aprofundamento da democracia e a promoção dos direitos das mulheres, e irá colocar toda a sua experiência e história a serviço dessas mudanças.

Revista Observatório final.indd 29 25/04/2014 14:32:01

ARTIGO

A articulação do Brasil no cenário internacional: a defesa dos direitos das mulheres

Leila Linhares Barsted[8]

Em 1948, a Declaração Universal de Direitos Humanos, em seu Preâmbulo, considerou que "*o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade*". Por isso, dentre os compromissos acordados pelos dos Estados Membros inscreve-se aquele de desenvolver, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e as liberdades fundamentais e a observância desses direitos e liberdades.

O sistema internacional de proteção aos direitos humanos se ampliou a partir dessa data, com a aprovação de tratados, convenções, recomendações, conferências e atuação de mecanismos de controle e monitoramento dos compromissos firmados na legislação internacional. Além de um sistema global de proteção desses direitos, sistemas regionais se formaram, aprofundando ou especificando, em face de contextos locais, o alcance de um direito internacional de proteção aos direitos humanos.

A legislação e a doutrina internacional de direitos humanos, a partir da década de 1960, passou a considerar a existência de sujeitos concretos, não explicitados na Declaração de 1948, para os quais se fez necessária a criação de proteções específicas[9]. No que diz respeito às mulheres, duas Convenções merecem especial atenção. A primeira, parte do sistema global, é a Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), aprovada pela Assembleia das Nações Unidas, em 1979. Essa Convenção foi ampliada pela Resolução 19, de 1992, incorporando em seu texto a violência contra a mulher como uma forma de discriminação, conforme o artigo 1º dessa Convenção. A Convenção fortaleceu-se, em 1999, quando foi aprovado um Protocolo Facultativo[10], a partir do qual todo Estado Parte das Nações Unidas reconhece a competência do Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher para receber e considerar as comunicações de pessoas que se consideram vítimas de violação de

8 Advogada, Coordenadora Executiva da CEPIA, Membro do Comitê de Especialistas – CEVI do Mecanismo de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará – MESECVI da Organização dos Estados Americanos.

9 Assim, em 1966, foi aprovada, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

10 Ver www.unifem.org.br/

Revista Observatório final.indd 30 25/04/2014 14:32:01

direitos por parte do Estado.

A segunda Convenção, parte do sistema interamericano, é a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher – Convenção de Belém do Pará, aprovada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1994, que retoma a Declaração da Conferencia Mundial de Direitos Humanos, de 1993, que expressamente reconhece que a violência contra as mulheres e as meninas é uma violação de direitos humanos.

Neste artigo, procuro sintetizar a participação e a articulação do Brasil nesses dois sistemas no que diz respeito aos direitos humanos das mulheres, considerando a atuação do Estado e aquela promovida pelos movimentos de mulheres e organizações de mulheres.

Nas últimas três décadas, a articulação do Brasil no cenário internacional, no que diz respeito aos direitos das mulheres, tem por paradigma a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, que reconheceu a plena igualdade entre os indivíduos, sem aceitar qualquer forma de discriminação.

A adesão do Estado brasileiro aos sistemas global e regional de proteção aos direito humanos, em especial aos compromissos assumidos nas Convenções CEDAW e Belém do Pará, deve-se ao processo de redemocratização do país, na década de 1980, quando foi restabelecido o Estado Democrático de Direito, bem como à mobilização, pressão e contribuição dos movimentos sociais, dentre os quais os movimentos feministas brasileiros, agentes políticos fundamentais nesse processo. Ao refletir sobre a atuação do Brasil no cenário internacional faz-se necessário, portanto, não apenas observar a atuação do Estado, mas, igualmente, a participação dos movimentos e organizações feministas brasileiras.

A Constituição Brasileira, de 1988, ao declarar e garantir a igualdade entre homens e mulheres assumiu o compromisso do Brasil para com os sistemas de proteção aos direitos humanos. Em seu Prefácio, a Constituição define que o Brasil é um *Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias*.

Em seu Art. 1º, a Constituição elencou como um dos fundamentos da República Brasileira a dignidade da pessoa humana, endossando a histórica Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948. A inserção do Brasil no cenário internacional, como um Estado defensor dos direitos humanos, apoia-se em diversos outros artigos da Carta Constitucional, tal como o artigo 4º que declara como um dos ob-

Revista Observatório final.indd 31 25/04/2014 14:32:01

jetivos fundamentais da República[11] a *observância dos direitos humanos e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade.*

O artigo 5º, relativo às garantias dos direitos individuais em seu § 1º ampliou o conceito de cidadania e reconhece que "*Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte"*[12]. Na mesma direção de uma cidadania ampla, para além das fronteiras nacionais, o § 3º desse mesmo artigo estabeleceu a equivalência dos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos às emendas constitucionais, aprovadas pelo Congresso Nacional. Indo mais além, o § 4º desse mesmo artigo declara que o *Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão*[13]. Esses têm sido os eixos da atuação política externa brasileira na defesa dos direitos humanos.

Tendo esse quadro constitucional por referência, Flávia Piovesan[14] destaca que a Constituição de 1988 simbolizou "*o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país*"[15].

A adesão do Brasil ao sistema global das Nações Unidas e ao sistema interamericano da Organização dos Estados Americanos (OEA) obriga o país a respeitar seus compromissos legais internacionais e a se alinhar à doutrina e à jurisprudência internacional pautada pelo respeito aos direitos humanos. A presença do Brasil se faz em articulação com agências dos sistemas ONU e OEA, com outros países, que se alinham ao paradigma de respeito à dignidade da pessoa humana, e com os movimentos e organizações de mulheres brasileiras.

A partir da redemocratização[16], o Estado Brasileiro passou a endossar as convenções, tratados e declarações sobre direitos humanos, em especial sobre direitos humanos das mulheres. Tem se orientado pela doutrina e jurisprudência internacional que tem por fonte as declarações, planos de ação, recomendações gerais e específicas dos sistemas global e interamericano. O Brasil submete-se, ainda, às exigências de apresentação de relatórios nacionais sobre a situação das mulheres perante os Comitês das Nações Unidas e da OEA. A política externa brasileira tem

11 CF Art. 4º, incisos II e IX.

12 Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional N. 45, de 2004.

13 Parágrafo incluído pela Emenda Constitucional N. 45, de 2004.

14 PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos, Civis e Políticos: PROGRESSO a Conquista da Cidadania feminina. In: BARSTED, Leila Linhares e PITANGUY, Jacqueline (orgs.). **O Progresso das Mulheres no Brasil**–2003-2010, CEPIA/ONU Mulheres, Rio de Janeiro, 2011.

15 PIOVESAN, opus cit. Pág. 60.

16 Mesmo tendo assinado em 1984 a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, o Estado Brasileiro o fez com a reserva no que diz respeito às relações familiares. Essa reserva só foi retirada em 1994.

Revista Observatório final.indd 32 25/04/2014 14:32:02

sido importante para o apoio da globalização dos direitos humanos das mulheres. Na área diplomática, em casos concretos, o Estado brasileiro tem se manifestado em relação à violação dos direitos das mulheres em várias partes do mundo.

O Estado brasileiro tem se articulado para debater sobre direitos das mulheres com instâncias da ONU, em especial com ONU Mulheres, com a Comissão Sobre a Situação da Mulher (CSW) e com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) / Divisão da Mulher. Essa articulação também se faz junto a instâncias da Organização dos Estados Americanos (OEA), incluindo, dentre outras, a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), o Mecanismo de Seguimento da Convenção de Belém do Pará (MESECVI) e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Outras articulações, que dizem respeito aos direitos das mulheres, têm sido promovidas junto à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), ao grupo tripartite IBAS–Brasil, Índia e África do Sul, dentre outros organismos, promovendo, também, o necessário diálogo sul-sul[17]. A articulação do Brasil com instâncias internacionais produz efeitos internos, tais como a promoção de campanhas, conferências e publicações, envolvendo instituições do sistema global e interamericano, e que, além da atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, contam com o apoio de outros Ministérios, incluindo o Ministério das Relações Exteriores.

O Estado brasileiro também tem se preocupado em fortalecer o diálogo sul-sul ampliando o campo da solidariedade no avanço dos direitos humanos. Alguns exemplos podem ser destacados nesse sentido.

Em 1994, ao dialogar internamente com as organizações e movimentos de mulheres no país, a diplomacia brasileira na Conferência de População e Desenvolvimento, realizada no Cairo, em 1994, pautou-se pelo texto constitucional de 1988, que reconhece direitos reprodutivos[18] e o dever o Estado de respeitá-los. O Plano de Ação dessa Conferência, bem como da IV Conferência Mundial da Mulher, de 1995, indica a importância desse trabalho diplomático em articulação com a sociedade civil e que foi retomado em outras Conferências.

O reconhecimento da competência da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por exemplo, foi decisivo para que o Estado Brasileiro se submetesse à decisão dessa Comissão relativa aos direitos humanos violados de Maria da Penha Fernandes. Esse reconhecimento levou o Estado a promover o julgamento do agressor, indenizar a vítima e aprovar, em 2006, a Lei de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher – Lei Maria da Penha[19]. Da mesma forma, a competência do Co-

17 Ver a esse respeito o site da Secretaria de Políticas para as Mulheres.

18 Constituição Brasileira, artigo 226, parágrafo 8º.

19 A decisão da Comissão Interamericana Direitos Humanos da OEA, de 2001, referendou as denúncias apresentadas, em 1998, pelo CLADEM e pelo CEJIL-Brasil–Centro para a Justiça e o Direito Internacional. Ver a esse respeito RELATÓRIO N° 54/01, CASO 12.051, MARIA DA PENHA MAIA FERNANDES, BRASIL, 4 de abril de 2001, in www.cidh.oas.org/annualrep/2000port/12051.htm.

Revista Observatório final.indd 33 25/04/2014 14:32:02

mitê CEDAW e do Mecanismo de Monitoramento da Convenção de Belém do Pará – MESECVI tem levado o Estado brasileiro a apresentar perante esses Comitês relatórios nacionais sobre o avanço no cumprimento das respectivas Convenções.

Dentre os exemplos recentes da participação do Brasil no âmbito regional, destaca-se a *1ª Conferência Regional da América Latina e Caribe Cairo +20 – Integração Plena da sustentabilidade com igualdade e enfoque de gênero e direitos humanos – o Programa de Ação do Cairo depois de 2014*, realizada pela CEPAL, em Montevidéu, em agosto de 2013.

Nessa Conferência foi elaborado o importante *Consenso de Montevidéu sobre População e Desenvolvimento*, que teve uma decisiva participação do Brasil. O Consenso reafirmou "*que a promoção e a proteção dos direitos sexuais e dos direitos reprodutivos são essenciais para se alcançar a justiça social e os compromissos nacionais, regionais e mundiais para o desenvolvimento sustentável*". Tal como em conferências anteriores, observou-se, nessa Conferência Regional, a participação de feministas como membros da delegação oficial, indicando que a articulação do Brasil nesses espaços se beneficia das contribuições, das críticas e da presença das redes, movimentos e organizações de mulheres.

Em outubro de 2013, destaca-se a presença do Brasil na XII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe, realizada pela CEPAL na República Dominicana. Nessa Conferência, mais uma vez, foi importante a presença de ONGs e movimentos de mulheres para o debate dos temas da agenda desse evento–igualdade de gênero, empoderamento das mulheres e tecnologias da informação e comunicação. Nessa Reunião, a Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres manifestou o interesse do governo brasileiro de manter aberto o diálogo com a sociedade civil, para assegurar "espaços de expressão dos movimentos de mulheres e feminista no encontro latino-americano e caribenho".

Nesse processo político de articulação internacional, fica evidente a importância da capacidade de articulação dos movimentos e organizações feministas brasileiros para o reconhecimento e o respeito aos direitos humanos das mulheres, para o avanço desses direitos, para o impedimento de retrocessos e monitoramento da implementação desses direitos.

A articulação das feministas tem contribuído para os processos de integração regional e global e para o avanço de uma plataforma consensual de luta pelos direitos humanos das mulheres. Tal contribuição tem sido promovida por meio de diálogo com os organismos internacionais, especialmente, com organizações e movimentos de mulheres de outros países para a promoção de uma sinergia que possa fortalecer outros avanços e se contrapor a retrocessos e violações de direitos humanos das mulheres. A articulação feminista tem a potencialidade de contribuir para outros sistemas regionais

Revista Observatório final.indd 34 25/04/2014 14:32:02

de proteção aos direitos humanos e para a garantia de uma solidariedade com mulheres de países violadores desses direitos.

A articulação internacional, tanto do Estado, como das redes, organizações e movimentos de mulheres, envolve questões diversas relativas à saúde, direitos sexuais e reprodutivos, violência, exploração sexual, participação política, direitos civis, trabalho, educação, situação das mulheres rurais e indígenas, racismo, meio ambiente, segurança alimentar, pobreza, acesso às novas mídias e tecnologias de comunicação, dentre outros temas que estão presentes não apenas nas convenções específicas sobre as mulheres, mas que permeiam outras convenções e documentos internacionais.

Essa articulação mais ampla tem como premissa que não basta reivindicar políticas e legislações nacionais que reconheçam os direitos humanos das mulheres e eliminem as discriminações. É preciso que se consolide um direito internacional na mesma direção e que se busquem formas concretas de solidariedade para com as mulheres de todo mundo.

As pré-conferências e as conferências internacionais têm se constituído em espaços importantes de articulação política tanto para os Estados, como para as redes e organizações de mulheres. Nesses espaços se organizam não apenas o fórum oficial, mas, também, os fóruns paralelos, campo de reunião dos movimentos sociais em âmbito internacional. Um internacionalismo feminista está presente nesses encontros paralelos, onde são apresentadas denúncias de violações e definidas estratégias para pressionar tanto os organismos internacionais como cada Estado Membro para o reconhecimento e avanço dos direitos das mulheres.

Nas últimas décadas, a articulação internacional feminista tem exercido papel importante junto aos Comitês de Direitos Humanos, em especial aqueles relativos à Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres e à Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra as Mulheres – Convenção de Belém do Pará. Os relatórios sombra elaborados, em diversos países, por movimentos e organizações feministas são importantes instrumentos para que esses Comitês orientem suas recomendações aos Estados Partes, visando o respeito e avanço dos direitos das mulheres.

A articulação internacional também tem sido desenvolvida em eventos não oficiais promovidos pelas redes, movimentos e organizações de mulheres e, especialmente, nas redes sociais. Essa articulação não se restringe apenas à defesa dos direitos das mulheres, mas também busca ampliar o diálogo com outros grupos de defesa dos direitos humanos, no esforço de mútuo apoio e na inserção das perspectivas de gênero em suas agendas.

Muitos são os exemplos dessas articulações internacionais feministas, que implicam grande atuação dos movimentos, redes e organizações feministas do Brasil. Podemos destacar, dentre essas múltiplas articu-

Revista Observatório final.indd 35 25/04/2014 14:32:02

lações[20], a Marcha Mundial das Mulheres, a Rede Saúde de Mulheres Latino-Americanas e do Caribe, o Comitê da América Latina e do Caribe para Defesa dos Direitos das Mulheres (CLADEM), a Articulação Feminista Mercosul (AFM), a Rede Internacional de Fundos para as Mulheres (IWFN). Essas articulações potencializadas pelas redes sociais constroem uma solidariedade internacional, praticamente em tempo real. Muitas dessas articulações têm destacado temas que ainda não foram aprofundados suficientemente pelos diversos Estados Membros, dentre os quais a questão do racismo. A limitação de direitos no campo da sexualidade e o perigo de retrocessos em relação a esses direitos são outros temas que informam o debate internacional sobre a garantia da laicidade do Estado. Essas articulações exigem, ainda, políticas mais enérgicas para responder à magnitude da violência contra as mulheres em todos os países da Região.

Mesmo considerando a grande atuação nos cenários nacional e internacional das redes, movimentos e ONGs de mulheres, a sustentabilidade dessa articulação tem apresentado problemas no que se refere às restrições de aporte de recursos financeiros. Tal dificuldade, já identificada nos últimos anos, foi debatida recentemente quando da XII Conferência Regional Sobre a Mulher Latino-Americana e Caribenha, promovida pela CEPAL com o tema Mulheres Latino-americanas e Caribenhas nos Processos de Integração Regional e Cooperação Solidária. Entre as propostas debatidas nessa Reunião, ênfase foi dada à necessidade da criação de um Fundo Autônomo Internacional[21], a ser provido com recursos públicos e privados, oriundos dos diversos países da Região, para a sustentabilidade das organizações de mulheres de forma a garantir a continuidade e a ampliação da incidência política desses movimentos e organizações feministas, nos cenários nacional e internacional.

A avaliação dessa articulação brasileira no cenário internacional, implicando o diálogo entre o Estado e as redes, movimentos e organizações feministas, indica um processo positivo de fortalecimento da atuação do Brasil da defesa dos direitos humanos das mulheres. A manutenção desse diálogo deve possibilitar uma cooperação para a formulação e implementação da política externa brasileira no campo da defesa dos direitos humanos e, em particular, dos direitos humanos das mulheres. Nesse diálogo, o Estado deve ser envolvido como um todo, incluindo ministérios diversos, com especial ênfase na Secretaria de Políticas para as Mulheres e no Ministério das Relações Exteriores para que o avanço das posições do Estado brasileiro possa se beneficiar das contribuições das redes, movimentos e organizações feministas.

20 Além das redes feministas, representantes de movimentos e organizações de mulheres brasileiras participam de outras redes internacionais voltadas para a defesa dos direitos humanos.

21 Proposta apresentada pela Articulação de Mulheres Brasileiras e a AFM.

Revista Observatório final.indd 36 25/04/2014 14:32:02

ARTIGO

O debate sobre os direitos das mulheres: um olhar sobre o cenário internacional

Sônia Malheiros Miguel[22]

Um rápido olhar sobre o debate internacional em relação aos direitos das mulheres traz à tona algumas constatações: o fortalecimento de estruturas dedicadas ao tema das mulheres nos organismos multilaterais; o aprofundamento das discussões sobre a igualdade de gênero nesse contexto; e a tensão ainda existente quando são tratados alguns temas considerados "difíceis" ou "delicados", como saúde sexual, saúde reprodutiva, direitos sexuais, direitos reprodutivos, aborto, educação sexual, entre outros.

Nesses últimos anos, parte das "institucionalidades" responsáveis pela temática de gênero teve seu lugar alterado na estrutura organizacional, com ampliação de poder e influência. Para citar apenas alguns exemplos, na ONU, o Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), a Divisão para o Avanço da Mulher (DAW), o Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento pelo Avanço das Mulheres (INSTRAW) e o Escritório da Assessora Especial para Questões de Gênero foram incorporados para a criação da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres), instituída em julho de 2010, como parte da reforma da ONU.

Na Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), a Unidade Mulher e Desenvolvimento, criada em 1997, foi transformada, em janeiro de 2008, na Divisão de Assuntos de Gênero, atuando como Secretaria Técnica para a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas.

No MERCOSUL, a Reunião Especializada da Mulher, criada em 1998, foi transformada em Reunião de Ministras e Altas Autoridades do Mercosul (RMAAM), em 2011, mediante Decisão nº 24 do Conselho do Mercado Comum.

Esse novo patamar das estruturas responsáveis pelo estímulo e apoio à implementação de políticas que enfrentem a desigualdade de gênero é consequência do trabalho desenvolvido durante décadas, tanto nacional quanto internacionalmente, para o fortalecimento dos direitos das mulheres.

22 Artigo escrito por Sônia Malheiros Miguel, Assessora Especial, com a contribuição de Pedro Henrique Pina Cabral Viana, Analista Técnico em Políticas Sociais e Marise Ribeiro Nogueira, Assessora Internacional, todos integrantes da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Revista Observatório final.indd 37 25/04/2014 14:32:02

Vale lembrar que esse é um processo dinâmico, que se retroalimenta. Por um lado, a mobilização da sociedade e a pressão sobre os governos exercida pelas organizações feministas e de mulheres fazem com que as demandas por mais direitos, mais políticas e mais poder cresçam e tenham algum nível de resposta tanto nacional quanto internacionalmente. Por outro lado, a criação e o fortalecimento dos mecanismos governamentais de políticas para as mulheres reforçam o debate sobre os direitos das mulheres e a implementação de políticas públicas destinadas a promover a igualdade.

Mas esse processo não é simples nem isento de tensões. As diferenças ficam expostas durante a discussão dos acordos e resoluções de foros internacionais. Se observarmos, por exemplo, os resultados das 12 edições da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe, organizada desde 1977 pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL, é fácil mapear os diferentes pontos de vista e as mudanças de enfoque. Aqui, vamos fazer esse exercício em relação ao tema da saúde.

A primeira Conferência[23], intitulada "Conferência Regional sobre a Integração da Mulher no Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina", realizada em Havana, Cuba, em 1977, aprovou o "Plano de Ação Regional sobre a Integração da Mulher ao Desenvolvimento Econômico e Social da América Latina". Essa primeira Conferência ocorreu sob o impacto da Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, realizada em 1975, no México.

O Plano aprovado sugere propostas para a ação em diferentes áreas. O tema da saúde é tratado de maneira geral e, em relação à mulher, o foco é a saúde materno-infantil. O texto revela a preocupação com as alarmantes taxas de mortalidade materna e de recém-nascidos e salienta a necessidade de se garantir os cuidados de saúde mínimos e o próprio acesso das mulheres à saúde. No bloco em que trata do tema família, o Plano propõe "Respeitar o direito dos indivíduos e dos casais de receber informações e decidir, de maneira livre e responsável, sobre o número e o espaçamento de seus filhos". E recomenda a adoção de programas de "educação familiar incluída a educação sexual e o desenvolvimento psicossexual, a fim de (...) eliminar padrões culturais e costumes que alimentem e perpetuem idéias de superioridade ou inferioridade baseadas no sexo".

A segunda Conferência[24], realizada na Venezuela, em 1979, avaliou a execução do Plano Regional e aprovou seis resoluções, entre essas a que sugere a criação de uma Comissão *ad-hoc* e de Comissões nacionais

23 Para mais informações: http://www.cepal.org/mujer/publicaciones/xml/3/29903/InformePrimera.pdf

24 Para mais informações: http://www.cepal.org/mujer/publicaciones/xml/4/29904/InformeSegunda.pdf

Revista Observatório final.indd 38 25/04/2014 14:32:02

para estudar os problemas da mulher e da criança. Ao definir as prioridades da América Latina com vistas à Conferência Mundial do Decênio das Nações Unidas para a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz, a Conferência destaca as condições precárias de saúde na região, afirmando que as mulheres e as crianças são as mais afetadas por essa situação e recomendando aos países que promovam um acesso equitativo aos serviços de saúde.

A terceira Conferência[25], realizada no México, em 1983, aprovou 12 resoluções. A primeira resolução "Propostas para ações regionais e nacionais destinadas a melhorar a condição da mulher" recomenda aos governos "considerar a família como célula básica, sujeito e objeto de políticas globais" e "reelaborar as responsabilidades dos membros do casal (...) que impliquem igualdade e equidade entre os sexos, a livre informação e decisão sobre a procriação, e a relação com os filhos baseada na formação de pessoas capazes de assumir decisões".

As conclusões e recomendações da quarta Conferência[26], realizada na Guatemala em 1988, estão sintetizadas no documento "A mulher na América Latina e Caribe: avaliação e propostas de Ação". O documento aborda o tema da saúde, com foco na saúde materno-infantil. Mas, pela primeira vez, o texto faz uma referência ao aborto, reconhecendo que os abortos provocados são numerosos, muitas vezes clandestinos e colocam em risco a vida das mulheres. E recomenda que os programas devem contemplar "educação e serviços à mulher e ao homem em relação com a fertilidade humana e aos métodos contraceptivos, para permitir que possam decidir sobre o número de filhos, o espaçamento recomendável entre as gravidezes, os métodos mais adequados de planejamento familiar e de prevenção dos abortos". Ao tratar do âmbito normativo, afirma que "(...) No direito penal se deve eliminar o tratamento discriminatório para a mulher frente ao adultério, ao parricídio, ao infanticídio, ao aborto e à violação".

A quinta Conferência[27], realizada nas Antilhas Holandesas, em 1991, aprovou cinco resoluções. A primeira solicita a elaboração de um novo plano de ação regional, com o objetivo de submetê-lo à consideração dos governos na conferência seguinte.

A **s**exta Conferência[28], realizada no Chile, em 1994, aprovou o novo Programa de Ação Regional para as Mulheres da América Latina e Caribe 1995-2001[29] e dis-

25 Para mais informações: http://www.cepal.org/mujer/publicaciones/xml/5/29905/InformeTercera.pdf.
26 Para mais informações: http://www.cepal.org/mujer/publicaciones/xml/6/29906/InformeCuarta.pdf
27 Para mais informações:_http://www.cepal.org/mujer/publicaciones/xml/7/29907/InformeQuinta.pdf
28 Para mais informações: http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/4/29914/lcg1850e.pdf
29 Disponível em: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/4332/indice.htm.

Revista Observatório final.indd 39 25/04/2014 14:32:02

cutiu a participação da região na 4ª Conferência Mundial sobre a Mulher. O tema da saúde é abordado em diferentes áreas do novo Programa e o debate é marcado pelas tensões expressas na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizado no Cairo algumas semanas antes.

Várias ações propostas no Programa relativas à saúde sexual e reprodutiva e aos direitos reprodutivos foram objeto de reserva por parte da Argentina, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Peru e República Dominicana.

A ação estratégica que assegura às mulheres e aos homens o acesso aos meios anticonceptivos e que se permita às mulheres exercer livremente seus direitos reprodutivos e reafirma o parágrafo 8.25 do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento "nos casos em que o aborto não é contrário à lei, os abortos devem realizar-se em condições adequadas" foi objeto de reservas por parte do Equador, Honduras, Nicarágua, Peru e República Dominicana e também da Argentina.

As conferências seguintes foram profundamente marcadas tanto pelos resultados da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), que já marcou a sexta Conferência, quanto da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995) e por seus respectivos planos de ação: o Programa de Ação de Cairo e a Plataforma de Ação de Beijing.

Nesses dois documentos, o debate sobre a saúde da mulher deixou de ter como foco a saúde materno-infantil, tendo sido introduzidos os temas de saúde sexual, saúde reprodutiva e os direitos reprodutivos.

O Princípio 8 do Programa de Ação de Cairo afirma que "Toda pessoa tem direito ao gozo do mais alto padrão possível de saúde física e mental. Os Estados deveriam adotar todas as medidas apropriadas para assegurar, em condições de igualdade entre homens e mulheres, o acesso universal aos serviços de assistência médica, incluídos os relacionados com a saúde reprodutiva, que inclui o planejamento familiar e a saúde sexual. Os programas de assistência à saúde reprodutiva deveriam proporcionar a mais ampla variedade de serviços, sem qualquer forma de coerção. Todos os casais e todas as pessoas têm o direito fundamental de decidir livre e responsavelmente o número e o espaçamento de seus filhos e dispor de informação, de educação e dos meios para poder fazê-lo".

O Programa de Ação de Cairo, conta com um capítulo sobre "Direitos Reprodutivos e saúde reprodutiva" e outro sobre "Saúde, morbidade e mortalidade", com um bloco específico para tratar da "saúde da mulher e maternidade sem risco". Nesse bloco, o primeiro objetivo é "promover a saúde da mulher e a maternidade segu-

Revista Observatório final.indd 40 25/04/2014 14:32:02

ra; alcançar uma rápida e substancial redução na morbidade e na mortalidade maternas e reduzir as diferenças observadas entre países em desenvolvimento e países desenvolvidos, bem como dentro dos países. Com base em um compromisso com a saúde e o bem-estar da mulher, reduzir consideravelmente a quantidade de mortes e a morbidade decorrentes de aborto inseguro" (8.20).

Entre as medidas sugeridas para esse fim, encontra-se o "famoso" parágrafo 8.25: "Em nenhuma hipótese o aborto deve ser promovido como método de planejamento familiar. Todos os governos e organizações intergovernamentais e não governamentais são instados a reforçar seus compromissos com a saúde da mulher, a considerar o impacto de um aborto inseguro na saúde como uma preocupação de saúde pública e a reduzir o recurso ao aborto, ampliando e melhorando os serviços de planejamento familiar. À prevenção de gravidezes indesejadas deve ser dada sempre a mais alta prioridade e todo esforço deve ser feito para eliminar a necessidade de aborto. Mulheres com gravidez indesejada devem ter um pronto acesso a informações confiáveis e a uma orientação compreensível. Todas as medidas ou mudanças com relação ao aborto no sistema de saúde só podem ser definidas, no âmbito nacional ou local, de acordo com o processo legislativo nacional. Em circunstâncias em que o aborto não contraria a lei, esse aborto deve ser seguro. Em todos os casos, as mulheres devem ter acesso a serviços de qualidade para o tratamento de complicações resultantes de aborto. Os serviços de orientação pós-aborto, de educação e de planejamento familiar devem ser de imediata disponibilidade, o que ajudará também a evitar repetidos abortos".

Para termos uma idéia de quão complicada foi a negociação desse texto, uma nota de rodapé no Relatório da Conferência informa que "o idioma oficial do Programa de Ação é o inglês, com exceção do Parágrafo 8.25 que foi negociado em todos os seis idiomas oficias das Nações Unidas". A Santa Sé expressou reserva geral a 8 capítulos do Programa de Ação. Vários países islâmicos fizeram reservas aos parágrafos que contrariem o Islã. El Salvador, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Argentina, República Dominicana, Equador, Guatemala e Peru fizeram reservas aos parágrafos que faziam referências à saúde sexual e reprodutiva, aos direitos reprodutivos e às diferentes formas de famílias.

A Declaração de Beijing afirma: "o reconhecimento explícito e a reafirmação do direito de todas as mulheres a controlar todos os aspectos de sua saúde, em particular sua própria fecundidade, é básico para o fortalecimento de seu papel". E apregoa a necessidade de "garantir a igualdade de acesso e a igualdade de tratamento de homens e mulheres na educação e atenção de saúde e promover a saú-

Revista Observatório final.indd 41 25/04/2014 14:32:02

de sexual e reprodutiva da mulher e sua educação".

A Plataforma de Ação de Beijing, por sua vez, refere-se às "desigualdades e inadequações em matéria de serviços de saúde e outros afins e acesso desigual aos mesmos" como área crítica de especial preocupação.

No capítulo "A Mulher e a Saúde" diversos parágrafos fazem referência à saúde sexual, à saúde reprodutiva e aos direitos reprodutivos. Por exemplo, o parágrafo 92 afirma que o "(...) controle limitado que muitas mulheres exercem sobre sua vida sexual e reprodutiva e sua falta de influência na adoção de decisões são realidades sociais que têm efeitos prejudiciais sobre sua saúde" concluindo que "(...) o direito de todas as mulheres a controlar todos os aspectos de sua saúde e em particular sua própria fecundidade é fundamental para sua emancipação". O parágrafo 97 assinala que as complicações relacionadas à gravidez e ao parto encontram-se entre as principais causas de mortalidade e morbidade das mulheres em idade reprodutiva e refere-se ao aborto como um problema de saúde pública: "(...) O aborto em condições perigosas põe em perigo a vida de um grande número de mulheres e representa um grave problema de saúde pública (...)".

A Plataforma de Ação de Beijing reafirma o parágrafo 8.25 do Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento e o amplia, ao solicitar que os países considerem "a possibilidade de revisar as leis que prevêem medidas punitivas contra as mulheres que tenham feito abortos ilegais".

Cabe assinalar que a Santa Sé fez uma reserva geral a essa seção da Plataforma de Ação de Beijing, marcando mais uma vez a posição que defende até hoje.

Retomando a análise dos resultados das Conferências Regionais podemos verificar, com clareza, que essas duas grandes conferências da ONU marcaram, e ainda marcam, de forma muito forte o debate sobre a saúde das mulheres, agora sob um enfoque de saúde integral, que incorpora a saúde reprodutiva, a sexual e também os direitos reprodutivos.

A sétima Conferência Regional[30] sobre a Mulher, realizada no Chile, em 1997, após Cairo e Beijing, coloca o tema da saúde no enfoque da saúde integral, faz referência à saúde sexual e reprodutiva e propõe "Formular e aperfeiçoar programas destinados a proteger a saúde e os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, em conformidade com as disposições adotadas nas Conferências de Cairo e Beijing".

É importante assinalar que nem Cairo nem Beijing fazem referência aos direitos sexuais. Esta foi uma conquista regional. A partir da 7ª Conferência Regional sobre a Mulher, por meio do Consenso de Santiago (Chile, 1997) os documentos pas-

30 Para mais informações: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/4967/ddr8e.pdf

Revista Observatório final.indd 42 25/04/2014 14:32:02

saram a incorporar a referência aos direitos sexuais.

Na oitava Conferência[31], realizada no Peru, em 2000, o Consenso de Lima se propõe a "Garantir a proteção dos direitos humanos das mulheres, incluídos os direitos sexuais e reprodutivos, e fazer frente às violações desses direitos, prestando particular atenção a todas as formas de violência baseada em gênero e a suas causas fundamentais, incluída a reprodução de uma cultura de violência" e a "formular e aperfeiçoar programas destinados a proteger a saúde e os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres", em conformidade com as disposições adotadas em Cairo e Beijing. Em Lima, o governo da Nicarágua reafirmou e atualizou as reservas feitas em Cairo e Beijing.

No México, em 2004, durante a nona Conferência Regional[32], os países se comprometeram a "revisar e implementar a legislação que garanta o exercício responsável dos direitos sexuais e reprodutivos e o acesso sem discriminação aos serviços de saúde, incluída a saúde sexual e reprodutiva, de conformidade com o Consenso de Lima". Contudo El Salvador e Nicarágua expressaram reservas a esse trecho, reafirmando a posição adotada em Cairo e Beijing. Os Estados Unidos fizeram reserva à utilização dos termos saúde sexual e reprodutiva, direitos sexuais, direitos reprodutivos e serviços de planejamento familiar, solicitando inclusive que fosse incluída uma nota de rodapé, afirmando que "A delegação dos Estados Unidos entende que a expressão 'direitos sexuais e reprodutivos' não deve ser interpretada como uma expressão de apoio ou promoção do aborto ou ao uso de abortivos".

O Consenso de Quito, fruto da décima conferência[33], realizada no Equador, em 2007, avançou um pouco mais, ao reconhecer "as iniquidades de gênero como determinantes sociais da saúde, conduzindo à precariedade da saúde das mulheres na região, em especial nos âmbitos relacionados com os direitos sexuais e reprodutivos, o que se expressa no avanço e na feminização da epidemia do HIV/AIDS e nas altas taxas de mortalidade materna, em virtude, entre outros, do aborto em condições de risco, das gravidezes de adolescentes e da prestação insuficiente de serviços de planejamento familiar, o que demonstra as limitações ainda existentes do Estado e da sociedade para cumprir com suas responsabilidades relativas ao trabalho reprodutivo".

Na Conferência de Quito, o Chile fez constar como anexo uma "Explicação de Posição" em relação ao trecho que fala do

31 Para mais informações: http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/4/5144/lcg2087e.pdf

32 Para mais informações: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/8/15198/lcg2256e.pdf

33 Para mais informações: http://www.eclac.cl/mujer/noticias/noticias/3/27753/InformeFinalXConferencia.pdf

Revista Observatório final.indd 43 25/04/2014 14:32:02

Estado Laico, enquanto Costa Rica, República Dominicana e El Salvador apresentam reservas em relação ao mesmo. El Salvador também registrou reservas em relação aos direitos sexuais, aborto e serviços de saúde sexual e reprodutiva.

No Brasil, sede da décima primeira Conferência[34] Regional sobre a Mulher da América Latina e Caribe, foram ratificados o uso dos conceitos de saúde integral, saúde sexual, saúde reprodutiva, bem como direitos sexuais e direitos reprodutivos. O Consenso de Brasília deu um passo importante, ao incluir um parágrafo que propõe aos países "Revisar as leis que preveem medidas punitivas contra as mulheres que tenham se submetido a abortos, conforme recomendado na Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (...) e garantir a realização do aborto em condições seguras nos casos autorizados por lei". O Consenso de Brasília, no entanto, não foi aprovado por Estados Unidos; e Chile, Costa Rica e Nicarágua fizeram reservas em relação ao trecho que fala do aborto.

Por fim, o recém-aprovado Consenso de Santo Domingo, resultado da décima segunda Conferência[35], realizada em outubro de 2013, na República Dominicana, afirma: "a autonomia das mulheres é um fator essencial para garantir o exercício de seus direitos humanos em um contexto de plena igualdade e, em particular, que o controle sobre seu corpo, sua saúde integral e o direito a uma vida livre de violência (autonomia física), o acesso à terra e a capacidade de gerar recursos próprios (autonomia econômica) e a plena participação na tomada de decisões que afetam sua vida e sua coletividade (autonomia na tomada de decisões) constituem três pilares que se apoiam mutuamente e são fundamentais para alcançar uma maior igualdade de gênero e favorecer o acesso das mulheres às tecnologias da informação e as comunicações".

O Consenso de Santo Domingo reafirma o texto aprovado na 1ª Conferência Regional sobre População e Desenvolvimento, que "Assegura, nos casos em que o aborto é legal ou está despenalizado na legislação nacional, a existência de serviços de aborto seguros e de qualidade para as mulheres que tenham gravidezes não desejadas e não aceitáveis". Guatemala e Costa Rica fizeram reservas ao parágrafo sobre o aborto, e Guatemala também ao parágrafo sobre a população LGBTTI.

O Brasil participou de todas as Conferências Regionais, exceto da 5ª Conferência, e tem trabalhado ativamente para que os documentos aprovados fortaleçam os direitos das mulheres. Nas primeiras reuniões, foi representado pelo Ministé-

34 Para mais informações: http://www.eclac.cl/mujer/noticias/paginas/6/38986/2011_221_CRM_11_Informe.pdf

35 Para mais informações: http://www.eclac.cl/12conferenciamujer/noticias/paginas/6/49916/PLE_Consenso_de_Santo_Domingo.pdf

Revista Observatório final.indd 44 25/04/2014 14:32:02

rio de Relações Exteriores ou por delegações chefiadas por esse ministério. A partir da Conferência realizada no México, em 2004, a delegação brasileira passou a ser chefiada pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

No processo de discussão desses documentos, fica evidente a resistência de setores conservadores à ampliação dos direitos das mulheres. E esta se expressa de maneira clara nos debates sobre reprodução e sexualidade.

Assegurar às mulheres o acesso a serviços de saúde sexual e reprodutiva e reconhecer a sexualidade e a reprodução como direitos são, ainda hoje, objeto permanente de disputas. Incluir esses direitos em um documento não significa que eles sejam automaticamente incorporados nos seguintes. O debate é recolocado permanentemente, como se pode verificar nas negociações dos documentos finais das Conferências Regionais sobre a Mulher.

O fato observa-se em outros foros, como foi o caso da 56ª Sessão da Comissão sobre a Situação da Mulher (CSW, na sua sigla em inglês), realizada em 2012. O documento final não foi aprovado pela falta de consenso entre os países para a inclusão de parágrafo que assegurasse às mulheres rurais, objeto central do debate da sessão daquele ano, acesso à saúde sexual e reprodutiva e à educação sexual. O impasse fez com que a então Diretora Executiva da ONU Mulheres, Michelle Bachelet, encaminhasse uma carta aos colegas da ONU expressando sua preocupação com a falta de resultados da 56ª sessão da CSW. Várias organizações regionais do movimento feminista e de mulheres também se manifestaram por carta, que questiona a ausência do documento final.

Consolidar posições e ampliar o leque dos direitos das mulheres nacional e internacionalmente é um desafio permanente, mas aos poucos estamos avançando.

Revista Observatório final.indd 45 25/04/2014 14:32:02

ARTIGO

Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres – avanços e desafios

Vera Soares[36]

Apresentamos neste texto o entendimento sobre as políticas públicas para as mulheres que norteiam a ação para a implementação e fortalecimento de instâncias governamentais de políticas para as mulheres nos estados e municípios. Oferecemos os dados sobre estas instâncias governamentais disponíveis até dezembro de 2013, que ao longo do texto, simplificadamente, serão tratados como OPMs.

a) Políticas Públicas para a Igualdade[37]

As políticas públicas, da perspectiva conceitual, podem ser definidas como sendo diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público; ao mesmo tempo, se transformam/organizam em regras, procedimentos e ações entre o poder público e a sociedade; são relações/mediações entre atores da sociedade com os do Estado. Em outras palavras, políticas públicas se constituem em uma das formas de interação e de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, por meio da transformação de diretrizes e princípios norteadores em ações, regras e procedimentos que (re) constroem a realidade.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação, mas, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder e de recursos. Sistematizam as tensões e o conflito social nos processos de decisão e na partição e repartição de custos e benefícios sociais.

Por sua vez, as políticas públicas, em particular as políticas sociais, visam também responder a demandas, principalmente dos grupos sociais excluídos, setores marginalizados, segmentos pouco organizados, setores mais vulneráveis, no qual se encontram as mulheres, em sua diversidade. As demandas desses grupos, no geral, são recebidas e interpretadas por aqueles/as (ministros/as; servidores/as, gestores/as e técnicos/as) que ocupam os espaços de decisão e que estão no poder; também influenciados por uma agenda que se cria na sociedade civil através

36 Secretária de Articulação Institucional e Ações Temáticas da SPM/PR. Este texto é baseado em textos e análises realizadas pela equipe responsável pelo acompanhamento e execução das ações de fortalecimento dos Organismos de Políticas para as Mulheres.

37 Para uma discussão mais detalhada, ver a publicação *Políticas Públicas para as Mulheres*, na página da SPM: http://www.spm.gov.br/opm

Revista Observatório final.indd 46 25/04/2014 14:32:02

da pressão e mobilização social. No geral, visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente. Daí o surgimento de políticas que objetivam promover a participação e o desenvolvimento, criando alternativas e formas compensatórias dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico.

Assim, elaborar uma política pública significa definir *quem* decide *o quê, quando*, com que *conseqüências* e *para quem* a partir da constatação das reais necessidades. Tais decisões e/ou definições estão relacionadas com a natureza do sistema político em que se vive, com o grau de racionalidade, de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. E a forma de execução leva em conta o pacto federativo brasileiro. Nesse sentido, cabe distinguir "Políticas Públicas" de "Políticas Governamentais".

A articulação entre políticas públicas e a perspectiva de gênero, ou políticas públicas e o enfrentamento das desigualdades entre mulheres e homens, é recente (BANDEIRA e ALMEIDA, 2004). As mulheres não estavam presentes na política, nem na tomada de decisões, tampouco como suas destinatárias específicas. Esta articulação teve forte influência do movimento feminista.

O fortalecimento do movimento feminista ocorreu, no Brasil, a partir dos anos 1970. Em menos de uma década, consolidou-se um forte movimento social e também na área acadêmica. Seus reflexos, de imediato, se fizeram presentes na tentativa de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas e programas governamentais, com o intuito de estabelecer pautas políticas especificas e direcionadas às mulheres (FARAH, 2004; BANDEIRA, 2010; SOARES, 2003; GODINHO, 2007).

Vale lembrar que o conceito de gênero estrutura-se a partir da ênfase nas relações sociais, políticas, econômicas e culturais, etc. entre os sexos, uma vez que sinaliza as condições de desigualdades presentes entre homens e mulheres, sobretudo, relações hierárquicas e de poder (SCOTT, 1995). São construções históricas e sociais, mediadas por papéis diferentes exercidos por mulheres e homens, os quais revelam desigualdades de poder entre eles. Os movimentos pela igualdade de gênero buscam reconhecer necessidades e prioridades diferentes entre os sexos e lhes assegurar iguais condições de realizar seus direitos humanos e de participar da vida em sociedade. É evidente que há outras desigualdades associadas, como raça/etnia, classe, geração, etc. Assim, ao propor políticas públicas que incidam nas

Revista Observatório final.indd 47 25/04/2014 14:32:03

relações de gênero, é necessário que se estabeleça o sentido das mudanças que se pretende, sobretudo, com vistas a contemplar a condição emancipatória e a dimensão de autonomia das mulheres.

Para que as desigualdades de gênero sejam combatidas no contexto do conjunto das desigualdades sócio-históricas e culturais herdadas, pressupõe-se que o Estado evidencia a disposição e a capacidade para redistribuir riqueza, assim como poder entre mulheres e homens, entre as regiões, entre as classes, as raças e etnias, gerações.

A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), vinculada à Presidência da República, e das outras duas secretarias (Igualdade Racial e Direitos Humanos) em 2003, somando-se a Secretaria Nacional de Juventude, em 2005, são consideradas a concretização de uma nova diretriz de governo. A transversalidade passou a ser a estratégia adotada para tratar de temas ligados ao reconhecimento de pautas identitárias voltadas a desigualdades estruturais da sociedade brasileira, até então não encaradas pelo Estado e por suas estruturas "departamentalizadas" (IPEA, 2009a).

Citado por Papa (2012), Jorge Abrahão de Castro afirma que problemas sociais ganham a possibilidade de serem solucionados quando são institucionalizados. Isso porque a constituição do aparato administrativo-burocrático para efetivar direitos é necessária e tem sido parte das reivindicações da luta de grupos e movimentos sociais por reconhecimento e por redistribuição, segundo conceito de Fraser (FRASER, 2003).

É importante distinguir entre o que são políticas que têm a perspectiva de gênero, ou seja, aqueles que apontam para a igualdade entre mulheres e homens, daquelas que têm por alvo preferencial as mulheres; elas não necessariamente estão relacionadas. Em outras palavras, não é o fato de as mulheres serem centrais em determinadas políticas ou programas para que a centralidade esteja assentada em uma perspectiva de gênero ou enfoque de gênero. Por exemplo, políticas que reforçam o papel tradicional das mulheres como mães e cuidadoras dos filhos e das pessoas idosas, sem dar alternativas e/ou suporte para estas funções, não são políticas que buscam transformar o papel tradicional das mulheres, ou seja, não contribuem para transformas as relações de gênero.

Assim, implementar políticas para as mulheres, no entendimento deste texto, significa atuar na lógica de políticas públicas considerando o peso do impacto diferenciado para homens e mulheres. Tal lógica não se contrapõe ao reconhecimento, legitimidade e a importância das ações voltadas para ao fortalecimento das mulheres que, enquanto um coletivo social, está ainda em condições de desigualdade

Revista Observatório final.indd 48 25/04/2014 14:32:03

e de subordinação em nossa na sociedade. Ou seja, a proposta é de concentrar-se no terreno de vencer as desigualdades de gênero em relação às condições políticas necessárias para construir políticas públicas de igualdade com vistas à autonomia, garantia de direitos e cidadania das mulheres.

Há um crescente reconhecimento da importância estratégica do enfrentamento das desigualdades, em particular as que afetam as mulheres. No que se refere às conquistas das mulheres, leis e decretos específicos têm ampliado direitos de forma reduzir a recorrente desigualdade, histórica no País[38]. A criação da SPM/PR, em 2003, e sua elevação ao status de ministério em 2011 acelerou esse processo, uma vez que a SPM/PR tem como missão reverter o padrão de desigualdade entre mulheres e homens, assegurando direitos para melhorar a qualidade de vida das mulheres brasileiras, considerando-as em toda a sua diversidade, a partir da implementação de políticas públicas transversais, destacando-se a participação, o controle social e a igualdade racial. A SPM/PR tem como principal objetivo promover a igualdade entre mulheres e homens e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente.

38 Há inúmeras leis e decretos neste período de 10 anos, mas este texto, por limitação de tamanho, não faz este balanço.

Nessa direção, a elaboração de políticas públicas para as mulheres faz parte da conquista da constituição de um Estado participativo e democrático. Ou seja, a função de um Estado democrático é justamente elaborar políticas que reconheçam as desigualdades econômicas e políticas entre homens e mulheres; portanto, sob a ótica das relações de gênero.

b) Sobre a Transversalidade nas políticas públicas de igualdade

Entendemos a transversalidade como estratégia para que as políticas setoriais incorporem a perspectiva da igualdade de gênero em suas etapas de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação. Transversalidade é um dos instrumentos estratégicos para a gestão de políticas públicas para as mulheres no Brasil.

Para ser realizada, a transversalidade depende da sinergia entre um organismo governamental específico de políticas para as mulheres e demais ministérios ou secretarias, além da articulação entre diferentes níveis da federação e com movimentos sociais e organizações da sociedade civil (PAPA, 2012). A capilaridade das políticas é determinante para entregá-las aos cidadãos e cidadãs.

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a ideia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políti-

Revista Observatório final.indd 49 25/04/2014 14:32:03

cas, institucionais e administrativas) e a responsabilização dos/as agentes públicos/as em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, consequentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

No contexto brasileiro, a incorporação da política de promoção da igualdade entre mulheres e homens por meio da "transversalidade de gênero" deve significar aos/às gestores/as públicos/as não unicamente a incorporação dessa perspectiva em um ministério ou secretaria específica de atuação na área da mulher, mas a reorientação de todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental, considerando as especificidades e demandas das mulheres. Vale dizer que as ações políticas com o objetivo da igualdade devem vincular-se e relacionar-se com as demais áreas das ações governamentais. Questiona-se também a ideia de que existem áreas, nas políticas públicas, que estariam desvinculadas – ou se consideram neutras – em relação à condição de gênero. Além disto, dado o pacto federativo brasileiro, a execução das políticas para as mulheres nos estados e municípios, soma-se às características descritas acima para a União a necessidade de adesão voluntária dos entes federados às políticas públicas para as mulheres.

A transversalidade é uma das premissas desta iniciativa, a ser construída a partir do trabalho intersetorial entre diferentes órgãos governamentais, e intergovernamental, impulsionado pelo organismo nacional de políticas para as mulheres, a SPM/PR, em conjunto com organismos governamentais nos estados e municípios. Ou seja, a existência de organismos governamentais específicos para as políticas para as mulheres, tanto no nível federal como estadual e municipal, é imprescindível para que essas políticas se realizem.

c) Onde estão e como são os Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres

Para efetivar as políticas para as mulheres em nível local, é importante a existência de um órgão que atue como núcleo propulsor das mudanças, que seja capaz de coordenar e dar coerência a uma perspectiva de alteração da ação do Estado, no que se refere às relações sociais de sexo. Isso é necessário para que a superação das desigualdades esteja inserida em toda a ação governamental, articulada com as ações do governo federal e perpassando todas as áreas da administração e, assim,

Revista Observatório final.indd 50 25/04/2014 14:32:03

responsabilizando o conjunto do governo por estas mudanças. Desse modo, garante-se unidade em torno de políticas que alterem as relações sociais entre mulheres e homens.

Os estados e municípios, em geral, estruturam sua política por meio de secretarias. Como organismo executor das políticas para mulheres, uma secretaria tem legitimidade e respaldo político para elaborar, executar e acompanhar as políticas. Tem respaldo para promover a unidade, coerência e transversalidade das ações de governo e atuar em conjunto com outras instâncias na elaboração e acompanhamento de programas específicos para as mulheres nas diferentes áreas. Por possuir orçamento e estrutura própria, a secretaria dá visibilidade e potencialidade às ações de governo frente às questões de gênero. Ao mesmo tempo, como instância que centraliza as políticas locais para as mulheres, a secretaria potencializa o diálogo e a articulação do governo com os movimentos sociais e orienta a atenção às demandas. É espaço estratégico para a construção de políticas que visem à autonomia econômica, social e política das mulheres, objetivo que deve ser assimilado pelo conjunto do governo.

A característica principal de um organismo específico de políticas para as mulheres é ser uma instância governamental do executivo e não de representação da sociedade civil dentro do Estado, marca do modelo híbrido dos conselhos da condição feminina ou dos direitos da mulher. A proposição desses organismos governamentais não substituiu a existência paralela dos conselhos da mulher, sendo compostos por representantes da sociedade civil e do movimento social e também do governo, com atribuição de propor e monitorar as políticas públicas para as mulheres em diálogo com as representantes governamentais.

Um dos instrumentos da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), para transversalizar e intersetorializar as políticas públicas voltadas para as mulheres nos estados e municípios, é o apoio e fortalecimento de secretarias, coordenadorias de políticas para as mulheres, os OPMs, fortalecendo a capacidade interinstitucional da SPM/PR. A SPM/PR, no Plano Plurianual (PPA) 2012/2015, apresenta como meta a ampliação destes organismos para 100% dos estados e capitais e chegar, no mínimo, a 30% dos municípios brasileiros. O desafio para esta gestão tem sido fortalecer estes OPMs, construindo condições orçamentárias e políticas para que possam ser protagonistas e indutoras das políticas para a igualdade, autonomia e cidadania das mulheres.

Atualmente, 25 Estados da Federação (exceção para os estados do Paraná e de Roraima) contam com secretarias/coordenadorias específicas de Políticas para

Revista Observatório final.indd 51 25/04/2014 14:32:03

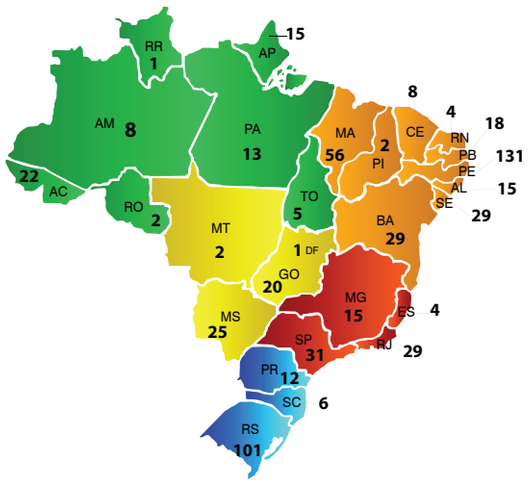
as Mulheres, criadas para propor, difundir e implementar políticas públicas voltadas para ações de segurança, justiça, saúde, acolhimento, abrigamento e orientação para trabalho, emprego e renda das mulheres. Essas instâncias ainda têm desempenhado o papel de acompanhamento e fortalecimento de OPMs municipais.

O último levantamento realizado, em novembro de 2013, pela equipe da SAIAT/SPM, mostrou que, além dos 25 OPMs Estaduais, foram criados no período entre 2004 e 2013 576 OPMs municipais, sob a forma de secretarias, coordenadorias, diretorias ou gerências. Esses OPMs são apoiados por diversas formas de incentivo (editais, termos de cooperação e premiações de melhores práticas ou pessoas com relevante trabalho em prol da construção da igualdade de gênero).

Em 2004, eram 13 Organismos contra os atuais 601 de janeiro de 2014. A Figura 01 mostra a distribuição desses Organismos nos diversos estados da Federação. A partir dos dados da Figura 01, é possível verificar que os estados com maior número de OPMs são: Pernambuco (131), Rio Grande do Sul (101) e Maranhão (56). De outro lado, os estados com menor[39] ocorrência de OPMs são: Roraima (1); Piauí e Mato Grosso (2); Rondônia (3) e Espírito Santo, Santa Catarina e Rio Grande do Norte (4).

Figura 1–Distribuição dos OPMs nos Estados da Federação

Fonte: SPM/PR. Brasília, 2014.

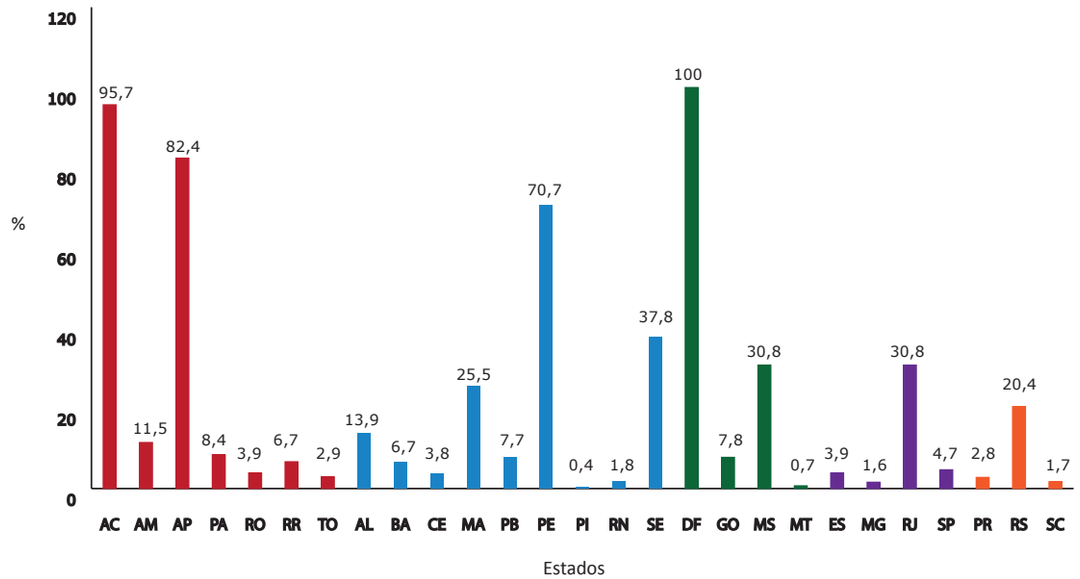


O Gráfico 1 mostra a porcentagem de OPMs nas 27 Unidades da Federação em relação ao número de municípios existentes, conforme dados do IBGE.

39 O Distrito Federal tem a ocorrência de uma Secretaria de Políticas para as Mulheres que representa Brasília e as demais cidades satélites, refletindo o sistema de governança do DF.

Revista Observatório final.indd 52 25/04/2014 14:32:03

Gráfico 1 – Percentual (%) de OPMs municipais por unidades da federação.



Fonte: SPM/PR. Brasília, 2014. IBGE. Rio de Janeiro, 2014.

É possível averiguar, a partir dos dados do Gráfico 1, que a ocorrência de OPMs não é uma função direta do número de municípios existentes em cada Estado. O estado do Acre, por exemplo, tem 22 municípios e possui secretarias, coordenadorias ou departamentos em 100% dos municípios. O Amapá possui OPMs em 88,2% dos municípios. De outro lado, na mesma Região Norte (cor vermelha no Gráfico 1), o estado do Tocantins possui OPMs em apenas 4,4% dos seus municípios (são cinco Organismos – considerando a Secretaria Estadual de Políticas para as Mulheres, em 139 municípios).

Na Região Nordeste, o estado de Pernambuco destaca-se dos demais, já que possui OPMs em 71,2% dos seus municípios. São 130 Organismos presentes em 185 municípios. Os estados de Sergipe e Maranhão também apresentam uma relação positiva entre OPMs e número de municípios, já que possuem 39,2% e 25,9%, respectivamente, dos municípios com OPMs estruturados na forma de secretarias, coordenadorias ou gerências voltadas para a priorização de políticas para as mulheres. Na mesma região, porém, o Piauí apresenta um baixíssimo número de OPMs (0,9%) em relação ao número de municípios existentes no Estado.

Revista Observatório final.indd 53 25/04/2014 14:32:04

Essa assimetria se repete nas demais regiões. No Centro Oeste (cor verde na Tabela), à exceção do DF, pelos motivos já explicitados, o estado de Matogrosso é a Unidade da Federação com menor ocorrência dos Organismos de Políticas para as Mulheres (1,4%). Dos 141 municípios do Estado, apenas a cidade da Ponta do Araguaia possui OPM, além de uma superintendência (ligada à Secretaria Estadual de Justiça e Direitos Humanos). Já em Mato Grosso do Sul, 28,2% dos municípios possuem OPMs.

Na Região Sudeste, o caso que mais chama a atenção é Minas Gerais. Esse é o Estado com maior numero de municípios (853) segundo o IBGE. Desses, somente 14 possuem OPMs, o que significa que apenas 1,8% dos municípios mineiros contam com Organismos voltados para algum tipo de política para as mulheres. São Paulo apresenta uma situação similar, apesar da proporcionalidade ser mais positiva do que em Minas Gerais, já que 4,8% dos municípios paulistas possuem OPMs: são apenas 30 OPMs em 645 cidades, além da coordenadoria estadual – vinculada à Secretaria de da Justiça e da Defesa da Cidadania. O Rio de Janeiro configura-se com o estado do Sudeste com melhor representatividade: 31,9% dos municípios fluminenses possuem tais Organismos.

Dois dos três estados da Região Sul (PR e SC), estão visivelmente em descompasso com o movimento de organização dos OPMs municipais verificado nas outras regiões. Apenas o RS se destaca na criação e implementação de OPMs. São 100 municípios gaúchos com OPMs, de um total de 497, além da Secretaria Estadual, que vem coordenando a expansão e difusão de novos Organismos.

Muitos são os fatores que influenciam na criação ou não de OPMs nos estados e municípios. Dentre estes pode se citar: (i) nível ou status do OPM no âmbito da hierarquia de governança dos estados; (ii) demanda e pressão articulada local dos grupos de mulheres; (iii) disposição política do/a governante; (iv) adesão e engajamento local às políticas e ações propostas pela SPM/PR.

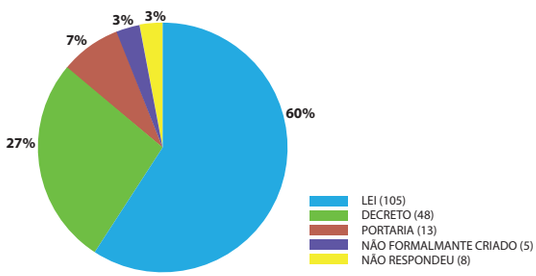
A SPM/PR buscou, ao longo dos 10 anos de sua existência, interlocução e permanente parceria com os organismos estaduais e municipais. Foi assim que em 2004 reuniram-se os 13 organismos existentes, até então, e decidiu-se criar o Fórum Nacional de Coordenadorias, posteriormente denominado Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres. Este Fórum é uma das iniciativas da SPM/PR que mais contribuem para o crescimento da rede de órgãos públicos de apoio à mulher nos estados e municípios. O trabalho do Fórum vem sendo realizado de forma ininterrupta desde então, com reuniões regulares das gestoras públicas locais com as gestoras públicas da SPM/PR que dialogam, estabelecem metas para capilarização das ações, através de planos locais de políticas para as mulheres, à luz do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Revista Observatório final.indd 54 25/04/2014 14:32:04

Na ultima reunião do Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, realizado em outubro de 2013, em Brasília, foi aplicado um questionário com as integrantes e respondido por 174 representantes dos OPMs. Isso representa uma amostra de 29% do conjunto dos 601 existentes, fornecendo informações sistematizadas de algumas características destes organismos governamentais de políticas para as mulheres:

a) A maioria, 60%, foi criada por Lei, garantindo assim sua continuidade:

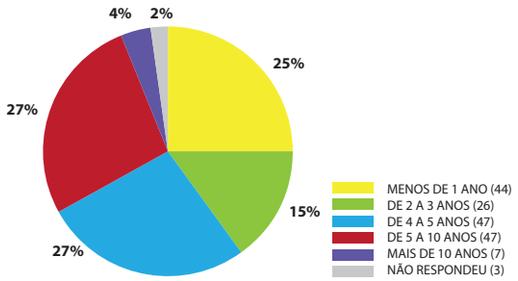
Gráfico 2 – Instrumento de criação dos OPMs[40]



Fonte: SPM/PR. Brasília, 2014.

b) 54% destes OPMs têm entre 4 e 10 anos de existência, o que indica que já experimentaram um período de gestão local. E vale observar que 25% foram criados após as eleições municipais de 2012.

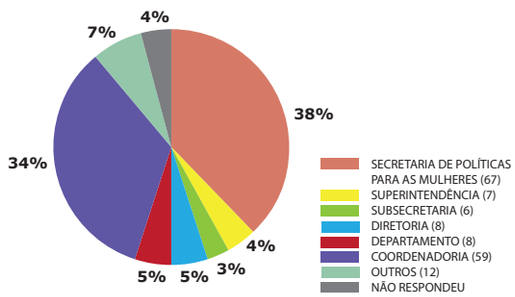
Gráfico 3 – Tempo de existência dos OPMs



Fonte: SPM/PR. Brasília, 2014.

c) É significativo que mais de um terço (38%) são secretarias, o que lhes garante uma maior autonomia e poder de gestão. Entretanto, mesmo com a denominação de secretaria, não estão garantidas as condições financeiras e de infraestrutura, como veremos a seguir.

Gráfico 4 – Tipos de OPMs



Fonte: SPM/PR. Brasília, 2014.

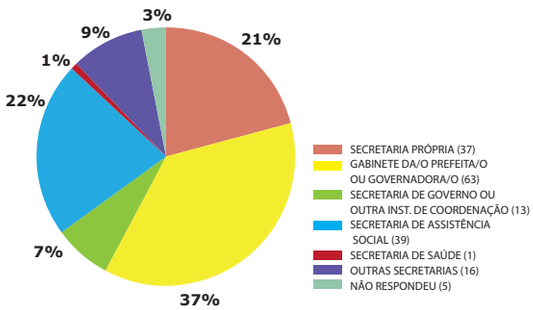
d) Este dado pode estar superdimensionado em relação ao conjunto dos 601 OPMs, quando se trata de Secretaria, pois a participação na reunião do Fórum dependia de liberação do/a governador/a ou prefeito/a. Além disto, quando confrontamos que 22% responderam que são uma se-

40 Os valores indicados entre parênteses dizem respeito ao número absoluto de OPMs; no gráfico, encontram-se as respectivas porcentagens.

Revista Observatório final.indd 55 25/04/2014 14:33:12

cretaria própria para tratar das políticas para as mulheres, entendemos que estas devem ter autonomia administrativa e financeira. Quando ligadas ao gabinete do Prefeito/a ou governador/a, embora próximas do poder de decisão, não necessariamente dispõem de equipes e autonomia de execução, mas podem ter maiores possibilidades de se articular com outras secretarias e instâncias do governo estadual ou municipal.

Gráfico 5 – Vinculação do OPM na estrutura da prefeitura ou governo estadual



Fonte: SPM/PR. Brasília, 2014.

e) Comentários

A articulação e a efetividade das políticas públicas para as mulheres somente será realizada se houver a institucionalização, nos estados e nos municípios, de instâncias governamentais–secretarias, coordenadorias de políticas para as mulheres capazes de realizar essas políticas, visando diminuir as desigualdades de gênero.

Os dados mostram que "algo se moveu" do ponto de vista da criação de instrumentos e espaços dentro dos governos para levar a cabo a estratégia de promoção da igualdade. Houve um avanço na construção e fortalecimento das políticas públicas para as mulheres e sua transversalidade vertical. Mas ainda, aponta-se para a questão crucial que evidencia a importância do ativismo político das mulheres organizadas para assegurar políticas públicas de "gênero".

O plano de expansão dos OPMs prevê, além do fortalecimento das estruturas presentes, a implementação de secretarias de políticas para as mulheres em todos os estados, capitais e municípios que atuam como pólos regionais, fortalecendo a criação e articulação e atuação em rede. Além disto, há o desafio de que as políticas superem os limites dos programas e projetos que reforçam os papéis tradicionais das mulheres e que não contribuem para sua autonomia e empoderamento. Outro desafio que o acompanha está em levar em consideração a diversidade das mulheres.

Em que pesem as críticas e a ainda frágil representação institucional da maior parte destes organismos, Guzmán (2000) chama atenção para o fato de representarem uma pressão a favor da modernização e da democratização do Estado e da instauração de novas formas de relação entre o Estado e a sociedade. Constituem, portanto, passos importantes para transformar o Estado de modo que seja o fiador de uma nova divisão sexual não discriminatória, não reprodutor de estereótipos e que contribui para a expansão da cidadania das mulheres.

Revista Observatório final.indd 56 25/04/2014 14:33:12

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Tânia Mara C. de e BANDEIRA, Lourdes. Políticas públicas destinadas ao combate da violência contra as mulheres – por uma perspectiva feminista, de gênero e de direitos humanos. In: BANDEIRA, Lourdes & ALMEIDA, Tânia Mara et al. (orgs.). **Violência contra as mulheres**: a experiência de capacitação das DEAMs da Região Centro-Oeste. Brasília, Cadernos AGENDE, n.5, dez. 2004.

BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**: Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: CEPAL/SPM, 2005.

DELGADO, Maria do Carmo Godinho [Tatau Godinho]. **Estrutura de Governo e Ação Política Feminista**: A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. 2007. 240p. Tese (Doutorado)–PUC: São Paulo, 2007.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v.12, n.1, p.47-72, 2004.

FRASER, N. Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition and

Participation. In: FRASER, N. e HONNETH, A. **Redistribution or Recognition?** A political philosophical exchange. Londres: Verso, 2003.

GUZMÁN, V. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, N. et al (orgs.). **Gênero nas Políticas Públicas**. São Paulo: SOF, 2000, p.63-86.

IPEA. Avanços e Desafios da Transversalidade nas Políticas Públicas Federais Voltadas para Minorias. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas, v.3. Brasília: Ipea, 2009, p. 779-795.

PAPA, Fernanda C. **Transversalidade e políticas públicas para as mulheres no Brasil** – percursos de uma pré-política. Dissertação (Mestrado)–Fundação Getúlio Vargas– Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.

SCOTT, Joan. **Gênero**: uma categoria útil para a análise histórica. Recife: SOS Corpo, 1995.

SILVEIRA, Maria Lúcia. Políticas Públicas de Gênero: Impasses e Desafios para Fortalecer a Agenda Política na Perspectiva da Igualdade1. Coordenadoria Especial da Mulher de São Paulo. In: **Revista Presença de Mulher**, ano XVI, n. 45, out. 2003.

SOARES, Vera. A longa Caminhada: a construção de Políticas Públicas para a igualdade entre homens e mulheres. In: **Governos Estaduais: desafios e avanços**. Bittar, J. (org.). São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

Revista Observatório final.indd 57 25/04/2014 14:33:13

Seção

Enfrentamento à violência contra as mulheres

A Organização das Nações Unidas considera a violência contra as mulheres uma epidemia mundial. A gravidade do fenômeno vem sendo objeto de diversos tratados internacionais há mais de trinta anos, desde a elaboração da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, na sigla em inglês). Nas últimas três décadas, o Brasil assinou todos os tratados internacionais e regionais relativos a essa questão, mas carecia até pouco tempo de uma legislação específica sobre o tema. Assim, a promulgação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006) responde a essa demanda, demonstrando o compromisso do Estado Brasileiro em prevenir e combater a violência doméstica e familiar contra as mulheres, além de garantir a proteção àquelas em situação de violência.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) tem atuado desde o momento de sua criação, em 2003, para efetivar o dever jurídico do Estado de coibir a violência contra as mulheres. Nos últimos dez anos, a atuação da SPM nesse tocante foi estruturada a partir das diretrizes definidas no Pacto Nacional e na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Para além do fim da impunidade dos agressores, as ações da SPM também têm se voltado para atividades educativas e de capacitação a fim de rever estereótipos e combater práticas misóginas, contribuindo para o enfrentamento de causas estruturais e históricas da violência contra as mulheres e das desigualdades de gênero. A partir de 2006, a Lei Maria da Penha determinou, com efeito, que se aborde a violência contra as mulheres de forma integral e multidisciplinar. A *Campanha Compromisso e Atitude* é um exemplo de ação interinstitucional, entre o Governo Federal e o Sistema de Justiça, com o objetivo divulgar a Lei, sua constitucionalidade e implementação, além de discutir questões relativas a gênero junto a operadores/as do Direito.

São muitos os avanços representados pela ação governamental desde a criação da SPM e pela promulgação da Lei Maria da Penha no combate à violência contra as mulheres. Existe ainda, entretanto, uma série de desafios para coibir tal prática. É nesse sentido que se apresentam os textos de **Flávia Piovesan**, de **Aparecida Gonçalves**, e de **Lourdes Bandeira**. Flávia Piovesan contextualiza o arcabouço legal, nacional e internacional de enfrentamento à

Revista Observatório final.indd 58 25/04/2014 14:33:13

violência contra as mulheres, enfatizando as inovações trazidas com a promulgação da Lei Maria da Penha. Por fim, Piovesan destaca os desafios que ainda restam a ser enfrentados no combate a todas as formas de violência contra as mulheres. **Aparecida Gonçalves** apresenta um balanço das políticas de enfrentamento à violência, demonstrando como, a partir do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, estruturam-se uma série de serviços e inovações de políticas públicas, inclusive o mais recente programa federal na área: "Mulher, Viver Sem Violência". Já o texto de **Lourdes Bandeira** define e discute a prática do feminicídio como o ápice de um ciclo contínuo de violência. A autora enfatiza a necessidade de se tipificar o crime de feminicídio como qualificador de homicídio e de se reforçar as políticas públicas transversais de gênero, a fim de se contribuir para a redução das desigualdades históricas e estruturais entre mulheres e homens.

Equipe Técnica do Observatório
Brasil da Igualdade de Gênero

Revista Observatório final.indd 59 25/04/2014 14:33:13

ARTIGO

Pela plena implementação da Lei Maria da Penha: a luta das mulheres pelo direito a uma vida sem violência[41]

Flávia Piovesan[42]

O Mapa da Violência 2012[43], publicado pelo Instituto Sangari, aponta que, de 1980 a 2010, foram assassinadas no país mais de 92 mil mulheres. A mesma pesquisa ressalta que duas em cada três pessoas atendidas no SUS são mulheres vítimas de violência doméstica ou sexual.

Como compreender o fenômeno da violência contra a mulher? Qual tem sido a resposta da ordem internacional a esta grave violação aos direitos humanos das mulheres? Qual tem sido o impacto da Lei Maria da Penha na experiência brasileira? Quais são os desafios e perspectivas para assegurar às mulheres uma vida livre de violência?

Fruto de reivindicação do movimento de mulheres, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher[44] foi adotada pela ONU em 1979, sendo hoje amplamente ratificada por 187 Estados. Embora a Convenção não explicite a temática da violência contra a mulher, o Comitê da ONU sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher adotou relevante Recomendação Geral sobre a matéria, realçando que: *"A violência doméstica é uma das mais insidiosas formas de violência contra a mulher. Prevalece em todas as sociedades. (...) A violência baseada no gênero é uma forma de discriminação que seriamente impede a mulher de exercer seus direitos e liberdades com base na igualdade com relação ao homem."*

O Secretário-Geral da ONU, em 8 de março de 2013, reiterou o compromisso das Nações Unidas no combate à epidemia mundial de violência contra a mulher. Segundo a ONU, 7 em cada 10 mulheres no mundo já foram vítimas de violência física e/ou sexual em algum momento de sua vida (dado da Campanha UNite to End Violence Against Women). Por sua vez, a Comissão sobre o Status da Mulher aprovou, em sua 57ª ses-

41 Artigo publicado anteriormente no Informativo Compromisso e Atitude, n. 2, Agosto/2013. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/08/informativo_edicao_2_em_baixa.pdf .

42 *Flávia Piovesan é procuradora do Estado e professora doutora da PUC/SP.*

43 Para ter acesso ao Mapa da Violência 2012, acesse: http://www.compromissoeatitude.org.br/mapa-da-violencia-2012-atualizacao-homicidio-de-mulheres-no-brasil-cebelaflacsoinstituto-sangari-agosto-de-2012/

44 Para saber mais sobre a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, acesse: http://www.compromissoeatitude.org.br/convencao-sobre-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contra-a-mulher-cedaw-1979/

Revista Observatório final.indd 60 25/04/2014 14:33:13

são, em março de 2013, uma resolução demandando expressamente que os Estados acelerem seus esforços para desenvolver, revisar e fortalecer políticas para combater as causas estruturais de violência contra mulheres e meninas, incluindo discriminação e estereótipos de gênero, desigualdades e o desequilíbrio nas relações de poder entre homens e mulheres, entre outros fatores. Alude, ainda, à necessidade de empreender esforços com vistas a erradicar a pobreza e as persistentes desigualdades econômicas, sociais e legais, principalmente por meio do fortalecimento da participação econômica de mulheres e meninas, como forma de diminuir o risco de violência. No mesmo sentido, a relatora especial da ONU sobre a Violência contra a Mulher tem realçado a necessidade de fortalecer *due diligence standards*[45], envolvendo tanto a prevenção, como a repressão à violência no campo da responsabilidade do Estado.

A Declaração da ONU sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher de 1993 e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)[46] de 1994 reconhecem que a violência contra a mulher, no âmbito público ou privado, constitui grave violação aos direitos humanos e limita total ou parcialmente o exercício dos demais direitos fundamentais. Definem a violência contra a mulher como *"qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública, como na privada".* A violência baseada no gênero ocorre quando um ato é dirigido contra uma mulher, porque é mulher, ou quando atos afetam as mulheres de forma desproporcional. Afirmam que a violência baseada no gênero reflete relações de poder historicamente desiguais e assimétricas entre homens e mulheres.

A Convenção de Belém do Pará elenca um importante catálogo de direitos a serem assegurados às mulheres, para que tenham uma vida livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada. Consagra ainda deveres aos Estados-Partes, para que adotem políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.

É neste contexto que nasce a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340)[47], em 7 de agosto de 2006, instituindo, de forma inédita, mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como medidas para a prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência.

Diversamente de dezessete países da América Latina, o Brasil até 2006 não dispunha de legislação específica a respeito da

45 *Nota da editora: padrões adequados de diligência.*

46 Para saber mais sobre a Convenção de Belém do Pará, acesse: http://www.compromissoeatitude.org.br/convencao-interamericana-para-prevenir-punir-e-erradicar-a-violencia-contra-a-mulher-convencao-de-belem-do-para-1994/

47 Para ler mais sobre a Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340), acesse: http://www.compromissoeatitude.org.br/lei-no-11-340-de-07082006-lei-maria-da-penha/

Revista Observatório final.indd 61 25/04/2014 14:33:13

violência contra a mulher. Aplicava-se a Lei nº 9.099/1995, que criou os Juizados Especiais Criminais (JECrim) para tratar especificamente das *infrações penais de menor potencial ofensivo*, ou seja, aquelas consideradas de menor gravidade, cuja pena máxima prevista em lei não fosse superior a um ano. Contudo, tal resposta mostrava-se absolutamente insatisfatória, ao endossar a equivocada noção de que a violência contra a mulher era *infração penal de menor potencial ofensivo* e não grave violação a direitos humanos. Pesquisas demonstram o quanto a aplicação da Lei 9.099/95 para os casos de violência contra a mulher implicava na naturalização e legitimação deste padrão de violência, reforçando a hierarquia entre os gêneros. Os casos de violência contra a mulher ora eram vistos como mera "querela doméstica", ora como reflexo de ato de "vingança ou implicância da vítima", ora decorrentes da culpabilidade da própria vítima, no perverso jogo de que a mulher teria merecido, por seu comportamento, a resposta violenta.

No campo jurídico a omissão do Estado Brasileiro afrontava a Convenção de Belém do Pará, ratificada em 1995. É dever jurídico do Estado atuar com a devida diligência para prevenir, investigar, processar, punir e reparar a violência contra a mulher, assegurando às mulheres recursos idôneos e efetivos.

Daí o advento da Lei Maria da Penha, em 7 de agosto de 2006. Destacam-se sete inovações extraordinárias introduzidas pela lei:

1. Mudança de paradigma no enfrentamento da violência contra a mulher

A violência contra a mulher era, até o advento da Lei Maria da Penha, tratada como uma *infração penal de menor potencial ofensivo*, nos termos da Lei 9.099/95. Com a nova Lei, passa a ser concebida como uma violação a direitos humanos, sendo reconhecido que "a violência doméstica e familiar contra a mulher constitui uma das formas de violação dos direitos humanos" (artigo 6º), sendo expressamente vedada a aplicação da Lei nº 9.099/1995.

2. Incorporação da perspectiva de gênero para tratar da violência contra a mulher

Na interpretação da Lei devem ser consideradas as condições peculiares das mulheres em situação de violência doméstica e familiar. É prevista a criação de Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, com competência cível e criminal, bem como atendimento policial especializado para as mulheres, em particular nas Delegacias de Atendimento à Mulher.

Revista Observatório final.indd 62 25/04/2014 14:33:13

3. Incorporação da ótica preventiva, integrada e multidisciplinar

Para o enfrentamento da violência contra a mulher, a Lei consagra medidas integradas de prevenção, por meio de um conjunto articulado de ações da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e de ações não-governamentais. Sob o prisma multidisciplinar, determina a integração do Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública com as áreas da Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho e Habitação. Realça a importância da promoção e realização de campanhas educativas de prevenção da violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como da difusão da Lei e dos instrumentos de proteção dos direitos humanos das mulheres. Adiciona a necessidade de capacitação permanente dos/as agentes policiais quanto às questões de gênero e de raça e etnia.

4. Fortalecimento da ótica repressiva

Além da ótica preventiva, a Lei inova a ótica repressiva, ao romper com a sistemática anterior baseada na Lei nº 9.099/1995, que tratava da violência contra a mulher como uma infração de menor potencial ofensivo, sujeita às penas de multa e pagamento de cesta básica.

Nos casos de violência doméstica e familiar contra a mulher, a Lei proíbe penas de cesta básica ou outras de prestação pecuniária, bem como a substituição de pena que implique o pagamento isolado de multa.

5. Harmonização com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher

A Lei cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher em conformidade com a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher. Amplia o conceito de violência contra a mulher, compreendendo tal violência como *"qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial"*, que ocorra no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família ou em qualquer relação íntima de afeto.

6. Consolidação de um conceito ampliado de família e visibilidade ao direito à livre orientação sexual

A nova Lei consolida, ainda, um conceito ampliado de família, afirmando que as relações pessoais a que se destina independem da orientação sexual. Reitera que toda mulher, independentemente de orientação sexual, classe, raça, etnia, renda, cultura, nível educacional, idade e religião, tem o direito de viver sem violência.

Revista Observatório final.indd 63 25/04/2014 14:33:13

7. Estímulo à criação de bancos de dados e estatísticas

Por fim, a Lei prevê a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero, raça e etnia, concernentes à causa, às consequências e à frequência da violência doméstica e familiar contra a mulher, com a sistematização de dados e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas.

A adoção da Lei Maria da Penha permitiu romper com o silêncio e a omissão do Estado brasileiro, que estavam a caracterizar um ilícito internacional, ao violar obrigações jurídicas internacionalmente contraídas quando da ratificação de tratados internacionais. A tolerância estatal à violência contra a mulher perpetua a impunidade, simbolizando uma grave violência institucional, que se soma ao padrão de violência sofrido por mulheres, em total desprezo à ordem internacional e constitucional.

Há a urgência na adoção de medidas voltadas à prevenção e à repressão da violência contra a mulher, bem como à proteção de suas vítimas. Fundamental é avançar no Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, lançado em 2007, envolvendo todas as esferas federativas, com o objetivo de consolidar uma Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, por meio da implementação de políticas públicas integradas. Dentre os desafios ao enfrentamento da violência contra a mulher, destacam-se: 1) mapear a situação da violência contra a mulher (mediante a sistematização de dados, identificando o alcance, o impacto, bem como as vítimas da violência); 2) ampliar ações de conscientização e sensibilização pública, por meio de campanha nacional contra a violência em face de mulheres e meninas e pela promoção da igualdade de gênero; 3) fortalecer serviços de denúncia, enfrentando a impunidade; 4) fomentar programas de treinamento e capacitação para enfrentar a violência contra a mulher especialmente nas áreas da Segurança e da Justiça (combatendo os estereótipos de gênero baseados em preconceito, que ameaçam a credibilidade da mulher, levando ao desprezo de suas denúncias); 5) avançar na atuação integrada e articulada de instituições, sob a perspectiva multidisciplinar e transetorial, visando à prevenção e repressão à violência contra a mulher; 6) conferir proteção e assistência às vítimas; e 7) identificar e desenvolver práticas exitosas para o eficaz combate à violência contra a mulher.

Ao repudiar a tolerância estatal e o tratamento discriminatório concernente à violência contra a mulher, a Lei Maria da Penha constitui uma conquista histórica na afirmação dos direitos humanos das mulheres. Sua plena implementação – com a adoção de políticas públicas voltadas à prevenção, punição e erradicação da violência contra a mulher, em todas as suas manifestações – surge como imperativo de justiça e respeito aos direitos das vítimas desta grave violação que ameaça o destino e rouba a vida de tantas mulheres brasileiras.

Revista Observatório final.indd 64 25/04/2014 14:33:13

ARTIGO

Políticas de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres (2010 a 2013)

Aparecida Gonçalves[48]

A Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres pauta-se em conceitos, princípios, diretrizes e ações de prevenção e combate à violência contra as mulheres, assim como de assistência e garantia de direitos às mulheres em situação de violência, conforme normas e instrumentos internacionais de direitos humanos e legislações nacionais.

No atual governo, houve importantes avanços na pasta do Enfrentamento à Violência, que aqui desdobramo-nos a tentar, em poucas páginas, escrever a história desse trabalho nos últimos 3 anos de governo.

1. Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

O Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra as Mulheres foi lançado em agosto de 2007, durante a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, como parte da Agenda Social do Governo Federal. Consiste em uma estratégia de gestão que orienta a execução de políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres no país, e se refere a ações de enfrentamento previstas na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e em todas as edições do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Nos primeiros quatro anos de sua implementação, o Pacto foi firmado entre a SPM e as 27 Unidades Federativas, por meio de seus Organismos de Políticas para as Mulheres (OPMs), através da assinatura de um Acordo de Cooperação Federativo entre a ministra chefe de estado representante da SPM, os/as governadores/as das 27 Unidades Federativas e, ainda, dos/as representantes de 413 municípios-pólo – que são municípios de referência para os demais por possuírem mais intersetorialidade nos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.

Passados quatro anos de implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, frente aos resultados alcançados por estas políticas e com o objetivo de ampliar a efetividade do enfrentamento à violência,

48 É Secretária de Enfrentamento à Violência da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

Revista Observatório final.indd 65 25/04/2014 14:33:13

foi realizada, em 2011, uma releitura desta proposta e uma avaliação com olhar nas 27 Unidades da Federação pactuadas, que apontou os principais avanços conquistados pela implementação do Pacto e também os obstáculos que ainda necessitam ser superados.

Uma das alterações na atual fase de repactuação foi o envolvimento também dos Tribunais de Justiça, Ministérios Públicos e Defensorias Públicas dos Estados Membros e Distrito Federal na implementação do Pacto, por tratar-se de instituições fundamentais e estratégicas para o sucesso dessa política. Esses novos atores foram também incorporados no Acordo de Cooperação Federativa como garantia do seu compromisso firmado. E, na busca por fortalecer os avanços e superar os obstáculos, foram realizados alguns ajustes e elaboradas novas estratégias de gestão e ações que compõem o processo de repactuação em curso.

Além do compromisso desses entes, houve uma releitura dos eixos norteadores do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Em princípio eram 4 eixos: 1–Implementação da Lei Maria da Penha; 2 – Proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e implementação do Plano Integrado de Enfrentamento à Feminização da Aids e outras DSTs; 3 – Combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres; e 4 – Promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão. Atualmente, após a releitura em 2011, foram formulados cinco eixos norteadores das ações propostas pelo Pacto: Eixo 1) Garantia da Aplicabilidade da Lei Maria da Penha; Eixo 2) Ampliação e Fortalecimento da Rede de Serviços para Mulheres em Situação de Violência; Eixo 3) Garantia da Segurança Cidadã e Acesso à Justiça; Eixo 4) Garantia dos Direitos Sexuais e Reprodutivos, Enfrentamento à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; e Eixo 5) Garantia da Autonomia das Mulheres em Situação de Violência e Ampliação de seus Direitos.

1.1 Lei Maria da Penha e resultados alcançados

Para fazer-se cumprir a sua aplicabilidade e dirimir divergências com outras Leis, inclusive a constituição, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 4424) ajuizada pela Procuradoria-Geral da República, que defendeu ser a violência contra mulheres não uma questão privada, mas sim merecedora de ação penal pública, afastando a aplicabilidade da Lei dos Juizados Especiais (9.099/95) que colocava a violência contra as mulheres como crime de menor potencial ofensivo. Também foi determinado que o crime de lesão corporal de natureza leve cometido contra mulher seja processado mediante ação penal pública incondicionada, ou seja, sem ha-

Revista Observatório final.indd 66 25/04/2014 14:33:14

ver a necessidade da própria vítima prestar queixa e iniciar processos. O Supremo Tribunal Federal, também em fevereiro de 2012, julgou procedente, por unanimidade, a Ação Direta de Constitucionalidade (ADC 19), dos artigos 1º, 33 e 41 da Lei 11.340/2006.

Nesse intuito de implementar a Lei Maria da Penha e coibir a violência, há muitas ações que as Unidades Federativas fazem a partir da assinatura do Acordo Federativo que norteia a pactuação. São milhares de profissionais capacitados/as, de campanhas publicitárias, ações de sensibilização contínuas, eventos educativos permanentes com temas específicos e esporádicos nas festas culturais locais, cursos profissionalizantes para mulheres em situação de violência, assistência financeira para as usuárias de casas abrigo, inserção do tema nos contextos escolares e institucionais, além de mobilizações dos/as operadores/as da lei junto à comunidade e dos mutirões da Lei Maria da Penha.

Algumas dessas ações são dignas de referência, tal como: a) as Patrulhas da Lei Maria da Penha/RS, que é um serviço humanizado de vigilância sistemática realizado pela Brigada Militar fazendo a ronda nos 4 Territórios de Paz de Porto Alegre; b) a Sala Lilás/RS, que é um espaço de acolhimento privativo e seguro às mulheres vítimas de violência, que aguardam o atendimento da perícia clínica, psíquica e do serviço psicossocial disponibilizado pelo Departamento Médico Legal do Instituto Geral de Perícias; c) o Botão do Pânico/ES que é um dispositivo preventivo às mulheres em situação de risco de vida, dessa forma elas podem acionar o equipamento para que a ajuda chegue a tempo; d) Dossiê Mulher/RJ, um documento anual com mapeamento das violências realizadas no estado sob coordenação da Secretaria de Segurança Pública do estado; e e) a Tornozeleira eletrônica/MG que são presas aos agressores para monitorar possibilidades de aproximação com as vítimas.

Entre todas as ações realizadas no sentido de fortalecer a Lei e fazê-la ser cumprida, provavelmente a de maior destaque foi a parceria realizada entre a SPM e o Sistema de Justiça (Tribunal de Justiça, Defensoria Pública e Ministério Público) com o lançamento da Campanha 'Compromisso e Atitude pela Lei Maria da Penha – A Lei é Mais Forte!'. Esta Campanha, lançada em 07 de agosto de 2012, em sua primeira fase, teve impacto em mais de 44 milhões de pessoas somente em mídia on-line (internet). Foram realizados anúncios em 14 emissoras de TV fechada, com estimativa de 19 milhões de telespectadores atingidos; em mídia gratuita televisiva foram atingidas cerca de 50 milhões de pessoas; e, nas ações voltadas à mídia cinema, quase 100 mil pessoas atingidas. No segundo momento da Campanha, estamos fechando parcerias com instituições públicas e privadas para que as mesmas

Revista Observatório final.indd 67 25/04/2014 14:33:14

possam se comprometer com a Lei e dar maior visibilidade a ela. Pesquisas realizadas em 2013 (DataSenado e Data Popular/ Instituto Patrícia Galvão) apontam para o reconhecimento da Lei por 98% da população brasileira.

O poder Judiciário também passou a se envolver muito mais ativamente no enfrentamento da questão, mudando significativamente o foco de sua atuação passiva, a que se limita a proferir decisões processuais para uma outra atuação colaborativa e de participação direta na implementação dessa política. São exemplos, para além do julgado do STF e STJ sobre o tema, a recomendação nº 09 de 8 de março de 2007 do CNJ que recomenda aos Tribunais de Justiça a "criação dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a adoção de outras medidas, previstas na Lei 11.340, de 09.08.2006, tendentes à implementação das políticas públicas, que visem a garantir os direitos humanos das mulheres no âmbito das relações domésticas e familiares", publicado no Diário Oficial de 25 de novembro de 2011; a Resolução nº 128 de 17 de março de 2011 do CNJ, que determina a criação de Coordenadorias Estaduais de Mulheres em situação de violência doméstica e familiar no âmbito dos Tribunais de Justiça dos estados e do Distrito Federal; a realização das Jornadas da Lei Maria da Penha; a criação do Fórum Nacional de Juizados de Violência Doméstica–FONAVID; a criação da Comissão da Mulher no Conselho Nacional de defensores Públicos Gerais–CONDEGE; a Criação da Comissão Permanente de Violência Doméstica do Conselho Nacional de Procuradores Gerais–COPEVID/CNPG, Assinatura de Acordo de Cooperação firmado entre a Presidência da República, o CNJ, o CNMP e o CONDEGE. Todos esses exemplos são resultados dessa parceria entre o Executivo e o Judiciário, que se mostrou mais do que estratégica: fundamental e imprescindível para o eficaz enfrentamento da violência contra as mulheres.

Outro exemplo da parceria foi o levantamento divulgado pelo conselho Nacional de Justiça (CNJ) que apontam a aplicabilidade da Lei nas Varas especializadas. Segundo este órgão, de 2006 a dezembro de 2011, foram 689.367 procedimentos somente relativos à Lei. Foram instaurados 196.023 inquéritos, 99.891 ações penais, 281.302 medidas protetivas, 26.269 prisões em flagrante e 4.003 prisões preventivas.

Outra importante parceria foi firmada em julho de 2012 com o Instituto Nacional do Seguro Social–INSS, por meio da assinatura de um acordo de cooperação técnica com o objetivo de implementação de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher segurada da Previdência Social, por meio de ações conjuntas. Como primeira ação conjunta, o INSS ingressou, em 7 de agosto de 2012, com a primeira

Revista Observatório final.indd 68 25/04/2014 14:33:14

ação regressiva decorrente da violência doméstica e familiar contra a mulher. A ação regressiva começou a ser adotada pelo INSS como instrumento para combater as consequências econômico-sociais dos atos ilícitos provocados por terceiros.

Ainda em agosto de 2012, foi lançada a cartilha "Quanto custa o machismo", elaborada pelo INSS em parceria com o Instituto Maria da Penha e a Secretaria de Política para as Mulheres. A publicação reúne, entre outros assuntos, informações sobre a Lei nº 11.340/06, enumera benefícios e serviços do INSS que podem ser requeridos em caso de violência doméstica praticada contra a mulher e esclarece mitos e fatos sobre o tema. A publicação também divulga que as vítimas de agressão devem acessar a Central de Atendimento à Mulher, através do telefone 180.

No dia 8 de março de 2013 foi assinado um acordo de cooperação técnica entre a SPM, a Defensoria Pública da União, o Departamento Penitenciário Nacional e a Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, com o objetivo de implementar ações para garantir o direito de acesso à justiça das mulheres migrantes nas regiões de fronteiras, em situação de tráfico de pessoas, mulheres presas estrangeiras e também para as mulheres acusadas de sequestro internacional referente à Convenção de Haia.

Também em 2013 foi finalizada a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) da Violência contra as Mulheres. A CPMI foi criada para investigar a violência contra a mulher no Brasil e apurar denúncias de omissão por parte do poder público com relação à aplicação de instrumentos instituídos em lei para proteger as mulheres em situação de violência. Formada por parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, a CPMI é um esforço conjunto do Poder Legislativo Federal na busca da identificação dos gargalos institucionais que dificultam uma vida segura para muitas mulheres, configurando-se como instrumento de suma importância para a verificação *in loco* da realidade da violência contra as mulheres por meio das audiências públicas e relatórios estaduais em resposta aos requerimentos. A SPM se engajou na elaboração deste plano de ação da CPMI, apontando as questões mais relevantes e os gargalos na defesa dos direitos das mulheres, comprovando ser essa parceria entre o Poder Executivo e o Legislativo estratégica e muito rica para o enfrentamento do problema.

Ressaltamos, também, que houve em 2012 a Fiscalização Orientada Centralizada (FOC) do Tribunal de Contas da União, que realizou um trabalho minucioso e muito pertinente, contribuindo de forma salutar para o aprimoramento e melhoria da gestão da política de enfrentamento à violência contra as mulheres. Em 2013, o Acórdão 403 foi publicado, desafiando e alegrando esta Secretaria por comprovar

Revista Observatório final.indd 69 25/04/2014 14:33:14

que, de fato, o tema foi inserido em todos os setores públicos agora como uma prioridade e com a atenção merecida. Nesse sentido, e por todo o já exposto, temos o contentamento de afirmar que muitas das recomendações encaminhadas por este Tribunal já vêm sendo executadas.

1.2. Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

Para o adequado enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres, a Política Nacional define que os diversos entes e serviços envolvidos devem atuar em rede. A rede de enfrentamento tem por objetivos efetivar os eixos previstos na Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres–combate, prevenção, assistência e garantia de direitos–e dar conta da complexidade do fenômeno da violência contra as mulheres.

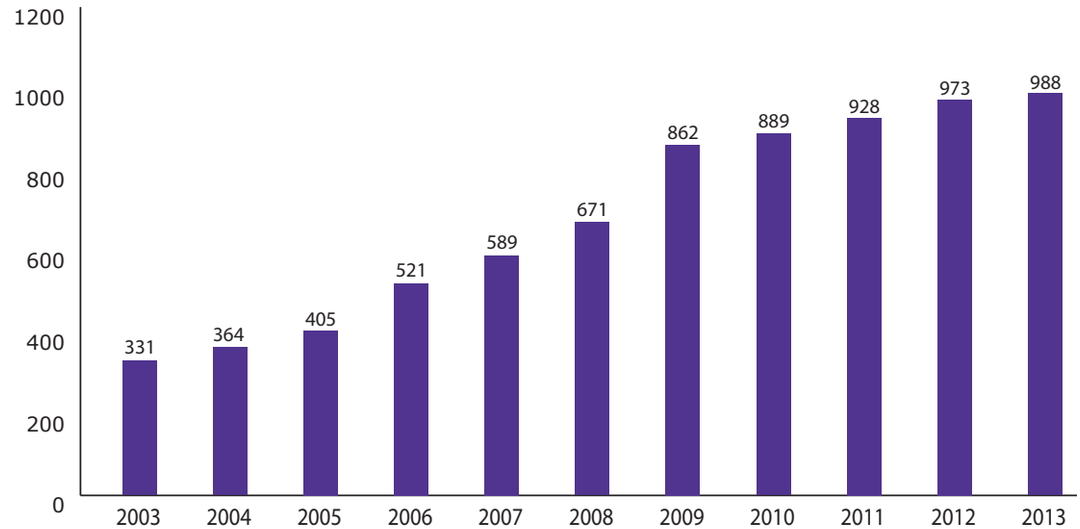
A Rede de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres diz respeito à atuação articulada entre instituições/serviços governamentais, não-governamentais e a comunidade, visando o desenvolvimento de estratégias de prevenção e de políticas que garantam o empoderamento e construção da autonomia das mulheres, os seus direitos humanos, a responsabilização do agressor e a assistência qualificada às mulheres em situação de violência. Nesse sentido é que a atuação em rede é fundamental na execução das políticas de superação dos diversos impactos sofridos pelas mulheres em situação de violência.

Em 2003, data da criação da SPM, havia apenas 331 serviços especializados: 36 Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher (CREAM), 43 Casas Abrigo, 4 Defensorias e 248 DEAMs/ PAMs. Em 2007, após a Lei Maria da Penha e a criação do Pacto, a rede foi ampliada em 161%, passando para 589 serviços especializados: 110 Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher (CREAM), 63 Casas Abrigo, 24 Defensorias, 338 DEAMs/PAMs, 47 Juizados e Varas Adaptadas e 7 Promotorias/ Núcleos de Gênero no Ministério Público.

Atualmente, verifica-se que, em 10 anos da SPM, a Rede Especializada aumentou em mais de 300%. Em maio de 2013, registrou-se 988 serviços especializados: 382 Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, 128 Núcleos especializados em delegacias comuns, 222 Centros de Referência Especializados de Atendimento à Mulher, 72 Casas-Abrigo, 48 Defensorias Especializadas, 40 Promotorias Especializadas, 50 Juizados Especializados e 46 Varas especializadas. Além desses, há mais de 200 serviços de atendimento às mulheres em situação de violência sexual e doméstica e 14 serviços de educação e responsabilização dos agressores.

Revista Observatório final.indd 70 25/04/2014 14:33:14

Gráfico 1. Serviços especializados da Rede



Fonte: SPM/PR. Brasília, 2014.

2. Programa Mulher Viver sem Violência

No processo de implementação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, ficou claro que deve ser preservada a continuidade de ações fundamentais para o cumprimento dos seus objetivos e uma das grandes lições aprendidas pelo Pacto e do paulatino fortalecimento e consolidação da Rede de Enfrentamento à Violência foi constatar que ainda é um grande desafio a articulação e integração dos serviços e do atendimento de forma a evitar a revitimização destas mulheres e, acima de tudo, oferecer o atendimento humanizado e integral.

O que vemos na prática é que, mesmo havendo intersetorialidade e articulação da rede de serviços, há inúmeras mulheres que não buscam ajuda ou não dão continuidade ao atendimento devido à distância física e estrutural entre as instituições, ao tempo de agendamentos e esperas, à limitação de serviços e atividades desenvolvidas nesses, entre outros. Com isso, perde-se a referência e o acompanhamento adequado a essas mulheres, impossibilitando registros e fluxos adequados dos atendimentos necessários ao combate à violência, devolvendo-se a dignidade das mulheres.

Revista Observatório final.indd 71 25/04/2014 14:33:15

É nesse contexto que surge o Programa "**Mulher: Viver sem Violência**", lançado em março de 2013, com investimento que mais de 305 milhões, se configurando como uma ação importante para garantir a união necessária de esforços para combater as várias formas de violência contra as mulheres, assegurar e garantir o acesso ao atendimento integral e humanizado do qual necessita nesse contexto.

A implementação do Programa se dá por meio da assinatura de Termos de Adesão com os Executivos Estaduais e Municipais, bem como Acordo de Cooperação com os Tribunais de Justiça, Ministério Público e Defensoria Pública estaduais, que disciplinarão sobre o compromisso assumido por essas instâncias e formalizarão a integração necessária para sua execução.

O Programa "Mulher: Viver sem Violência" terá sua gestão realizada por um Comitê Gestor Nacional e por uma Comissão Estadual de Implementação do Programa no âmbito da Câmara Técnica Estadual de Gestão e Monitoramento do Pacto, em sua respectiva Unidade Federativa. O Comitê Gestor Nacional do Programa "Mulher: Viver sem Violência" será composto por um representante titular e um suplente, da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, que o coordenará, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; do Ministério da Justiça; do Ministério da Saúde; do Ministério do Trabalho e Emprego. O Conselho Nacional de Justiça, o Conselho Nacional do Ministério Público e o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais serão convidados a compor o Comitê Gestor Nacional do Programa "Mulher: Viver sem Violência".

Desse modo, o Programa se apresenta como mais uma estratégia fortalecedora do Pacto e consequentemente da Política de Enfrentamento à violência contra às Mulheres por apresentar soluções a diversos obstáculos e dificuldades detectados em relação ao funcionamento da rede nesses 10 anos de implementação dessa Política.

O Programa "Mulher: Viver sem Violência" possui seis estratégias de ação:

a. Criação da "Casa da Mulher Brasileira";
b. Ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180;
c. Criação dos Centros de Atendimento ás Mulheres nas regiões de fronteiras secas;
d. Organização e Humanização do Atendimento às vitimas de violência sexual;
e. Campanhas Continuadas de Conscientização.
f. Unidades Móveis

a) Casa da Mulher Brasileira:

Proposta de um espaço que reúna os

Revista Observatório final.indd 72 25/04/2014 14:33:15

serviços de justiça, segurança, atendimento psicossocial, e autonomia econômica para as mulheres vítimas de violência em um único prédio, em 26 capitais brasileiras[49].

b) Ampliação da Central de Atendimento às Mulheres – Ligue 180*:*

Para que o serviço já existente possa atender a outras demandas, quais sejam: enviar diretamente para as autoridades competentes todas as denúncias de violência contra as mulheres; facilitar o acesso das mulheres aos serviços públicos da rede; e ampliação da Central 180 internacional – uma vez que o serviço já atende na Itália, Espanha e Portugal.

c) Atenção humanizada das mulheres vítimas de violências sexuais:

Que pretende capacitar peritos criminais e médicos do Sistema Único de Saúde; evitar a revitimização das mulheres; assegurar a coleta dos vestígios e a cadeia de custódia da prova; e combater a impunidade dos crimes sexuais.

d) Centros de Atendimento às Mulheres nas Regiões de Fronteiras Secas:

Objetiva reestruturar os 3 serviços existentes já negociados (Pacaraima, RR, Foz do Iguaçu, PR e Oiapoque, AP) e criar mais 7 Centros nas cidades de Bonfim, RR, Brasiléia, AC, Corumbá, MS, Jaguarão, RS, Ponta Porã, MS, Santana do Livramento, RS e Tabatinga, AM. Tais Centros são dirigidos a oferecer atendimento às mulheres nessas regiões, considerando as especificidades das violências, como o tráfico de mulheres e a exploração sexual de mulheres e meninas.

e) Campanhas continuadas de conscientização:

Pretende-se realizar campanhas permanentes (3 em 3 meses) e lançar 5 grandes campanhas em nível nacionais no período de 2 anos. Com isso, espera-se que o tema tenha maior visibilidade e que haja uma conscientização da população em geral.

f) Unidades Móveis:

Para a integração de serviços na aplicação da Lei Maria da Penha no campo e na floresta. São 54 ônibus equipados (dois para cada UF) adquiridos pela SPM.

3. Central de Atendimento às Mulheres – Ligue 180

A Central de Atendimento às Mulheres – Ligue 180 talvez seja o serviço que demonstre de forma mais palpável o amadurecimento de nossas políticas. O Ligue 180 é um serviço de utilidade pública que orienta as mulheres brasileiras acerca de seus direitos. Tem o intuito de prestar uma escuta e acolhida às mulheres em situação

49 Apenas o governador do estado de Pernambuco não manifestou interesse em assinar o Termo de Adesão, inviabilizando a construção da Casa da Mulher Brasileira em sua capital.

Revista Observatório final.indd 73 25/04/2014 14:33:15

de violência, fornecer informações sobre onde podem encontrar o serviço mais próximo e apropriado para o seu caso concreto, registrar relatos de violência e situação de funcionamento inadequado dos serviços da rede e sistematizar as informações geradas pelo atendimento para subsidiar a elaboração de políticas públicas. O atendimento funciona 24 horas, todos os dias, inclusive final de semana e feriados.

Em 2010 o Sistema de Atendimento a Mulher (SIAM) que registra os atendimentos da Central, passou por melhorias que possibilitaram mudanças em seu escopo, na estrutura dos indicadores fornecidos pelo Sistema, assim como a realização de mais atendimentos às mulheres. Como resultados foi possível atingir o 1º milhão de atendimentos registrados.

Desde novembro de 2011, a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 ampliou o seu atendimento também às brasileiras que vivem em Portugal, Espanha e Itália. A missão do Ligue 180 internacional é diminuir a sua vulnerabilidade e aproximar a brasileira emigrante das políticas públicas do Brasil. Por meio da Central, as brasileiras que vivem nesses países hoje podem saber onde estão os serviços consulares mais perto delas, assim como os demais serviços de assistência que podem ajudá-las a sair de uma situação de violência naqueles paises. Elas podem hoje ligar para a Central, relatar uma denúncia e esta poderá ser apurada pela Polícia Federal, que possui adidos brasileiros trabalhando com as autoridades locais. O serviço também prevê o encaminhamento de casos específicos para o Ministério das Relações Exteriores. Isso é possível através da parceria entre a SPM, o Ministério das Relações Exteriores, o Ministério da Justiça e da Secretaria Nacional de Justiça. E a intenção é ampliar esse serviço para outros países até atingirmos a meta de 22 países em 2014.

Desde 2008, a Central atua em parceria com a Polícia Federal para o envio das denúncias de tráfico de pessoas. Mas só nos últimos anos conseguimos resultados mais concretos. Em junho de 2012, a partir de uma ligação chegada ao Ligue 180, a Polícia Federal brasileira em parceria com a polícia espanhola, desbaratou uma quadrilha em Ibiza, na Espanha, onde foram encontradas 15 brasileiras em situação de exploração sexual e cárcere privado. Em janeiro de 2013, mais uma vez uma ligação à Central gerou a investigação que desbaratou uma quadrilha em Salamanca, também na Espanha. Foram encontradas duas brasileiras em situação de exploração sexual.

Na atualidade, a Central já registrou mais de 3,3 milhões de atendimentos, totalizando 56% dos 5.566 municípios brasileiros atendidos pela Central. Só no primeiro semestre de 2013 foram 306.201 atendimentos, com uma média diária de quase 1.700 registros. Destes, 36,3% foram com solicitações de informações so-

Revista Observatório final.indd 74 25/04/2014 14:33:15

bre leis, serviços de atendimento à mulher, campanhas, direitos da mulher, entre outros. Ocorreram 31,2% de encaminhamentos para outros serviços de telefonia, tais como os disques 100, 190, 192 e 193. Em 19,6% das demandas houve encaminhamentos para serviços da rede especializada e serviços públicos em geral. Em 12,3% houve relatos de violência e em 0,6% outros tipos de atendimento (reclamações, elogios e sugestões).

Além disso, através da expansão promovida pelo Programa 'Mulher, Viver sem Violência', o Ligue 180 cresce na importância de integração de serviços públicos e na humanização dos atendimentos. As denúncias registradas serão encaminhadas imediatamente às autoridades competentes, e a Central poderá acionar outros serviços de utilidade pública, de acordo com a necessidade das cidadãs. Para tanto, até novembro haverá os editais e licitação para ampliação dos serviços.

É importante ser dito, também, que desde sua criação a Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 já recebeu 4 prêmios. Em 2010 foi premiada na categoria "Serviço de Atendimento ao Público" no Prêmio ABT e na categoria "Comunitário/Cidadania" do Prêmio Nacional de Teleserviços. Em 2012 foi novamente premiada na categoria "Comunitário/Cidadania" no Prêmio Nacional de Teleserviços com um case sobre a experiência do atendimento a brasileiras no exterior; e esse mesmo case foi levado ao Premio Latino Americano de Melhores Organizações para a Relação com Clientes (Latam), em que foi premiado como "ouro" na categoria "Melhor Serviço de Responsabilidade social", em 2013.

Acreditamos que essa breve explanação a respeito do que conseguimos realizar no enfrentamento à violência contra as mulheres nos últimos três anos possa ter traduzido não só os nossos limites e alcances, mas, principalmente, a nossa luta incessante para que a violência contra as mulheres – representação máxima da desigualdade de gênero – seja diminuída em nosso país. E que os poderes públicos, a sociedade civil e demais entes sociais trabalhem por esse mesmo objetivo, se empenhem para que juntos/as possamos mudar a história de nosso país, para extirparmos esse mal que dilacera os direitos das mulheres e de toda a sociedade, e, assim, reafirmarmos a tolerância zero à violência contra as mulheres nesse país!

Revista Observatório final.indd 75 25/04/2014 14:33:15

ARTIGO

Feminicídio: a última etapa do ciclo da violência contra a mulher[50]

Lourdes Bandeira[51]

Feminicídio é o assassinato de uma pessoa pela condição de ser mulher. São crimes que ocorrem geralmente na intimidade dos relacionamentos e frequentemente caracterizam-se por formas extremas de violência e barbárie. São crimes cujo impacto é silenciado, praticados sem distinção de lugar, de cultura, de raça ou de classe, além de serem a expressão perversa de um tipo de dominação masculina ainda fortemente cravada na cultura brasileira. Cometidos por homens contra as mulheres, suas motivações são o ódio, o desprezo ou o sentimento de perda da propriedade sobre elas.

O feminicídio representa a última etapa de um *continuum* de violência que leva à morte. Precedido por outros eventos, tais como abusos físicos e psicológicos, que tentam submeter as mulheres a uma lógica de dominação masculina e a um padrão cultural que subordina a mulher e que foi aprendido ao longo de gerações, trata-se, portanto, de parte de um sistema de dominação patriarcal e misógino.

Características do feminicídio

Na prática do feminicídio, evidenciam-se como pressupostos importantes a premeditação e a intencionalidade de sua consumação.

Assim, podemos destacar algumas características próprias desse tipo de crime:

- é praticado com vistas à destruição do corpo feminino, utilizando-se de excessiva crueldade e chegando a causar a desfiguração do mesmo;
- é perpetrado com meios sexuais, ainda que sem manifestar o intento sexual;
- é cometido no contexto de relações interpessoais e íntimas ou por alguma razão pessoal por parte do agressor, podendo estar associado à violência doméstica;
- seu caráter violento evidencia a predominância de relações de

50 Artigo publicado anteriormente no Informativo Compromisso e Atitude, n. 3, Outubro/2013. Disponível em: http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/10/informativo_impresso_edicao_3-novo.pdf .

51 Secretária Executiva da SPM/PR.

Revista Observatório final.indd 76 25/04/2014 14:33:15

gênero hierárquicas e desiguais;

- pode haver sobreposição de delitos, geradores de situações de barbárie e terror: mulheres são estupradas, mortas, queimadas, mutiladas, torturadas, asfixiadas, mordidas, baleadas, decapitadas etc.; e esses diversos crimes podem ocorrer concomitantemente, sobre um mesmo corpo;
- é uma apropriação do corpo feminino pelo marido-proprietário como sendo um território para uso e/ou comercialização em tudo o que esse corpo pode oferecer, isto é, desde a prostituição até mesmo o tráfico de órgãos;
- ocorre como o ápice de um processo de terror, que inclui abusos verbais, sexuais, humilhações e uma extensa gama de privações a que a mulher é submetida: mamilos arrancados, seios mutilados, genitália retalhada.

Como bem definiu o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito sobre a Violência contra a Mulher (CPMI) do Congresso Nacional:

"O feminicídio é a instância última de controle da mulher pelo homem: o controle da vida e da morte. Ele se expressa como afirmação irrestrita de posse, igualando a mulher a um objeto, quando cometido por parceiro ou ex-parceiro; como subjugação da intimidade e da sexualidade da mulher, por meio da violência sexual associada ao assassinato; como destruição da identidade da mulher, pela mutilação ou desfiguração de seu corpo; como aviltamento da dignidade da mulher, submetendo-a à tortura ou a tratamento cruel ou degradante." (BRASIL, 2013, p. 1003).

Faz-se necessário que o Código Penal brasileiro trate do feminicídio, explicitamente classificado e tipificado, para pôr fim ao silêncio social e à desatenção que cerca esse tipo de prática. Faz-se necessário trazer o feminicídio à luz, para que se possa erradicá-lo. A preocupação principal deve ser distingui-lo das demais tipificações dos crimes passionais, entendidos como menos graves e legitimados pelo sistema jurídico com penas mais brandas.

Dimensão do problema

Nos últimos 30 anos observa-se um crescimento no número de mulheres assassinadas no Brasil, totalizando um aumento de 230% nesse quantitativo (DPJ/CNJ, 2013, p. 11), com a morte de cerca de 92 mil mulheres, tendo sido 43,7 mil apenas na última década (Mapa da Violência, 2012, p. 8).

Entre os anos de 1980 e 2010, o índice de assassinatos de mulheres dobrou. Passaram de 2,3 para 4,6 assassinatos por 100 mil mulheres. Com esse índice, o Brasil está muito mal posicionado no *ranking*

Revista Observatório final.indd 77 25/04/2014 14:33:15

internacional de assassinatos de mulheres, ocupando o sétimo lugar no mundo. Essa situação equivale a um estado de guerra civil permanente.

Ainda segundo o Mapa da Violência (2012), 41% das mortes femininas ocorreram na casa da vítima. Em 68,8% dos atendimentos às mulheres em situação de violência, a agressão aconteceu na residência da vítima.

O relatório sobre o peso mundial da violência armada aponta que a maioria dos assassinatos de mulheres vem sendo praticada por parceiros ou ex-parceiros íntimos, amigos ou parentes das vítimas, e que a maioria destas havia sofrido anteriormente alguma forma de violência por parte de seus assassinos (Geneva Declaration Secretariat, 2011). No Brasil, 49% dessas mortes de mulheres foram praticadas com armas de fogo, o que sugere que a posse desse tipo de arma dentro de casa representa um perigo em potencial atentando contra a vida das mulheres.

Necessidade da tipificação do crime de feminicídio

Deve-se considerar que os principais dados sobre homicídio e violência contra as mulheres disponíveis no Brasil são provenientes do Ministério da Saúde e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE. Nesse sentido, supõe-se que a dimensão desse crime é maior do que se pode mensurar a partir dos números existentes. A tipificação do crime de feminicídio preencheria essa lacuna de informações e indicadores sobre o problema e poderia contribuir para a construção de políticas de enfrentamento a essa forma extrema de violência.

O feminicídio é uma categoria ainda em construção no Brasil, tanto no campo sociológico quanto no campo jurídico, uma vez que a violência está enraizada nas estruturas sociais, assim como é parte da 'aprendizagem' no sistema de socialização, independentemente dos padrões socioeconômicos de pertencimento. Da CPMI da violência contra a mulher no Brasil resultaram diversas propostas de alteração legislativa, dentre elas a tipificação do feminicídio. A CPMI propõe que o feminicídio seja tipificado como uma circunstância qualificadora do crime de homicídio, o que resultou o Projeto de Lei do Senado n° 292, de 2013, que prevê o feminicídio nos seguintes termos:

"Homicídio
Art. 121.
(...)
Feminicídio
VI – contra mulher por razões de gênero:.....
§ 7º Considera-se que há razões de gênero em quaisquer das seguintes circunstâncias:
I – violência doméstica e familiar, nos termos da legislação específica;
II – violência sexual;

Revista Observatório final.indd 78 25/04/2014 14:33:15

III – mutilação ou desfiguração da vítima;

IV – emprego de tortura ou qualquer meio cruel ou degradante."

Não basta tipificar

De acordo com a jurista chilena Carmen Antony, o Direito Penal desacompanhado de políticas públicas não é capaz de prevenir nenhum tipo de conduta, porém muitas são as razões para a tipificação do feminicídio. Segundo a jurista, podem ser destacadas:

1) a tipificação pretende que as sanções se qualifiquem como homicídios agravados;
2) pretende-se eliminar o termo "crime passional" que oculta um sistema de dominação patriarcal;
3) contribuirá para modificar a mentalidade patriarcal de juízas e juízes, uma vez que estas/es têm que fundamentar suas argumentações e sentenças de acordo com a descrição do delito; e
4) permitirá reconhecer a real magnitude dessa conduta criminosa e masculina.

Para Carmen Antony, o enfrentamento ao feminicídio pressupõe, além de sua tipificação penal, a construção e implementação de políticas públicas transversais sob a perspectiva de gênero, ou seja: as questões e experiências das mulheres devem estar presentes na elaboração de todas as políticas públicas, levando-se em conta as realidades econômicas, culturais, geracionais, de orientação sexual etc. Ademais, o acesso das mulheres à Justiça e a mudança ideológica das/dos operadoras/es de Direito são imprescindíveis para a adequada aplicação da lei.

A tipificação penal do feminicídio deverá contribuir também para uma mudança nas dimensões simbólica e cultural, na medida em que confronta o Direito Penal androcêntrico, tributário da dominação masculina, com a garantia dos direitos humanos das mulheres.

Raras são as mulheres assassinadas sem que antes tivessem sofrido ameaças, perseguições, lesões corporais, assédio sexual, variados tipos de chantagens, entre outros tipos de violência. Logo, depreende-se que existe uma grande falha na atuação do poder público. Muitos dos assassinatos poderiam ter sido evitados com a devida aplicação das medidas protetivas, com maior atenção por parte dos agentes públicos dos sistemas de Segurança e da Justiça. Entretanto, o que se tem verificado é que, ao invés disso, as vítimas tiveram suas vidas banalizadas e não receberam proteção do Estado quando este foi acionado por meio do Poder Judiciário. Ainda existem aqueles/as que observam restritivamente a maneira de se vestir, as atividades laborais e as relações pessoais para desqualificar as vítimas, descaracterizar os atos como fatos isolados, desviar a aten-

Revista Observatório final.indd 79 25/04/2014 14:33:16

ção sobre o que realmente é importante: a segurança, o direito à vida e à dignidade das mulheres e jovens que são assassinadas.

A atuação efetiva e eficaz do Estado para prevenir os assassinatos praticados contra as mulheres inclui a devida atenção aos casos de agressões consideradas "menos graves", o cumprimento da punição dos agressores e a garantia aos direitos humanos das mulheres.

Ainda há muito trabalho a ser realizado no que tange à mudança de paradigmas em relação à tipificação do crime de feminicídio e ao combate à violência institucional. Cabe a urgência na tipificação e na implementação de políticas sociais que melhorem as condições de vida das mulheres concorrendo para uma mudança dos valores culturais hegemônicos que têm justificado a violência contra as mulheres.

Referências bibliográficas

BRASIL, Senado Federal. Comissão Parlamentar Mista de Inquérito. **Relatório Final**. Brasília, jul. 2013. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/07/CPMI_RelatorioFinal_julho2013.pdf>. Acesso em: 24 out. 2013.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Departamento de Pesquisas Judiciárias. **Pesquisa Atuação do Poder Judiciário na Aplicação da Lei Maria da Penha**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2013/04/CNJ_pesquisa_atuacaoPJnaaplicacaoLMP2013.pdf>. Acesso em: 24 out. 2013.

GENEVA DECLARATION SECRETARIAT. **The Burden of Armed Violence**. Geneva, 2011.

WAISELFISZ. Julio Jacobo. **Mapa da Violência 2012** – Atualização: Homicídio de Mulheres no Brasil. CEBELA/FLACSO. Rio de Janeiro, ago. 2012. Disponível em: <http://www.compromissoeatitude.org.br/wp-content/uploads/2012/08/MapaViolencia2012atualizacaoagosto_HomicidiosMulheres.pdf>. Acesso em: 24 out. 2013.

Revista Observatório final.indd 80 25/04/2014 14:33:16

Seção

Transversalidade de gênero nas políticas públicas

A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR), em 2003, institui uma inovação no modelo de gestão das políticas para as mulheres ao adotar a transversalidade como princípio. Com efeito, a coordenação das políticas para as mulheres, executadas nas diversas pastas, é sua missão institucional. A transversalidade decorre do reconhecimento de que as desigualdades entre mulheres e homens conformam desafios a serem enfrentados de forma transdisciplinar e intersetorial, demandando um árduo trabalho de articulação e de construção de consensos para a promoção dos direitos das mulheres. Nesse sentido, o acesso à igualdade de direitos e o pleno exercício da cidadania das mulheres requer ações do Estado brasileiro e políticas públicas nos campos da educação, saúde, desenvolvimento social, agricultura familiar e reforma agrária, cidadania e justiça, autonomia econômica, previdência social, entre outros. Nesta seção, trazemos o olhar de diferentes áreas a respeito da transversalidade das políticas para as mulheres.

Primeiramente, o texto da Secretária Executiva **Lourdes Bandeira** sintetiza o processo institucional de construção da transversalidade das políticas para as mulheres no âmbito da SPM. A autora destaca os avanços na implementação de políticas transversais efetivas e aponta para os desafios a serem ainda enfrentados. A institucionalização da perspectiva de gênero nos demais órgãos da Administração Pública Federal e o monitoramento da execução das políticas públicas para as mulheres estão entre os pontos cruciais elencados no artigo.

Em seguida, **Tatau Godinho** e **Mariana Brito** discutem o caráter estrutural da divisão sexual do trabalho na reprodução das desigualdades de gênero. A autora aponta a relevância da promoção da autonomia econômica das mulheres para combatê-las, indicando os avanços atingidos nos últimos 10 anos a partir da atuação integrada entre a SPM/PR e outros órgãos do governo federal. Já o artigo sobre o Programa Pró-Equidade de Raça e Gênero, assinado por **Ana Claudia Farranha**, analisa a indução de uma política de promoção da igualdade de gênero no campo do trabalho e emprego. A autora discute conceitualmente a equidade como princípio para a formulação e execução de políticas públicas e enfatiza o papel do Estado na redução de desigualdades estruturais e históricas, como são as de gênero e de cor/raça. A partir deste quadro, Farranha faz uma avaliação do Programa Pró Equidade de Gênero e Raça e, por fim, aponta para os desafios enfrentados quando da implementação de políticas públicas que busquem considerar a equidade como uma dimensão estruturante. Ainda no que se refere a mulheres trabalhadoras, o artigo sobre a Emenda Constitucional sobre o trabalho doméstico, de **Gláucia Fraccaro** e **Fa-**

Revista Observatório final.indd 81 25/04/2014 14:33:16

biana Moreira Vicentim, discute como essa importante mudança legal, que promove a igualdade de direitos para as trabalhadoras domésticas, está relacionada com a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho. Elas apontam, ainda, para os desafios que permanecem para a garantia desses novos direitos, tanto do ponto de vista da regulamentação da lei como das mudanças das práticas sociais que são necessárias.

Outra área sob foco neste capítulo é a saúde da mulher. Um dos grandes avanços, nos últimos dez anos, foi a implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM), no âmbito do Ministério da Saúde. Como resultado das demandas dos movimentos feminista e de mulheres, a PNAISM é uma política de Estado informada pela transversalidade de gênero e que reconhece a diversidade de demandas de mulheres negras e lésbicas. No entanto, embora se trate de um avanço conceitual, técnico e programático, a PNAISM enfrenta os desafios relacionados a uma alocação orçamentária limitada e a uma descentralização complexa. O artigo de **Maria José de Oliveira Araújo** e **Maria Cecília Moraes Simonetti** traça o processo de formulação da Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher e discute os avanços realizados e os desafios para sua efetiva implementação.

Em seguida, temos o texto de **Andrea Butto**, **Karla Hora** e **Isolda Dantas** a respeito das políticas públicas cujo alvo são as mulheres rurais. Nos últimos dez anos, os movimentos de mulheres rurais do campo, da floresta e das águas têm conseguido pautar, nas instâncias de participação social, questões como efetivação da cidadania, inclusão produtiva e promoção da autonomia econômica e enfrentamento à violência. Além de uma audível demanda social, o reconhecimento da permanência de uma estrutura patriarcal no campo, a necessidade de se visibilizar e proclamar as mulheres rurais como pleno sujeito de direito e a constatação do papel fundamental que as mulheres rurais assumem no autoconsumo e na composição da renda familiar foram passos cruciais para a formulação das políticas públicas analisadas neste artigo.

Por fim, **Teresa Sacchet** discute o desempenho das mulheres em eleições, especialmente na disputa por cargos proporcionais. Embora tenha aumentado significativamente o número de candidatas nos últimos anos – especialmente após a minirreforma eleitoral de 2009 –, o número de mulheres eleitas ainda é muito baixo. Em seu artigo, a autora apresenta o cenário da última década e discute como alguns aspectos do sistema eleitoral (como o sistema de financiamento de campanhas e as eleições proporcionais sem lista pré-definida) contribuem para a manutenção dos baixos índices de sucesso eleitoral das mulheres.

Equipe Técnica do Observatório
Brasil da Igualdade de Gênero

Revista Observatório final.indd 82 25/04/2014 14:33:16

ARTIGO

Dez anos de gestão transversal: avanços do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres e dos Mecanismos de Gênero no Governo Federal

Lourdes Bandeira[52]

A missão institucional da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR) é "Reverter o padrão de desigualdade entre mulheres e homens, assegurar direitos e melhorar a qualidade de vida das mulheres brasileiras em toda sua diversidade, por meio da formulação, implantação, implementação, consolidação e ampliação das políticas públicas para as mulheres, de forma transversal com todos os ministérios, estados e municípios, para que incluam nas suas políticas a perspectiva de gênero; destacando-se a participação, o controle social e a igualdade racial."

Historicamente, as questões de gênero e raça eram tratadas no âmbito do Ministério da Justiça, junto com outros temas relacionados a direitos humanos. Enquadradas como temática de interesse de um ministério específico, tinham baixa capacidade de influir nas políticas públicas executadas pelas outras pastas do poder executivo federal, como as nas políticas de saúde, educacionais, de agricultura etc. Com a criação da SPM/PR e também da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República (Seppir), ambas em 2003, a gestão transversal tornou-se possível e esses temas ganharam força e capacidade institucional de proporcionar a mudança. Ambas SPM e Seppir têm o papel de coordenação de políticas públicas para que todas tenham a perspectiva de gênero e de raça. SPM e Seppir trabalham de forma transversal, coordenando ações para igualdade de gênero e de raça em todas as políticas públicas do governo federal e também junto a estados e municípios.

Mais do que uma simples reorganização institucional, a criação da SPM reflete a compreensão de que as desigualdades de gênero são fenômenos complexos e multidimensionais, que têm relação com as diversas áreas setoriais de políticas públicas. Somente por meio da atuação articulada dessas pastas, sob a coordenação de um órgão transversal, é possível promover mudanças sociais complexas, como o enfrentamento da cultura machista e patriarcal do país.

52 Artigo escrito por Lourdes Bandeira, Secretária Executiva da SPM, com a contribuição de Camila Rocha Firmino, Carolina Pereira Tokarski e Leila Giandoni Ollaik, integrantes da Assessoria da Secretaria Executiva da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República

Revista Observatório final.indd 83 25/04/2014 14:33:16

A transversalidade integra, atualmente, o repertório essencial para o debate sobre políticas públicas no Brasil. No entanto, se a utilização da terminologia tornou-se bastante difundida, ainda são muitos os desafios para viabilizar a ampla efetividade das políticas ditas transversais.

O sucesso da estratégia de transversalização da Política para as Mulheres perpassa pela definição de instrumentais de gestão dessa política, que sejam hábeis a sua operacionalização. Em linhas gerais, esses instrumentais devem garantir a definição, de modo sistêmico, de ações a serem implementadas, a corresponsabilização dos demais órgãos de governo, e, especialmente, a institucionalização de mecanismos que permitam à SPM exercer sua competência de coordenadora horizontal, e não hierárquica, da Política para as Mulheres.

Em um país como o Brasil, em que as desigualdades de gênero e raça constituem dimensões estruturantes da sociedade, não é possível conceber ações de enfrentamento ao sexismo sem articulá-las ao enfrentamento ao racismo. Com base neste diagnóstico, os instrumentos de planejamento e monitoramento da SPM buscam, em parceria com a Seppir, construir estratégias conjuntas e que promovam novas sinergias no combate a essas desigualdades.

O tratamento das questões de gênero e de raça reúne ações, medidas e políticas nas áreas da educação, saúde, assistência social, agricultura familiar e reforma agrária, cidadania e justiça, além do tratamento específico dado às questões de gênero, constante hoje do Plano Plurianual do Governo mediante o Programa Temático 2016 – Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência. Ao todo, a Agenda Política para as Mulheres atualmente está presente em 36 Programas, 111 objetivos e 273 metas, entre eles o próprio Programa Temático 2016, com nove objetivos e 101 metas. A Agenda Transversal Políticas para as Mulheres é composta de compromissos expressos tanto em programas e políticas de caráter setorial (saúde, educação, desenvolvimento urbano, assistência, previdência, cultura etc.), como em programas e políticas de caráter transversal, que buscam a garantia de direitos de públicos específicos por ação direta e por coordenação de políticas setoriais para mulheres.

A gestão transversal permitiu grandes conquistas. Ao longo da última década, as mulheres foram colocadas como protagonistas em uma série de políticas públicas, como o Bolsa Família, o Minha Casa, Minha Vida e a Reforma Agrária. Além disso, foram desenvolvidas novas políticas públicas para enfrentar problemas históricos, como a Rede Cegonha, que

Revista Observatório final.indd 84 25/04/2014 14:33:16

tem o objetivo de reverter índices elevados de mortalidade materna.

Entre 2004 e 2011, houve maior acesso feminino à previdência, à educação e a bens de uma forma geral. A taxa de desemprego das mulheres apresentou queda no mesmo período, de 11,5% para 9,0%, assim como aumentou a formalização e a média de anos de estudo. Contudo, o rendimento mensal médio das mulheres continua menor do que dos homens, apesar da maior escolaridade. Em 2004, enquanto o rendimento mensal médio dos homens era R$ 1.122,38, o das mulheres era R$ 704,06. A diferença persiste em 2011: o rendimento mensal médio dos homens era R$ 1.444,50 e o das mulheres R$ 1.008,86. Ou seja, em 2004, as mulheres ganhavam em média 37% a menos que os homens; e em 2011, as mulheres ganhavam 30% a menos que os homens. Uma em cada seis mulheres ocupadas está no trabalho doméstico; e são elas que se ocupam das crianças e dos idosos em suas famílias, bem como do trabalho não remunerado de cuidados com afazeres domésticos. Enquanto os homens que trabalham fora gastavam, em 2011, em média, por semana, 10,3 horas com os afazeres domésticos, as mulheres gastavam o dobro: cerca de 22 horas. Importante também para a autonomia das mulheres é a existência de creches e pré-escolas. Neste sentido, destaca-se a evolução na taxa de frequência na escola de zero a três anos.

No tocante ao enfrentamento à violência, a aprovação da Lei Maria da Penha, sancionada no ano de 2006, representa uma grande conquista para as mulheres. Destaca-se o lançamento do Programa Mulher, Viver sem Violência, que promoverá a integração dos serviços públicos à mulher em situação de violência nas áreas de segurança, justiça, saúde, assistência social, fornecendo, ainda, acolhimento, abrigamento e orientação para trabalho, emprego e renda. A principal inovação do Programa é a Casa da Mulher Brasileira, espaço que contemplará delegacias especializadas de atendimento à mulher – DEAM, juizados e varas especializadas em violência doméstica e familiar, defensorias públicas, promotorias, equipe multidisciplinar (psicólogas, assistentes sociais, sociólogas e educadoras) e equipe para orientação ao emprego e renda.

Uma grande conquista em 2013 foi a sanção da Lei 12.845, que obriga os hospitais do SUS a prestar atendimento emergencial e multidisciplinar às vítimas de violência sexual, institucionalizando em forma de lei um conjunto de práticas já adotadas no âmbito do SUS.

Revista Observatório final.indd 85 25/04/2014 14:33:16

Monitoramento e Articulação: Comitê e Mecanismos de Gênero

A gestão transversal só é possível com monitoramento e articulação. A transversalidade reorienta as competências políticas, institucionais e administrativas, assim como a responsabilização de agentes públicos, permitindo uma ação integrada entre as diversas instâncias governamentais e, consequentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

Para sistematizar e integrar as ações que compõem a agenda transversal de Políticas para as Mulheres, bem como para garantir o compartilhamento de responsabilidades pelos órgãos de governo, a SPM coordenou a elaboração do Plano Nacional de Política para as Mulheres – PNPM, que já está em sua terceira edição. A fim de garantir a institucionalização de um mecanismo que fosse espaço de articulação e monitoramento das ações por todos os responsáveis, foi instituído o Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM.

O Decreto nº 5.390, de 8 de março de 2005, aprovou o primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres–PNPM e instituiu o Comitê de Articulação e Monitoramento, que tinha sua composição estipulada no Art. 4º desse Decreto. Posteriormente, o Decreto nº 5.446, de 20 de maio de 2005, acrescentou um novo membro ao Comitê, acrescentando um inciso ao Art. 4º do Decreto nº 5.390. O Decreto nº 6.269, de 22 de novembro de 2007, acresceu dispositivos ao Decreto nº 5.390. Além disso, o Decreto nº 6.572, de 17 de setembro de 2008, deu nova redação ao inciso IV do Art. 4º do Decreto nº 5.390, acrescentando dez novos membros ao Comitê. Finalmente, o Decreto nº 7.959, de 13 de março de 2013, acrescentou mais onze novos membros ao Comitê, ampliando sua capacidade de articulação e de monitoramento do PNPM. O Comitê passou a ter como membros efetivos 32 órgãos governamentais, além das três representações do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Cada PNPM é construído com base nas Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres. Sua primeira edição foi elaborada em 2005 e está atualmente em seu terceiro período, com mais de quatrocentas ações definidas com perspectiva de gênero a serem implementadas até 2015 em praticamente todos os ministérios. Em consonância com o diagnóstico da indissociabilidade do enfrentamento das desigualdades de gênero e raça, o PNPM contempla a questão racial ao longo de sua estrutura, inclusive prevendo ações específicas para mulheres negras (Box 1).

O Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM se reúne bimestralmente

Revista Observatório final.indd 86 25/04/2014 14:33:16

na SPM, com o objetivo de "acompanhar e avaliar periodicamente o cumprimento dos objetivos, ações e metas definidos no PNPM". Além das reuniões bimestrais do Comitê, para acompanhamento das ações do PNPM, a SPM desenvolveu o SigSPM, um sistema de monitoramento derivado do SiMec, por sua vez, derivado do antigo SigPlan, que deveria ser alimentado com informações pelos membros do Comitê nas ações concernentes aos seus respectivos ministérios. No entanto, a partir de 2012, para unificação dos sistemas de monitoramento, o PNPM passou a ser monitorado pelo Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP), implantado em todo o governo federal. O SIOP gera um relatório com a agenda transversal Políticas para as Mulheres inclusive com informações orçamentárias. Este relatório passou a ser divulgado a partir de 2012. Para 2013, o PNPM foi integralmente inserido na Agenda Transversal Políticas para as Mulheres, do Plano Plurianual. Assim, o relatório SIOP para 2013 ficou mais completo. Todos os relatórios, de 2008 a 2011 (do SigSPM) e de 2012 e 2013 (do SIOP), são públicos e estão disponíveis na internet, no endereço: http://www.sigspm3.spmulheres.gov.br/relatorios.php

Além do fortalecimento do Comitê, para a implementação transversal do PNPM, a SPM considera fundamental a consolidação de mecanismos de gênero nos órgãos e ministérios. Sejam esses mecanismos assessorias, coordenações ou diretorias, a transversalidade das políticas públicas na questão de gênero somente se institucionaliza quando todos os órgãos do governo internalizam o olhar de gênero como uma constante em suas ações. Assim, essa institucionalização nos ministérios é necessária para se efetivar a transversalidade da questão de gênero nas políticas públicas.

A criação de Mecanismos de Gênero em órgãos governamentais está prevista no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM 2013-2015, em sua linha de ação 1, ação 1.4, do capítulo de Gestão e Monitoramento:

Linha de Ação 1: Ampliação e fortalecimento da institucionalização das políticas de gênero nos poderes executivos federal, distrital, estaduais e municipais.

1.4. Articular e contribuir para a criação e o fortalecimento de mecanismos de gênero em ministérios e órgãos setoriais.	**SPM**	**-**	**0935/4ª meta**

Também no Plano Plurianual – PPA 2012-2015, os Mecanismos de Gênero aparecem como um dos indicadores do Programa 2016 – Política para as Mulheres.

Revista Observatório final.indd 87 25/04/2014 14:33:16

Índice federal de cobertura de mecanismos de gênero

E também aparecem como uma meta explícita, no sentido de ampliar o número de Mecanismos de Gênero nos órgãos do Governo Federal com prioridade para os representados no Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, do Objetivo 0935.

> OBJETIVO: 0935–Promover a gestão transversal da Política Nacional para as Mulheres, por meio da articulação intragovernamental, intergovernamental e do fomento à participação social, garantindo o monitoramento e avaliação das políticas públicas, a produção de estudos e pesquisas e o fortalecimento dos instrumentos e canais de diálogo nacionais e internacionais.

No dia 2 de setembro de 2013, foi publicada no Diário Oficial da União a Portaria nº 806 que instituiu o Comitê de Políticas para as Mulheres e de Gênero no âmbito do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Assim, o MAPA se junta ao grupo formado pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário, Minas e Energia, Desenvolvimento Social, Trabalho e Emprego, Saúde e Meio Ambiente, além da Funai, que já têm mecanismos de gênero, fortalecendo a transversalidade e a construção da igualdade de gênero nas políticas públicas do governo brasileiro. O Ministério da Defesa e o Ministério da Cultura também já estão em discutindo internamente as possibilidades para instituir seus respectivos comitês de gênero em breve. Um documento sobre a importância dos Comitês de Gênero e com orientações para sua constituição encontra-se disponível no endereço: http://www.mulheres.gov.br/pnpm/publicacoes/orientacoes_estrategicas

A ampliação do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, a criação de mecanismos de gênero em todos os órgãos do governo federal e o uso do o Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) como instrumento também para o monitoramento do PNPM são resultados dos dez anos de trabalho coordenado para fortalecimento da promoção da igualdade de gênero. É trabalho em construção, mas que já mostrou bons resultados e vem sendo desenvolvido com mais força e intencionalidade consciente e integrada, para construção de um Brasil mais justo e com mais igualdade de gênero e de raça.

BOX 1. Ações especificamente voltadas às Mulheres Negras no PNPM 2013-2015

> 1.1.4. Ampliar o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça e ações que visem à promoção das mulheres e alteração de dinâmicas de discriminação no local de trabalho.
>
> 1.1.5. Articular no Congresso Nacional para discussão sobre a Convenção 156 da OIT–Igualdade de oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho.

Revista Observatório final.indd 88 25/04/2014 14:33:17

1.1.11. Implementar ações que incentivem a igualdade salarial entre mulheres e homens, e entre mulheres negras e não negras.

1.1.13. Promover a discussão e produção de indicadores relacionados ao tema da orientação sexual e desigualdade racial em distintos âmbitos da produção de estatísticas sobre o mercado de trabalho.

1.4.1. Contribuir para reorganização das estratégias de formação para o mercado de trabalho, de modo a reduzir a discriminação de mulheres negras, indígenas e lésbicas em postos de trabalho.

1.4.4. Incluir as dimensões de gênero, étnica, racial e de orientação sexual nos programas de formação para o mundo do trabalho implementados pelo governo federal.

2.2.1. Formar 40 mil gestoras e gestores e servidoras/es públicos nas temáticas de gênero e relações étnicas e raciais através do Programa Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça.

2.2.2. Formar 140 mil profissionais da rede pública de educação e demanda social nas temáticas de gênero, relações étnicas, raciais e de orientação sexual por meio do Programa Gênero e Diversidade na Escola.

2.4.5. Incentivar a produção de estudos, pesquisas e ações de mudança voltadas para o enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia,a partir da criação de interface com instituições de pesquisa nacionais e internacionais e com organizações de mulheres negras,indígenas e lésbicas.

2.5.2. Ampliar e democratizar o acesso e a permanência na educação superior, especialmente de mulheres negras, indígenas, do campo e da floresta.

3.2.4. Promover a atenção à saúde integral das mulheres negras através da ampliação do acesso e melhoria da qualidade do cuidado (Política Nacional de Saúde Integral da População Negra).

3.3.5. Ampliar o acesso e qualificar a atenção clínica-ginecológica às mulheres negras em suas especificidades.

3.7.4. Elaborar estratégias de educação sobre sexualidade e prevenção de DST/HIV/Aids e Hepatites Virais entre pares, para mulheres, considerando especialmente populações jovens, negras, indígenas e idosas, identificando experiências exitosas e melhores práticas e potencializando e fortalecendo grupos que debatam os diretos destas mulheres e busquem incentivar sua autonomia.

4.3.18. Garantir o recorte de sexo, raça e etnia em todos os registros administrativos da Segurança Pública.

4.3.19. Capacitar de forma permanente os operadores/as da Segurança Pública nas questões referentes às relações de gênero e violência contra as mulheres, incluindo o enfrentamento ao racismo institucional.

5.1.2. Promover programas e ações de capacitação para mulheres jovens e adultas, com enfoque em políticas públicas contemplando a diversidade étnica, racial, de orientação sexual e identidade de gênero e regional.

5.1.3. Desenvolver ações e campanhas sobre a importância e a necessidade da ampliação da participação política das mulheres, da filiação partidária e das candidaturas femininas, considerando as diversidades de raça e etnia.

5.3.6. Apoiar ações de capacitação na promoção de políticas e ações de enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia e ações afirmativas.

Revista Observatório final.indd 89 25/04/2014 14:33:17

5.5.7. Incentivar as gestoras para o estabelecimento de medidas que incluam as mulheres negras e as lésbicas nas ações e objetivos da Campanha Mais Mulheres no Poder.

5.5.8. Estimular a criação de Comitês de Gênero nos Ministérios que incorporem também as perspectivas étnica, racial e de orientação sexual.

5.5.9. Apoiar a divulgação e a implementação do Estatuto da Igualdade Racial nos Organismos de Políticas para as Mulheres – OPMs.

7.3.5. Realizar processos de capacitação sobre gênero na reforma agrária para prestadores de assessoria sócio-ambiental aos assentamentos da reforma agrária, considerando as dimensões étnica, racial, geracional e de deficiência.

7.4.2. Incluir a temática de gênero, considerando as dimensões étnica, racial e geracional, nas ações de difusão do Programa Crédito Fundiário.

8.1.9. Contribuir para que os canais e TVs comunitárias produzam programas que abordem os temas relativos às questões de gênero, classe, raça e etnia, orientação sexual, identidade de gênero, pessoas com deficiência e comunidades tradicionais e de terreiro.

8.4.3. Promover a capacitação para inclusão digital das mulheres, ampliação ao acesso às TICs, considerando as dimensões étnicas, raciais, de orientação sexual, de identidade de gênero, geracionais e das mulheres com deficiência.

8.5.6. Estimular a produção, difusão e distribuição de material audiovisual, livros, materiais educativos/informativos e outras produções culturais que abordem a presença das mulheres na história e na cultura, considerando as dimensões étnicas, raciais,de orientação sexual, de identidade de gênero, geracionais e das mulheres com deficiência.

9.1.2. Realizar campanha de promoção da igualdade de acesso, permanência e ascensão das mulheres negras e lésbicas nas instituições públicas e privadas.

9.1.3. Fortalecer, na estrutura das Ouvidorias dos órgãos governamentais, a capacidade para receber e atuar em denúncias de assédio moral e sexual, bem como de racismo, sexismo e lesbofobia.

9.1.4. Realizar levantamento de denúncias e medidas resultantes de seu processamento relacionadas a racismo, sexismo e lesbofobia nas Ouvidorias dos órgãos do governo federal.

9.3.1. Estimular a implementação de grupos de trabalho no âmbito do governo federal para a articulação, monitoramento e avaliação de ações de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia em programas estratégicos.

9.4.1. Apoiar a realização de encontros, seminários e espaços para debates e discussão programática do enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia e promoção da igualdade de gênero, raça, etnia e orientação sexual e identidade de gênero.

9.4.2. Realizar ações que visem aprofundar a reflexão sobre a forma de atuação pública das mulheres negras, lésbicas, bissexuais e transexuais no Brasil.

9.4.4. Realizar encontros e seminários para articular a agenda de enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia e outras formas de discriminação e preconceito.

Revista Observatório final.indd 90 25/04/2014 14:33:17

9.5.1. Realizar e publicar pesquisas sobre desigualdades entre mulheres brancas e mulheres negras.

10.1.2. Capacitar profissionais de instituições públicas sobre discriminações considerando desigualdades geracionais e raciais.

10.1.5. Realizar campanha, com produção de materiais e vídeos, direcionada à divulgação dos direitos e incentivo à autonomia de adolescentes, mulheres jovens, idosas e com deficiência, contemplando diversidades étnicas e raciais.

10.1.6. Executar as ações previstas no Plano Juventude Viva de Enfrentamento à Mortalidade da Juventude Negra, observando questões de raça e gênero.

10.3.2. Estimular a organização nacional e internacional de mulheres jovens, considerando as dimensões étnicas e raciais.

BOX 2. Mecanismos de Gênero nos órgãos do poder executivo federal:

Ministério do Desenvolvimento Agrário–MDA: Assessoria Especial de Gênero, Raça e Etnia para a Diretoria de Mulheres Rurais e Quilombolas (Decreto nº 7.255/2010).

Ministério de Minas e Energia–MME: Comitê Permanente para as questões de Gênero (funciona ativamente desde 2004 mas não tem instrumento normativo que o institui, embora tenha Regimento Interno).

Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome–MDS: Comitê Permanente para as Mulheres e Gênero (Portaria n. 381/2009).

Ministério do Trabalho e Emprego–MTE: Comissão de igualdade de oportunidades de gênero, de raça e etnia, de pessoas com deficiência e de combate à discriminação (Portaria nº 219/2008).

Ministério da Saúde–MS: área técnica de saúde da mulher (PNAISM).

Ministério do Meio Ambiente–MMA: Comitê Interno de Gênero (Portaria nº 25/2008).

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA: Comitê de Políticas para as Mulheres e de Gênero (Portaria nº 806/2013).

Fundação Nacional do Índio–Funai: Coordenação de Gênero e Assuntos Geracionais (Portaria nº 26/2007).

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea: Coordenação de Gênero.

Banco do Brasil- BB: divisão dentro de gestão de pessoas que trata de temas como igualdade de oportunidades de gênero, raça, etnia...*

Caixa Econômica Federal – CAIXA: gerência de relacionamento com o empregado dentro de gestão de pessoas, que trata de temas relacionados à igualdade de gênero.*

*BB e CAIXA também participam do Programa Pró-Equidade, mas o Pró-Equidade não é um mecanismo de gênero.

Revista Observatório final.indd 91 25/04/2014 14:33:17

ARTIGO

Autonomia econômica: desafio para as políticas públicas

Tatau Godinho[53] Mariana Brito[54]

Historicamente, as mulheres sempre trabalharam e tiveram importância na produção e reprodução da vida. Entretanto, no processo de organização da sociedade moderna, essas duas esferas – produção e reprodução – se separaram com a socialização da produção material, que passa a se realizar fora do âmbito familiar, em particular no modelo de produção fabril. Criou-se, assim, uma divisão entre trabalho público e privado, atribuindo-se ao primeiro uma importância relativa maior. Com isso, a contribuição das mulheres, então restrita às atividades realizadas no interior da família, deixa de ter a mesma valorização, dando à supremacia masculina novos contornos e amplitude.

Na esfera material, portanto, manifesta-se um alicerce estruturador da desigualdade de gênero: a divisão sexual do trabalho. Legitimada ideologicamente pela naturalização de práticas e dinâmicas considerada tipicamente masculina e feminina. A construção social dessa diferenciação serve para hierarquizar as atividades desempenhadas por homens e mulheres e, desta forma, reforçar a histórica relação de poder e opressão. Relação que, enraizada nas interações pessoais e instituições sociais, vão se cristalizando.

Nesse contexto, compreender a evolução da inserção e participação da mulher no mundo do trabalho requer uma percepção dessa divisão de trabalho e da articulação – evidenciada com o advento do capitalismo – da produção econômica na esfera pública, espaço masculino por excelência, com a reprodução social na esfera doméstica, atribuída, sobretudo, às mulheres.

A esfera reprodutiva, tendo como *locus* principal a família, é um espaço que conforma interações sociais e afetivas, mas também a atribuição às mulheres de atividades domésticas e de cuidado voltadas ao bem-estar de seus integrantes, trabalho este não remunerado segundo os padrões mercantis e com pouca valorização social. Na verdade, torna-se mediada e invisível a condição de geradoras de riqueza no sistema produtivo uma vez que o trabalho cotidiano é associado a relações familiares e afetivas.

53 É Secretária de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres, na SPM/PR.

54 É analista técnica de políticas sociais na Secretaria de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres, na SPM/PR.

Revista Observatório final.indd 92 25/04/2014 14:33:17

Assim, enquanto as atividades geradoras de bens e serviços no espaço público são valoradas e apreciadas, a relevância social e o valor econômico do trabalho reprodutivo não remunerado e, sobretudo, sua exploração pelo sistema capitalista, permanecem invisíveis na sociedade moderna. Soma-se a isso, para depreciação da representação feminina, a exclusão das mulheres das funções públicas historicamente prestigiadas.

Se esta é uma base que ainda organiza as relações de trabalho na sociedade, nas últimas décadas vêm ocorrendo alterações importantes. Cada vez mais as mulheres consolidam sua participação no mundo do trabalho remunerado, insistem na participação na esfera pública da sociedade, buscam fortalecer possibilidade de entrar em profissões prestigiadas e conquistar novos espaços de ocupação. Esse movimento foi acompanhado pela realização no espaço público de um conjunto de atividades antes considerada do âmbito do privado referentes à saúde, educação e assistência social, e pela difusão de novos arranjos familiares – famílias uniparentais, unipessoais, chefiadas por mulheres sem cônjuge, com casais sem filhos e casais homossexuais.

Pesquisas recentes mostram que a divisão sexual de trabalho tem suas configurações e modalidades alteradas, embora se criem "novas fronteiras da desigualdade". Apesar da ampliação da participação das mulheres no mercado de trabalho brasileiro nas últimas décadas, elas ainda representam minoria na população ocupada, 42,4%, embora constituam 52,3% da população em idade ativa. Com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho formal, as mulheres são maioria entre as pessoas fora da força de trabalho, 66,7%, categoria na qual se enquadram donas de casa, estudantes e idosas.[55]

Segundo dados da PNAD 2012, no que diz respeito à remuneração, o rendimento médio das mulheres ocupadas equivale a 72,9% do que recebem os homens no mercado de trabalho. A concentração de 66,8% da população feminina ocupada na faixa salarial entre 0 a 2 salários mínimos, e a participação incipiente em setores com melhores remunerações – como construção, serviços prestados a empresas, atividades imobiliárias, intermediações financeiras, e indústria – ajudam a explicar essa disparidade salarial.

A presença das mulheres é mais forte nas ocupações consideradas precárias – com piores salários e baixa proteção social e trabalhista – como o trabalho doméstico, exercido por 14,9% das mulheres ocupadas, das quais somente 28% apresentam carteira assinada. O rendimento médio mensal do trabalho doméstico sem carteira assinada, condição na qual se encontra

55 Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua de 2013, realizada pelo IBGE.

Revista Observatório final.indd 93 25/04/2014 14:33:17

mais a grande maioria das trabalhadoras domésticas, é inferior a 1 salário mínimo.[56]

Ademais, é predominante a participação das mulheres também no comércio e nos serviços de educação, saúde e serviços sociais, que são identificados com a imagem de cuidadora. Nos setores predominantemente ocupados pela força de trabalho masculina, destacam-se a indústria e, sobretudo, a construção civil, setor no qual a diferença entre a participação masculina e feminina ultrapassa 90 pontos percentuais.

Dentro do mundo corporativo, se olhamos as posições de chefia, a participação de mulheres com 25 anos ou mais de idade em postos da alta administração direção e gerência – é muito reduzido, 5%, e concentrada essencialmente no comércio.[57] Mesmo na administração pública, onde a participação é mais igualitária devido ao ingresso ser por concurso público permanece a desigualdade nos cargos de direção e assessoramento, sobretudo nos mais altos da hierarquia.

De maneira geral, o tempo de escolaridade não se traduz em melhores condições de trabalho, no que diz respeito a espaços de ocupação e remuneração. Da mesma forma, é preciso ainda acelerar a mudança nas áreas de formação. Conforme o Censo de Educação Superior de 2011, as mulheres constituem minoria nas áreas de conhecimento de engenharia, informática, tecnologia de informação, física, química e matemática, enquanto nas áreas como pedagogia, serviço social, enfermagem, psicologia, fisioterapia, fonoaudiologia e nutrição, respondem por mais de 80% das matrículas.

A segmentação e discriminação do trabalho feminino vêm acompanhadas pela dedicação aos afazeres domésticos e aos cuidados com a família, em tempo duas vezes superior àquele despendido pelos homens para as mesmas tarefas. Em 2012, o trabalho doméstico e de cuidados representava, em média, 36,5% da jornada semanal total das mulheres e apenas 19,2% da jornada dos homens.[58]

A atuação do poder público se dirige ao enfrentamento dessa desigual divisão sexual do trabalho. Nesse sentido, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM-PR), criada em 2003, tem se dedicado a buscar o fortalecimento de políticas públicas que ampliem as condições de participação das mulheres no mundo do trabalho, ações que incidam sobre as dinâmicas de discriminação e desigualdade, e o fortalecimento das políticas sociais que contribuem para sua autonomia efetiva em conjunto com as distintas áreas do governo.

Vale destacar quatro linhas de ação importantes desenvolvidas pela SPM nesta última década. Nesse período, foi inten-

56 PNAD 2012.
57 PNAD 2012.
58 Idem.

Revista Observatório final.indd 94 25/04/2014 14:33:17

sificada a relação com Estados e Municípios no intuito de fortalecer a temática de autonomia econômica nas políticas públicas locais e reforçar o espaço dos organismos de políticas para as mulheres. Nesse sentido, a SPM apoiou técnica e financeiramente, nos últimos anos, iniciativas locais e regionais direcionadas, sobretudo, à formação e qualificação profissional em carreiras não tradicionalmente femininas, exemplo disso está na construção civil. A definição desse incentivo focalizado em profissões notadamente masculinas serve para ampliar as perspectivas de trabalho e multiplicar espaços e oportunidades para a ruptura de paradigmas.

O apoio à autonomia econômica das mulheres do campo e da floresta atende um dos públicos prioritários da Secretaria. Com esse intuito, a SPM lançou em 2012 o "Prêmio Mulheres Rurais que Produzem um Brasil Sustentável", do qual participaram grupos de extrativistas, agricultoras familiares, assentadas pela reforma agrária, quilombolas e indígenas com experiências inovadoras e sustentáveis.

Também com o foco nas mulheres rurais, e com o objetivo de ampliar e qualificar o acesso das mulheres rurais à produção e às políticas públicas, a SPM desenvolve parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário em ações como o Programa de Organização Produtiva de Mulheres Rurais, o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural, Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, o Programa de Aquisição de Alimentos.

Os esforços da SPM também têm sido canalizados à construção de políticas de igualdade no local do trabalho, sobretudo por meio do acompanhamento da agenda do trabalho decente e de legislações específicas que fomentaram o debate político sobre o tema, como o Projeto de Lei n° 6653/2009, que trata da igualdade entre mulheres e homens no mundo do trabalho; as Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre trabalho decente e trabalho doméstico. Ainda nessa linha de ação, merece destaque o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, criado em 2005, com intuito de estimular organizações públicas e privadas a desenvolverem concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional, buscando a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego. O Programa está na sua 5ª Edição, envolvendo empresas e organizações de médio e grande porte, e neste universo estão envolvidos cerca de 1 milhão de trabalhadoras e trabalhadores.

A agenda da igualdade no mundo do trabalho vem acompanhada pela ampliação de direitos trabalhistas e previdenciários e pela formalização das mulheres ocupadas. O principal avanço conquistado nessa última década foi a promulgação da

Revista Observatório final.indd 95 25/04/2014 14:33:17

Emenda Constitucional nº 72, conhecida como PEC das Domésticas, que equipara os direitos trabalhistas das empregadas e empregados domésticos às demais trabalhadoras e trabalhadores, acompanhada pela Secretaria desde o início em articulação com as representantes da categoria, as centrais sindicais e os sindicatos.

A quarta linha de ação diz respeito ao uso do tempo. A SPM atua em parceria com o IBGE, IPEA e outras instituições de pesquisa e ensino no desenvolvimento de estudos sobre a situação das mulheres no mundo do trabalho, a jornada dupla de trabalho e a corresponsabilidade pelos afazeres domésticos. Nesse período, o IBGE introduziu a temática na Munic (Pesquisas de Informações Básicas Municipais) e na Estadic (Pesquisas de Informações Básicas Estaduais), intensificando a produção de indicadores, que são de extrema importância para subsidiar as políticas públicas e orientar os debates com a sociedade civil.

Para além do apoio a estudos e pesquisas, a SPM acompanha a política de educação infantil, coordenada pelo Ministério da Educação, acentuando o impacto da implantação de creches sobre a organização do tempo na vida das famílias e, especificamente, das mulheres.

A criação de um órgão na Administração Pública Federal para articular uma política interministerial e intergovernamental, em diálogo permanente com os movimentos da sociedade civil, refletiu o reconhecimento do papel das mulheres no projeto de desenvolvimento social e econômico do país. A sustentabilidade desse desenvolvimento e o alcance da cidadania plena dependem da superação das diferenças de renda e riqueza, mas também das clivagens de gênero. Muito foi realizado nos últimos dez anos, mas a construção da igualdade almejada requer um trabalho de longo prazo, que constitui desafio permanente da SPM.

Revista Observatório final.indd 96 25/04/2014 14:33:17

ARTIGO

Equidade e Participação: percurso na construção de um programa de governo[59]

Ana Claudia Farranha[60]

1. Introdução

Uma das questões centrais no debate atual é: qual democracia as sociedades contemporâneas foram capazes de produzir? No caso brasileiro, passados quase 30 anos de democratização do regime, quais os desafios que se encontram na pauta política, constituindo-se como o que Bobbio chamaria de *as promessas não cumpridas da democracia*? Partindo dessa provocação, esse texto retoma um aspecto importante para pensar a democracia: a dimensão da equidade. Mas, do que se fala quando se fala em equidade? Como essa perspectiva se conecta com a perspectiva da democracia e da participação?

Buscando enfrentar essas duas questões, esse trabalho toma como referência a experiência do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça, criado pela Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR (Brasil)[61]. O Programa tem por finalidade incentivar organizações (públicas ou privadas) a promover medidas, ações e atividades de equidade, com objetivo de enfrentar as desigualdades de gênero e raça evidenciadas na sociedade brasileira.

Sob essa perspectiva, o texto está dividido em três partes. Na primeira, discutem-se aspectos conceituais acerca da equidade e democracia, privilegiando uma perspectiva da participação. Na sequência, apresenta-se a trajetória do programa, seu desenho institucional e resultados das edições (o Programa encontra-se atualmente em sua 5ª edição). E, por fim, a análise busca, a partir de outros trabalhos (Pinto & Midlej, 2012; Monteiro, 2012), responder ao problema proposto. A conclusão destaca a importância das medidas de equidade como forma de exercício de direitos e como espaços de consolidação da democracia em sociedades como a brasileira.

59 Esse texto foi originalmente apresentado no XVIII Congresso del CLAD, no Painel: Governo–democracia e busca da equidade social, realizado em Montevidéu, Uruguai, Outubro de 2013.

60 Professora adjunta da Universidade de Brasília (UnB). Foi membro do Comitê Institucional do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça (2011-2013).

61 O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça foi criado pelo Decreto 5.390/2005.

Revista Observatório final.indd 97 25/04/2014 14:33:17

2. Equidade e democracia: aspectos conceituais

Falar em promoção da equidade é reconhecer que as diferenças existentes por razões de sexo, cor, deficiência, idade desenham lugares sociais. Na maioria das vezes, tais lugares colocam estes grupos em condições de acesso restrito. Uma discussão significativa que o conceito de equidade enseja é a diferença que ele estabelece com a noção de igualdade. Enquanto a igualdade refere-se à ausência de privilégios e remonta a elementos presentes na afirmação dos princípios iluministas[62], a equidade liga-se às condições para o exercício do direito, ou seja, parte-se da perspectiva de que a sociedade moderna, apesar dos avanços em direção a quebra de privilégios, é desigual.

A teoria constitucional clássica, herdeira do pensamento de Locke, Rousseau e Montesquieu, é responsável pelo florescimento de uma concepção meramente formal de igualdade – a chamada igualdade perante a lei. Trata-se em realidade de uma igualdade meramente processual (process-regarding equality). As notórias insuficiências dessa concepção de igualdade conduziram paulatinamente à adoção de uma nova postura, calcada não mais nos meios que se outorgam aos indivíduos num mercado competitivo, mas nos resultados que eles podem alcançar. (GOMES, 2003:37)

Esta desigualdade baseia-se nos processos de socialização, trajetórias e oportunidades. Neste aspecto, a desigualdade, apesar de ser estranha ao referencial jurídico-político da modernidade, é factual e desenha posições sociais que ensejam injustiças, discriminações e iniquidades, o que requer a aplicação de medidas para a correção destas situações. Isto implica em reconhecer que, de maneira igual, o direito de cada um/a deve ser efetivado, o que pode significar a criação de situações específicas para o gozo da igualdade de direitos.

Um exemplo que ilustra esta afirmação é a segmentação ocupacional (profissões com predominância feminina ou masculina). Ela "estabelece" aqueles ofícios que devem ser exercidos pelas mulheres. Nesta perspectiva, a promoção da equidade se propõe a corrigir situações de discriminação, que muitas vezes não são intencionais, procurando alterar elementos da cultura institucional, da percepção, da segregação e da segmentação ocupacional. Sendo assim, trata-se de ir mais além da fórmula *todos/as são iguais perante a* lei e promover as condições para o exercício da igualdade e, para tanto, mecanismos que alterem as situações históricas de desigualdade se fazem necessários.

62 Sobre isto, ver Scott (2005).

Revista Observatório final.indd 98 25/04/2014 14:33:18

É muito próxima da discussão da equidade a noção de ações afirmativas. As ações afirmativas têm sua origem nos Estados Unidos. Seu sentido primordial é a possibilidade de corrigir desigualdades históricas que ensejam situações de discriminação de toda ordem. Elas podem ser definidas como:

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como educação e o emprego (GOMES, 2003: 27).

Neste contexto, observa-se que, do ponto de vista das políticas públicas, a noção de equidade redesenha o espaço de atuação do Estado. No paradigma liberal-formal, o Estado atende igualmente a todos os/as cidadãos/ãs, e ressalte-se o caráter homogêneo imputado aos/às cidadãos/ãs: não há homens, mulheres, brancos/as, negros/as, indígenas, pessoas com deficiência. A formulação política é sempre geral e dirigida a todos/as.

A equidade traz para o centro do debate político as dimensões da visibilidade e do reconhecimento, a idéia de construir a política não a partir do universal somente, mas das diferenças e da multiplicidade destas diferenças como medida para a construção política. Nancy Fraser (2001) afirma que:

A luta pelo reconhecimento tornou-se rapidamente a forma paradigmática de conflito político no fim do século XX. Demandas por "reconhecimento das diferenças" alimentam a luta dos grupos mobilizados sob as bandeiras da nacionalidade, etnicidade, raça, gênero e sexualidade. Nesses conflitos "pós-socialistas", identidades grupais substituem interesses de classe como principal incentivo para a mobilização política. Dominação cultural suplanta a exploração como a injustiça fundamental. E reconhecimento cultural desloca a redistribuição socioeconômica como o remédio para as injustiças e objetivo da luta política (FRASER, 2001: 245)

É significativa a mudança conceitual que a noção de equidade traz para a teoria política, e neste contexto atores sociais que nas décadas de 1970 e 1980 lutaram para dar voz às suas demandas chegam aos anos 1990 trazendo para esfera pública novos elementos para pensar a articulação política. O principal desafio, nesse caso, parece ser: construir uma esfera pública partilhada de sentido de reconhecimento, garantindo-se, não só a institucionalidade capaz de dar sustentação a esta esfera, mas possibilitando novos consensos que aprofundem a democracia neste

Revista Observatório final.indd 99 25/04/2014 14:33:18

Estado. Sob essa perspectiva, o nexo entre equidade e democracia ganha força.

Pontuando os aspectos deste processo, Guzmán (2000) destaca os seguintes elementos:

Existe consenso, entre as forças progressistas preocupadas com os efeitos da globalização da economia, pelas mudanças nas formas de produzir e pela influência dos meios de comunicação sobre a população cada vez mais fragmentada socialmente e polarizada economicamente, quanto à necessidade de se pensar em uma geração de políticas que trate dos custos sociais do ajuste e da estabilização econômicos na região. Entre outros custos, destacam-se os elevados índices de pobreza, a distribuição cada vez mais desigual da renda, os canais insuficientes de mobilização social. Por outro lado, essas forças argumentam que a fragmentação social atual, a fragilidade dos atores sociais e os escassos canais de interlocução com os responsáveis pelas políticas colocam em risco a democracia e incubam tensões sociais que podem ser explosivas se não houver espaços de elaboração e negociação das demandas (GUZMÁN, 2000: 64).

O contexto descrito pela autora refere-se a um terreno muito pouco favorável à construção de consensos. Nesta conjuntura, a perspectiva da afirmação de políticas da diferença se combina com estratégias governamentais em que se ignora a dimensão redistributiva (seja do ponto de vista econômico ou político) destas políticas, e prioriza-se a perspectiva compensatória. Equidade, então, passa a ter um caráter imediatista, afastando-se da perspectiva de alteração de práticas sociais e cotidianas.[63]

Discutindo mais especificamente as políticas de equidade relacionadas à dimensão de gênero, Guzmán destaca que:

A possibilidade do reconhecimento da equidade de gênero como dimensão fundamental da equidade sustenta-se, em grande medida, na visibilidade e legitimidade que o movimento de mulheres tem conseguido nos últimos vinte anos, no tipo e qualidade do conhecimento que se produziu e se produz sobre as relações de gênero, assim como no enfraquecimento das resistências provocado por esse novo ator social, cujas demandas questionam a estrutura de poder e a organização da vida cotidiana (GUZMÁN, 2000: 65).

A partir deste ponto, a autora aponta aspectos do impacto da equidade de gênero no espaço público, dentre os quais assinala: a) a visibilidade da questão das mulheres, b) a construção de uma institucionalidade política voltada para estas questões (Secretaria, Organismos etc.), c)

63 Sobre isto, ver Salama (1997). Problematizando a natureza das políticas de reconhecimento, Fraser (1993), a partir dos argumentos trazidos por Axel Honneth, destaca elementos acerca da luta por reconhecimento e redistribuição, afirmando que "só por meio de concepções alternativas de redistribuição e reconhecimento podemos obter os requisitos de justiça para todos" (Fraser, 1993, p. 282).

Revista Observatório final.indd 100 25/04/2014 14:33:18

a promoção de igualdade de oportunidade, d) a implementação de políticas e programas com este foco, e e) a construção de indicadores de gênero.

No Brasil, no que concerne a promoção de equidade de gênero e racial, o marco mais significativo foi a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR) e da Secretaria de Políticas de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR/PR), ambas vinculadas à Presidência da República, no ano de 2003. A criação destes órgãos foi importante, pois representa um compromisso do Estado brasileiro com estas questões.

Do ponto de vista dos programas desenvolvidos pela SPM/PR, o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça se constitui com foco na diminuição das desigualdades de gênero e raça no mercado de trabalho.

3. O Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça

O Programa Pró-Equidade de Gênero foi criado em setembro de 2005, no âmbito da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), com objetivo central de incentivar as empresas, principalmente as públicas, a construírem medidas de promoção da equidade de gênero e, atestando, por meio de um Selo (Selo Pró-Equidade de Gênero), a realização destas medidas.

Os desdobramentos do objetivo central do programa são sintetizados nas seguintes ações:

- Contribuir para a eliminação de todas as formas de discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego;
- Conscientizar e sensibilizar empregadores/as e estimular as práticas de gestão que promovam a igualdade de oportunidades entre homens e mulheres dentro das empresas;
- Reconhecer publicamente o compromisso das empresas com a equidade de gênero no mundo do trabalho;
- Criar a rede Pró-Equidade de Gênero;
- Construir um banco de "boas práticas" de gestão que promova a equidade de gênero no mundo do trabalho.

A perspectiva central do Programa é que as empresas firmem um compromisso junto à Coordenação do Pró-Equidade, no sentido de garantir que atuarão sobre as desigualdades de gênero e raça identificadas no seu espaço. Para tanto, devem apresentar um conjunto de propostas que se desenha a partir do preenchimento de uma ficha perfil[64] que aponta elementos

64 Trata-se de uma ficha que contém os seguintes itens de análise: perfil do corpo funcional, recrutamento e seleção, processos de capacitação e treinamento,

Revista Observatório final.indd 101 25/04/2014 14:33:18

das desigualdades reconhecidas e devem, também, elaborar um plano anual de trabalho, com vistas a alterar a situação diagnosticada na ficha perfil. Este processo culmina com a pactuação[65] das empresas com o Programa, que tem vigência de um ano.

Para efeito de monitoramento do plano apresentado pelas empresas, o Programa criou um roteiro, que é a base para concessão do Selo Pró-Equidade. Na primeira edição do Programa, onze das treze empresas que efetuaram a pactuação receberam o Selo. Do ponto de vista da sua estruturação, o Programa nas primeiras edições (1ª, 2ª e 3ª edições) foi coordenado pelo Comitê Pró-Equidade de Gênero, integrado por representantes da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM/PR), Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério Público do Trabalho (MPT), Organização Internacional do Trabalho (OIT), Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) e por duas especialistas de gênero no mundo do trabalho.

Em 2011, 4ª edição, esse Comitê passou a se chamar Comitê Técnico-Institucional e foi ampliado para trinta e dois membros, sendo quatorze representantes do Governo Federal, seis representantes das Centrais Sindicais, outros seis das Confederações Empresariais e mais outras sete representações, compreendidas entre o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), Organização Internacional do Trabalho (OIT – Escritório Brasil), ONU Mulheres (Entidade das Nações Unidas para Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres) e quatro especialistas nas questões de gênero, raça e trabalho.

O Programa é apoiado por um Comitê *Ad Hoc*, formado por integrantes de núcleos de estudos de gênero e raça das universidades públicas. O objetivo deste Comitê é qualificar o processo de assessoramento, monitoramento e implementação dos planos de ação definidos pelas empresas e instituições participantes.

As edições do Programa lograram os seguintes resultados:

a) 1ª Edição: Foram 15 organizações participantes; entre elas, 11 ganharam o Selo Pró-Equidade.
b) 2ª Edição: Foram 36 organizações participantes e 23 ganharam o Selo. Das que participaram na 1ª edição, 10 ganharam o Selo novamente.
c) 3ª Edição: Essa edição mostrou o crescimento do universo do

ascensão funcional e plano de carreira, programas de saúde e segurança no trabalho, políticas de benefícios, mecanismos de combate às práticas de discriminação, relação com as empresas terceirizadas, propaganda institucional interna e externa.

65 Esse processo no geral refere-se ao compromisso público da empresa em cumprir o plano de trabalho e, ao mesmo tempo, a empresa se coloca à disposição do governo (SPM/PR) para ser monitorada ao longo desse ano de efetivação do plano de trabalho.

Revista Observatório final.indd 102 25/04/2014 14:33:18

Programa, e houve um total de 77 empresas participantes, sendo que 58 conquistaram o Selo. Dessas, 36 ganharam o Selo pela primeira vez, e 22, ganharam pela segunda ou terceira vez. Isso mostra uma continuidade das empresas participantes e um interesse em continuar desenvolvendo programas de equidade (SPM/PR, 2011).

A 3ª. Edição apontou avanços e desafios para o Programa. Nesse sentido, destacam-se os seguintes pontos:

AVANÇOS

- Institucionalidade do Programa, tendo em vista que muitas empresas o inseriram em seu planejamento estratégico;
- Sensibilização dos/as gestores/as e trabalhadores/as para as questões de gênero, através da criação de espaços para compreensão da dimensão da equidade;
- Estímulo ao levantamento de informação qualificada, com objetivo de conhecer a dimensão da desigualdade que se coloca no universo de cada empresa;
- Legitimidade dos Comitês Pró-Equidade de Gênero nas empresas, por meio de instrumentos e mecanismos institucionais capazes de dar suporte ao trabalho desenvolvido por esses Comitês;
- Apoio formal da Alta Administração e Direção das Empresas;
- Articulação do Programa com processos de negociação coletiva nas empresas, incluindo cláusulas de igualdade de gênero nas pautas de negociação e nos acordos coletivos de trabalho;
- Aproximação da lógica da equidade com a lógica empresarial, fazendo com que algumas empresas utilizem seus resultados como estratégia do negócio, apontando elementos de sustentabilidade, a partir dos indicadores de gênero.
- Sinergias entre as empresas, incentivando a troca de informações e parcerias entre elas.
- Estratégia eficiente de disseminação do Programa, utilizando ferramentas da comunicação organizacional para divulgar e legitimar o Programa dentro das empresas;
- Utilização de linguagem não sexista e inclusiva, revisando documentos internos, manuais para trazer a perspectiva de gênero;
- "Transbordamento" do Programa, que consiste na ampliação

Revista Observatório final.indd 103 25/04/2014 14:33:18

das ações nas áreas do entorno das empresas/ou comunitárias (SPM/PR, 2011: 43-44).

DESAFIOS:

- Inclusão da equidade de gênero no Plano de Cargos e Salários;
- Consolidação dos Comitês Pró-Equidade de Gênero, fortalecendo essas instâncias em organizações nas quais elas não se encontram muito estruturadas;
- Informações qualificadas sobre gênero e raça, o que se traduz em melhoras no diagnóstico institucional para encaminhamento das ações e inclusão na base de dados dos Estados e Municípios de informações sobre cor, raça e etnia;
- Utilização de linguagem sensível a gênero, ampliando os processos comunicacionais já em curso;
- Incremento do percentual de mulheres em áreas e cursos tradicionalmente não compreendidos como espaços da presença feminina;
- Aumento das ações na área de cultura organizacional, destacando ações que incorporem a equidade de gênero nos programas e definições das empresas;
- Ampliação da adesão de gestores/as e trabalhadores/as ao Programa, por meio de formação continuada na temática referente a gênero;
- Consolidação do Programa nas empresas, assegurando dotação orçamentária, recursos materiais e de pessoal;
- Estabelecimento de parcerias para otimizar recursos e execução a médio e longo prazos, com objetivo de articular iniciativas na promoção de equidade (seja através de estudo, grupos de trabalho, consórcios de pesquisa) no âmbito local, proporcionando a formação de uma Rede de Equidade de Gênero;
- Aumento do envolvimento da Alta Administração e Direção das organizações nas ações pró-equidade de gênero;
- Minimização dos conflitos decorrentes da divisão entre responsabilidades familiares e profissionais para mulheres empregadas;
- Utilização do Programa Pró-Equidade de Gênero como ferramenta da Gestão de Sustentabilidade nas empresas (SPM, 2011).

Se esses eram os desafios e avanços da 3ª edição, a 4ª edição contou com a

Revista Observatório final.indd 104 25/04/2014 14:33:18

participação de 81 organizações, dentre as quais 57 foram contempladas com o Selo Pró-Equidade de Gênero[66]. Do ponto de vista do número de trabalhadores envolvidos no Programa, eles somam um contingente de 880.959 pessoas, dentre as quais 397.283 (45%) são mulheres e 483.676 (55%) são homens. Tendo em vista que o Programa ganhou o componente racial na edição, tem-se nesse universo que 72% das mulheres são brancas e 16,5% são negras (SPM, 2013). Esse dado coloca uma questão importante para a dimensão da equidade racial: as empresas estão contratando mulheres negras? E, em que medida ações voltadas para contratação de negras impactam na democracia, recolocando-se, assim, a perspectiva da desigualdade racial que marca a sociedade e a democracia brasileira.

Do ponto de vista da remuneração, observa-se que a maioria das mulheres está na faixa de 01 a 02 salários mínimos, correspondendo a 53,21% desse universo, enquanto os homens representam 46,79% (SPM, 2013).

Nas faixas seguintes, de 3 a 4 salários mínimos (SM), o percentual é de 40,67% de mulheres em contraposição a 59,33% de homens. Entre 5 a 9 SM, 39,98% de mulheres e 60,02% de homens. Entre 10 a 14 SM, a porcentagem de mulheres é de 35,75% e de 64,26% para os homens; entre os 15 e 19 salários mínimos, o percentual de mulheres é de 30,87% e para os homens de 69,13%; faixa seguinte (20 a 24 salários mínimos), corresponde a 24,11% de mulheres e, 75,89% e a faixa 25 ou mais salários é composta de 26,23% de mulheres e 73,77% de homens (SPM/PR, 2013).

Do ponto de vista da relação entre equidade e democracia, esses dados mostram que a desigualdade ainda é grande no universo dessas empresas. Eles trazem uma discussão importante sobre escopo de tarefas e remuneração; em outras palavras, significa enfrentar o debate da naturalização dos ofícios e profissões, segundo a qual tarefas tradicionalmente masculinas são mais bem pagas do que aquelas exercidas pelas mulheres. O desafio que parece atingir as bases do Programa é: como fazer com que as empresas que aderem ao Programa equalizem esse quadro?

E, por fim, a 4ª edição aponta dados referentes à participação das mulheres nos mais altos níveis hierárquicos. Sob essa perspectiva, dados da Secretaria de Políticas para as Mulheres sobre essa edição mostram que o nível Executivo (A) é composto de 58,99% de homens contra 41,01% de mulheres. No nível gerencial (B), a composição fica assim estabelecida: 65,40% de homens em relação a 34,60% de mulheres e, por fim, no nível de Supervisão (C) o percentual de homens é de

66 Para conhecer as organizações contempladas com o selo, acessar: http://www.spm.gov.br/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/pro-equidade/Pro_organizacoes_contempladas

Revista Observatório final.indd 105 25/04/2014 14:33:18

72,14% contra 27,86% (SPM, 2013).

Esses dados diferem dos dados apresentados no item salarial. Eles apontam que no topo da gestão dessas organizações, a participação das mulheres é maior do que em relação aos outros níveis (B e C). Isso pode ser interpretado como um bom indicador de promoção da equidade, que pode estar ligado às ações dessas organizações ao aderirem ao Programa, mas também ao fato das mulheres terem uma escolaridade melhor do que dos homens e, no caso dessas empresas, esse fato não está sendo ocultado, tendo em vista o compromisso com equidade. Entretanto, essa é uma afirmação que merece ser mais estudada.

Por outro lado, as desigualdades se agravam nos níveis B e C, tendo em vista a participação de homens e mulheres nesses postos. As questões que esses dados colocam referem-se a em que medida as ações produzidas voltam-se para esses níveis e enfrentam, sob outra ótica, a questão colocada sobre a naturalização dos ofícios.

Se esses são os resultados produzidos pelo Programa, cabe perguntar como os/as que vivenciam a equidade produzida pelas organizações recebem e interpretam essas medidas. Esse é o próximo tópico, cuja abordagem se baseia em trabalhos escritos sobre o tema.

4. Análise do Pró-Equidade nas organizações: uma leitura a partir de trabalhos selecionados

Tendo em vista a novidade do tema e a forma como o Programa vem se ampliando, muitos trabalhos acadêmicos têm se debruçado em compreender o universo do Programa, quais ganhos e desafios ele traz, como são implementadas as ações propostas, o que os/as beneficiários/as percebem acerca do Programa. Sob essa perspectiva e buscando enfrentar o que o trabalho propõe – a democracia produzida a partir da equidade – é que a seguir apresentam-se dois estudos que analisam aspectos do Programa a partir do local onde ele vem sendo executado: as organizações.

Os estudos selecionados[67] (Pinto & Midlej, 2012; Monteiro, 2013) analisam o desenvolvimento do Programa em insti-

67 O trabalho de PINTO & Midlej, "Efetividade do Programa Pró-Equidade de Gênero" é uma dissertação de mestrado defendida, em 2010, junto ao Programa de Mestrado em Administração–Centro Universitário Euro-Americano, sob orientação da Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva. Para efeito deste trabalho, utilizou-se a referencia do artigo publicado em 2012. O trabalho de Monteiro, "Representações Sociais de Trabalhadores(as) Sobre o Programa Pró-Equidade de Gênero em um Banco Público de Sergipe", é uma dissertação de mestrado, defendida em março de 2013, junto ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Sergipe, sob orientação da Profa. Dra. Maria Helena Santana Cruz.

Revista Observatório final.indd 106 25/04/2014 14:33:18

tuições bancárias. Do ponto de vista metodológico, eles se basearam em análise documental e entrevistas em profundidade realizadas com trabalhadores/as que a pertencem ao quadro funcional das organizações pesquisadas. O significativo dessas análises é como elas possibilitam ter uma visão a partir do universo das organizações que desenvolvem o Programa em contraposição aos dados produzidos pela Secretaria de Políticas para as Mulheres.

Pinto & Midlej (2012) desenvolvem seu argumento a partir do seguinte objetivo: "discutir em que medida as ações de implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero, desenvolvidas na Caixa Econômica Federal (Caixa) após a concessão do 'Selo Pró-Equidade de Gênero', têm melhorado as relações entre homens e mulheres nessa instituição financeira" (p.1529). Esse trabalho se estrutura "a partir de pesquisa documental e entrevistas individuais semiestruturadas, com cinco entrevistados: quatro gerentes de diferentes agências do banco no Distrito Federal, dois homens e duas mulheres, e a Coordenadora do Programa Pró-Equidade de Gênero na Caixa"(p.1529). Suas conclusões apontam que "ocorreram alguns avanços com a implementação do Programa em relação à normatização de comissão paritária de homens e mulheres nas bancas examinadoras de processos seletivos. No entanto, as mulheres ainda se localizam na base da pirâmide organizacional da Caixa"(p.1529).

Do ponto de vista da discussão proposta, o trabalho apresenta os seguintes resultados:

a) Percepção sobre o Programa Pró-Equidade de Gênero: os/as 04 entrevistados/as do nível da gerência destacam que o Programa consolida uma política de pessoal que já vinha sendo implementada pela organização, com foco na diversidade (p. 1539). Destaca que a Coordenadora do Programa aponta as instalações de diversas comissões Pró-Equidade de Gênero, Igualdade Racial, Pessoas com Deficiência, LGBT como um dos avanços do Programa juntamente com a valorização do público interno (p. 1539). Entretanto, as autoras destacam que o Programa poderia ser mais amplamente divulgado para todo o corpo funcional (p.1545)

b) O preconceito na ocupação dos cargos de gerência: Nesse ponto, as autoras buscam identificar como os/as entrevistados/as identificam o preconceito no cotidiano do trabalho, no que se refere aos espaços ocupados pelas mulheres. A leitura das falas e análises mostra que a divisão sexual do trabalho é um fator que contribui para que as mulheres deixem de ocupar os

Revista Observatório final.indd 107 25/04/2014 14:33:18

espaços públicos, e que é muito importante discutir aspectos relativos a gênero, pois isso fortalece a luta pela equidade. As autoras destacam como a organização confeccionou um material para a discussão acerca dos papéis de gênero estabelecidos pela divisão sexual do trabalho.

c) Comissão Pró-Equidade de Gênero: a análise mostra avanços em relação ao Programa, principalmente a criação de comissões internas para diversidades específicas, bem como a implementação da paridade nas comissões para o processo seletivo e promocional, bem como uso de uma linguagem includente (no feminino), o que, segundo as autoras, possibilitaria uma quebra no padrão masculinizado que permeia a comunicação e, por fim, destacam o impacto dessas medidas na valorização do público interno.

Entretanto, as autoras concluem que há um importante desafio a ser cumprido pelo Programa: atingir e mobilizar os funcionários que estão envolvidos no Programa. Assim, afirmam que,

Pode-se verificar que o Programa não atinge os funcionários e funcionárias de forma direta, principalmente porque muitas nem o conhecem. Diante disso, surge a seguinte indagação: como as mulheres poderão transpor as barreiras que existem para a ascensão profissional se a empresa possui um Programa relacionado à equidade e elas nem o conhecem? Isso corrobora as críticas feitas sobre a divulgação do Programa, considerada por muitos como ineficaz. Assim, supõe-se que as mulheres localizadas na base da pirâmide organizacional continuam tendo dificuldades para se livrar dos preconceitos semelhantes àqueles existentes antes do Programa (PINTO & MIDLEJ, 2012: 1544).

Monteiro (2013) parte da seguinte questão para analisar o Programa na Caixa Econômica, em amplitude regional - o Estado de Sergipe: como as representações de gênero dos/as trabalhadores/as do setor bancário influenciaram a implementação do Programa Pró-Equidade de Gênero? Sob essa perspectiva, a autora destaca o contexto institucional da organização estudada, o perfil dos/as trabalhadores/as e analisa, a partir de entrevistas semiestruturadas, a percepção de membros do Comitê Interno do Programa (Comissão Regional Pró-Equidade) acerca da forma como vem se dando a implementação e que representações de gênero essas percepções assinalam.

Do ponto de vista metodológico, a autora descreve assim seu percurso,

Participaram da pesquisa quatro trabalhadores(as) do banco, sendo três mulheres e um homem. Essa escolha ocorreu de forma intencional, uma vez que desses quatro, dois eram membros da

Revista Observatório final.indd 108 25/04/2014 14:33:19

Comissão do PPEG em Sergipe eleita em 2010, portanto estiveram inseridos nas atividades relacionadas ao Programa. No início, essa Comissão era composta por sete participantes, mas este número foi reduzido para seis em virtude de uma desistência. Ainda assim, os sete foram convidados a participar da pesquisa: apenas dois aceitaram, três não se manifestaram, um recusou sob alegação de falta de tempo devido ao excesso de trabalho (MONTEIRO, 2013: 20).

Como conclusões a autora aponta as seguintes perspectivas,

a) Falta de uma compreensão mais apurada acerca do tema gênero: a autora afirma que "apesar do lançamento do PPEG ter sido bem divulgado internamente (foram veiculadas mensagens por e-mail, informações na intranet, página eletrônica interna do Banco), os entrevistados levantaram uma questão importante: a falta de continuidade na disseminação das diretrizes do Programa. Contudo, se os participantes da Comissão falaram que o Programa "esfriou", os outros trabalhadores pouco sabiam da sua finalidade"(p. 101).

b) A elaboração de indicadores de gênero foi um ganho importante para conhecer a desigualdade de gênero e combatê-la; entretanto, segundo a autora, isso não significou a incorporação das diretrizes do Programa. A autora aponta que "a não assimilação das diretrizes do Programa refere-se ao não envolvimento das chefias e gerências nas atividades de disseminação, tal fato prejudicou ainda a disponibilidade dos trabalhadores para participar da Comissão, já que isto não era tido pelos gestores como trabalho efetivo". (p. 101) Destaca, também, a falta de compreensão teórica do tema por parte dos/as integrantes da Comissão, bem como a falta de tempo para se dedicar às atividades.

c) Destaca que para os/as trabalhadores/as, a sensibilização - medida proposta no âmbito do Plano - não é eficaz. Fortalece o argumento afirmando que "isto quer dizer que os responsáveis pela implementação no banco, as chefias, as gerências, os trabalhadores precisam estar envolvidos em ações específicas. Além disso, falta conhecimento profundo sobre esse tema tão complexo o gênero no trabalho. Não basta reduzir a equidade a um significado de equivalência numérica e a percepção do gênero como categoria gramatical" (p. 102).

d) Assinala que a implementação das ações fica prejudicada por força da forma como as decisões são tomadas. Se-

Revista Observatório final.indd 109 25/04/2014 14:33:19

gundo a autora, tratou-se de um conjunto de deliberações concentradas numa unidade da matriz do banco em Brasília-DF. O papel das comissões regionais era instrumental, consistiu em executar ações já discutidas em instâncias superiores. Nessas ações poucas eram as possibilidades de interferência dos membros da comissão.(p. 102)

E, por fim, conclui afirmando que:

Uma consideração não pode ficar oculta: o descompasso entre o que é formulado nas secretarias e o que é vivido pelos trabalhadores. Realmente, os desvios, os interesses em jogo, as traduções divergentes dos objetivos não são raros quando o assunto é a implementação de políticas públicas e programas. Se neste campo a dissonância é comum, em se tratando de temas controversos como é o caso do gênero no trabalho, a possibilidade de desvio aumenta porque o que está em jogo são relações de poder que sustentam privilégios. Os espaços burocratizados (hierarquia e a normatização) como os bancos oferecem maior resistência à mudança das concepções arraigadas (MONTEIRO, 2013: 103).

Do ponto de vista da análise proposta, esses trabalhos não se constituem como generalizações, pois se tratam de estudos de casos, com formulações e metodologias que foram articulados não como eixo de avaliação do Programa. Entretanto, eles problematizam a questão central desse texto: como a equidade é importante para consolidação da democracia?

5. Equidade, Democracia e participação - o "x" da questão

Os dados mostram que o Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça tem uma importância significativa no espaço das políticas para igualdade. O crescimento do Programa, o contingente de trabalhadores/as atingidos/as, a razoável diferença entre o percentual de homens e mulheres ocupando o nível executivo, apesar dos níveis de gerencia e supervisão terem diferenças significativas e das diferenças salariais entre homens e mulheres persistirem, tudo isso comprova que o Programa contribui para a construção de parâmetros mais equânimes nas relações entre homens e mulheres no mercado de trabalho. O tema igualdade racial parece ainda não ter avaliações significativas do seu impacto, devendo ser colocado como um desafio para as próximas edições.

Entretanto, os estudos que analisam o universo no qual se desenvolve o programa mostram que o conjunto de trabalhadores/as parece não ser tocado por essas ações, propostas e números. Enfim, a conclusão que se pode inferir é que há um *elo perdido* entre a formulação do Programa e sua sintonia com aqueles/as que deveriam ser beneficiados/as por ele. Assim, cabe

Revista Observatório final.indd 110 25/04/2014 14:33:19

questionar se a equidade alcançada gera democracia, no seu sentido mais profundo - por meio de reconhecimento e espaços de decisões em que o consenso é, exaustivamente, alcançado após uma compreensão do que é comum e pode ser pactuado como forma de exercício de direitos. A menção feita por Guzmán (2000), no início desse texto, parece ser muito factível para explicar o desafio em relação a essa questão.

Quando se fala em democracia, fala-se não somente da fórmula igualitária - seja perante a lei, seja no direito de votar e ser votado, seja, também, na inviolabilidade dos direitos fundamentais (propriedade, liberdade, vida). A democracia produzida pela equidade refere-se à perspectiva de reconhecimento, espaço de diferença, pertencimento, consenso e negociação, tudo isso traduzido em direitos. Nesse sentido, uma certificação que tem esse objetivo implica em fortalecer os espaços em que trabalhadores e trabalhadoras possam construir mediações, expressar suas opiniões e disputar aspectos que envolvem cristalizadas formas de encapsular o poder.

Sob essa perspectiva, práticas de equidade no âmbito das organizações vão interferir diretamente na forma de organizar o poder e construir mecanismos de decisão que possam ser partilhados pelos/as trabalhadores/as. Nesse sentido, é a disputa do poder que está em questão, e é essa disputa que se constitui em práticas democráticas. Mas como fazer isso no âmbito organizacional, cuja definição não é - por essência - aberta ao consenso e pactuação entre diferentes?

O Programa Pró-Equidade, buscando fomentar essa cultura, cujo eixo central deve ser a ampliação das garantias dos/as trabalhadores/as, deveria estabelecer algum tipo de mecanismo que fizesse com que o processo de adesão das organizações ao Programa tivesse algum tipo de anuência dos/as beneficiários/as e, também no processo de avaliação da implementação das ações, deveria haver fóruns capazes de dar a voz a essas pessoas.

É certo que isso poderia representar um maior grau de falhas no desenvolvimento das medidas propostas, o que, em alguma medida poderia gerar paralisia das organizações para efetivar seus planos de ação. Mas certamente haveria um eixo capaz de contemplar as falhas que os estudos qualitativos apontam.

Nesse caso, apesar da incerteza do resultado que práticas como essa podem representar, a certeza reside na lógica que informa a noção de equidade, apresentada no primeiro capítulo desse trabalho, a perspectiva de reconhecer e repactuar as formas de superação da desigualdade.

Revista Observatório final.indd 111 25/04/2014 14:33:19

Referências Bibliográficas

BRASIL, Secretaria de Políticas para as Mulheres – SPM/PR. Histórias e Trajetórias 2005/2010. **Programa Pró-Equidade de Gênero**. Brasília, 2011.

_____. **A 4ª Edição do Programa Pró-Equidade de Gênero e Raça em Números**. Brasília, 2013.

FRASER, N. Rethinking the Public Sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: **The Phanton Sphere**. ed. Bruce Robbins, Minnesotta: University of Minesotta Press, 1993.

_____. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. **Democracia hoje**: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UNB, 2001.

GOMES, J. B. O debate constitucional sobre ações afirmativas. In: SANTOS, R.E. & LOBATO, F. **Ações Afirmativas:** Políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

GUZMÁN, V. A equidade de gênero como tema de debate e de políticas públicas. In: FARIA, N. et al (orgs.). **Gênero nas Políticas Públicas**. São Paulo: SOF, 2000, p.63-86.

MONTEIRO, K.S.S. **Representações Sociais de Trabalhadores(as) sobre o Programa Pró-Equidade de Gênero em um banco público**. 2013. Dissertação (Mestrado) – UFS: Sergipe, 2013.

SALAMA, P. e VALIER, J. **Pobrezas e Desigualdades no 3º Mundo**, São Paulo: Nobel, 1997.

SCOTT, J. O Enigma da igualdade. In: **Estudos Feministas**, Florianópolis, v.13, n.1, p. 216, jan-abr. 2005. Disponível no site: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v13n1/a02v13n1.pdf>. Acesso em 12 set. 2008.

PINTO, E.L. & MIDLEJ, S. Programa Pró-Equidade de Gênero: uma discussão sobre relações entre homens e mulheres na Caixa Econômica Federal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro v. 46, n. 6, p. 1529-1550, 2012.

Revista Observatório final.indd 112 25/04/2014 14:33:19

ARTIGO

Mudança por Igualdade

Gláucia Fraccaro[68] Fabiana Moreira Vicentim[69]

Em 2013, o Brasil passou por uma mudança constitucional que deixou a Constituição mais igualitária: uma proposição de alteração do parágrafo único do artigo 7º equiparou os direitos das trabalhadoras domésticas a todas trabalhadoras e trabalhadores do país. Por trás da mudança, um longo período de organização das trabalhadoras, um processo de mobilização sindical da categoria e um projeto político de país democrático e popular.

Buscar a igualdade e equiparar direitos para as trabalhadoras domésticas se identifica com uma mudança intensa vivida pelo Brasil nos últimos anos. Alterar dinâmicas de desigualdade, ampliar direitos, desconstruir preconceitos se insere em uma perspectiva de construir um país mais igual. A mudança constitucional por ampliação de direitos das trabalhadoras domésticas se insere nesta proposta. Uma proposta que colocou como móvel da dinâmica econômica do país a possibilidade de um crescimento interno que beneficie a maioria da população. É neste mesmo quadro que se insere o aumento do salário mínimo, a ampliação de direitos previdenciários, o acesso a crédito para amplas camadas da população, a retomada de políticas de habitação massiva, um intenso processo de transferência de renda. É preciso enxergar e vincular estas medidas à decisão também de impulsionar políticas específicas para as mulheres. Afinal, a entrada sistemática das mulheres no mundo do trabalho remunerado é uma das principais mudanças do perfil do trabalho no Brasil nas últimas décadas. Um terço das famílias brasileiras são chefiadas exclusivamente por mulheres.

A partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, fortaleceu-se a perspectiva de que para erradicar a pobreza do país era necessário ter políticas específicas para as mulheres. É necessário atuar de forma sistemática para consolidar a autonomia das mulheres, desvendando as teias das desigualdades entre mulheres e homens que estruturam a sociedade em que vivemos.

A combinação entre políticas gerais, a ampliação de acesso a direitos, a melho-

68 Foi Coordenadora-Geral de Autonomia Econômica das Mulheres, na SPM/PR, entre 2012 e 2013.

69 É assessora técnica da Coordenação-Geral de Autonomia Econômica das Mulheres, na SPM/PR.

Revista Observatório final.indd 113 25/04/2014 14:33:19

ria das condições estruturais do país se combinam com uma agenda voltada a promover a autonomia econômica das mulheres. Entendemos a autonomia econômica como condição por meio da qual as mulheres garantam seu sustento, condições adequadas de vida, possibilidade de acesso à renda e trabalho, como um alicerce para planejar e desenvolver sua vida com independência. Situação que também se vincula às possibilidades de sustento de sua família. Os dados nos mostram que o emprego doméstico, como ocupação específica, é a principal entre as mulheres. Ainda que hoje o setor de serviços apareça recentemente como o que mais emprega mulheres, trata-se de um setor com ocupações distintas e variadas.

Emprego das mulheres e trabalho doméstico

Há mudanças importantes no mundo do trabalho em relação às mulheres nas últimas décadas. Chama atenção o aumento do número de mulheres no trabalho fora de casa e o crescimento de sua participação em todas as formas de ocupação (PME/IBGE, 2012). São tendências perceptíveis, mas que ainda não reverteram a desigualdade na forma como mulheres e homens estão distribuídos nos diferentes setores do mercado de trabalho. É fato que homens detêm funções de maior valor social, sendo designados para a esfera que é considerada produtiva; enquanto mulheres são designadas para a esfera que mais se aproxima do que é, tradicionalmente, considerado reprodutivo. Um processo que influencia as preferências de alocação profissional e oferta de emprego, com consequências importantes sobre o rendimento.

O trabalho doméstico é, talvez, o trabalho mais típico desta separação tradicional. Seja como parte do cotidiano das famílias, na divisão dos afazeres domésticos entre os membros do domicílio; seja como emprego remunerado na ocupação de milhares de mulheres como empregadas domésticas. Nos dois contextos, é paradigmático da divisão desigual do trabalho entre os sexos (HIRATA; KERGOAT, 2007).

No âmbito privado, como responsabilidade familiar, amplamente realizado por mulheres, ainda mantém a marca da invisibilidade na sociedade, mesmo se considerarmos o fato de que as mulheres que trabalham fora dedicam às tarefas domésticas, em média, 27,7 horas semanais contra 11,2 horas entre os homens (PNAD, 2011).

Ao mesmo tempo, a ampliação das políticas públicas de cuidado ainda não responde às necessidades e expectativas das mulheres de se inserirem com igualdade no mundo público. Embora crescentes as iniciativas de criação de equipamentos, serviços e políticas que sustentem as condições de vida das pessoas, que respondam às necessidades de cuidados e à manutenção cotidiana dos indivíduos (de ali-

Revista Observatório final.indd 114 25/04/2014 14:33:19

mentação, cuidados físicos, saúde, higiene etc.), esta ainda é uma rede frágil diante das necessidades das pessoas. As tarefas domésticas e tarefas de cuidado são ainda tão naturalizadas como dever das mulheres que não é incomum não percebê-las como alvo de políticas públicas e serviços.

É neste contexto que o emprego doméstico também encontra barreiras na sua exigência de profissionalização e regulamentação. Um ganho importante da mobilização pela mudança do parágrafo único do artigo 7º da Constituição e a aprovação da chamada PEC das Domésticas foi trazer para a pauta pública a discussão de que a sociedade brasileira não pode conviver com uma imensa categoria de trabalhadoras que estão alijadas dos direitos do trabalho. Foi surpreender o lugar comum, introjetado em cada residência onde há uma trabalhadora doméstica, que não percebia o valor econômico e social do trabalho feito por ela.

A categoria das trabalhadoras domésticas é representada por quase 7 milhões de mulheres, com rendimento médio de 497 reais, sendo que 72% delas não possuem carteira assinada (PNAD,2012), ou seja, o registro mínimo como trabalhadora. Informalidade que acarreta ausência de direitos, vulnerabilidade de condições de trabalho, insegurança maior de futuro.

No mercado de trabalho em geral, a remuneração das mulheres continua sendo inferior à que os homens recebem, mesmo com as mudanças de ocupação e aumento da escolaridade das mulheres. Em especial, devido ao aumento do salário mínimo, a remuneração das trabalhadoras domésticas está entre as que mais cresceram nos últimos anos, porém permanecem em um patamar extremamente baixo, agravado pela informalidade.

Mover a sociedade, transformar a legislação

No âmbito do trabalho, a formalização e garantia dos direitos é estratégica para combater as desigualdades e discriminações de gênero e raça. A desvalorização econômica e desproteção social é característica da situação das trabalhadoras domésticas, categoria considerada uma das ocupações mais precárias, com baixos salários, informalidade, e, majoritariamente, composta por mulheres negras.

A trajetória de reconhecimento dos direitos das trabalhadoras domésticas é longa. Excluídas da CLT, na década de 1940, a primeira regulamentação do emprego doméstico ocorreu em 1972, com a Lei 5859 que o reconhecia como profissão, portanto o direito ao registro profissional (carteira de trabalho), férias de 20 dias e o acesso à previdência.

A Constituição de 1988 deu um salto na organização dos direitos trabalhistas no país. Criou um novo cenário para a organização do trabalho no Brasil e, ainda mantendo o destaque de excepcionalida-

Revista Observatório final.indd 115 25/04/2014 14:33:19

de, criando um parágrafo específico para as trabalhadoras domésticas, estendeu nove direitos trabalhistas à categoria, como repouso semanal remunerado, licença maternidade e paternidade, 13º salário, aviso prévio proporcional, aposentadoria por idade, entre outros. Mas não conseguiu romper com o estigma de uma profissão que se colocava distinta das demais ocupações, uma vez que não se inseria na totalidade dos direitos. O foco na regulamentação do emprego industrial do setor privado marcante na construção da CLT, que é a base ampla da regulamentação do trabalho no Brasil, talvez tenha, entre outras coisas, influenciado o formato constitucional.

A busca pela equiparação às demais trabalhadoras e trabalhadores permaneceu como pauta que disputava espaço na agenda pública do país. A aprovação pela OIT da Convenção 189, em 2011, *Sobre o Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos*, refletiu a presença deste debate no âmbito internacional e fortaleceu os processos de organização no país.

Emenda Constitucional 72 de 2013: a PEC das Domésticas

Os 25 anos que separam a Constituição de 1988 e a PEC 72, não deixaram arrefecer a mobilização e organização das trabalhadoras domésticas pela igualdade.

Entre 2001 e 2006 alguns novos direitos foram conquistados, alterando-se a Lei 5859/72. Entre eles, as férias passaram a ser de 30 dias com um terço adicional, tornou-se proibido o "pagamento em espécie", ou seja, o desconto por moradia, alimentação ou vestuário; instituiu-se o FGTS opcional.

A alteração do parágrafo único do artigo 7º, em 2013, significou a conquista de 16 novos direitos. Garantiu às trabalhadoras domésticas a jornada de trabalho de 8 horas diárias e 44 horas semanais, sendo obrigatório o pagamento de hora extra, no mínimo, 50% superior ao valor da hora normal.

Outros importantes direitos adquiridos referem-se à sua remuneração, são eles: a proteção do salário, além da proibição de qualquer discriminação ou diferença salarial por motivos de sexo, cor, estado civil, idade e deficiência.

As trabalhadoras domésticas conquistaram o reconhecimento das convenções e acordos coletivos de trabalho, direito que destaca milhões de trabalhadoras como uma categoria organizada com capacidade de negociação.

Alguns direitos ainda precisam de regulamentação, tais como: o FGTS (anteriormente optativo) passou a ser obrigatório; adicional noturno; salário-família; seguro contra acidentes de trabalho, a cargo do empregador; redução dos riscos

Revista Observatório final.indd 116 25/04/2014 14:33:19

inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança e relação de emprego protegida contra dispensa arbitrária ou sem justa causa. Também devem ser regulamentadas as dinâmicas da jornada de trabalho.

Conclusão

A Emenda Constitucional 72/2013 corrige uma dívida histórica para com uma categoria representada por quase 7 milhões de mulheres trabalhadoras brasileiras. A aprovação da legislação não implica, automaticamente, a superação de todas as desigualdades. É necessário modificar o cotidiano, valores arraigados, dinâmicas de dominação e discriminação que ainda marcam as relações de emprego doméstico.

Além de possibilitar a exigência jurídica dos direitos, a mudança legal impulsiona o questionamento da ausência de direitos e amplia a consciência da injustiça pela desigualdade. O avanço dos direitos trabalhistas contribui diretamente para a melhoria da situação econômica do país, para uma maior igualdade social e, em especial, é fundamental para a conquista da autonomia econômica das mulheres. Autonomia econômica que exige transformações que alcancem todas as mulheres.

Referências bibliográficas

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas Configurações da Divisão Sexual do Trabalho. In: **Cadernos de Pesquisa.** São Paulo, v.37, n. 132, p. 595 - 605, set/dez 2007.

IBGE.Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: jan. 2014.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio.** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: jan. 2014.

OIT, Nota 5 - **Convenção e Recomendação sobre Trabalho Decente para as Trabalhadoras e os Trabalhadores Domésticos.** 2011. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_169517.pdf.

Revista Observatório final.indd 117 25/04/2014 14:33:19

ARTIGO

Saúde das Mulheres: questões que o debate sobre políticas públicas ainda tem que enfrentar

Maria José de Oliveira Araújo[70] Maria Cecilia Moraes Simonetti[71]

A discussão a seguir traz uma síntese dos fatores que facilitam ou dificultam a implementação das políticas de saúde concebidas pelo nível central, em particular a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM), assim como o seu impacto no perfil de morbimortalidade feminina. Aborda também a insuficiência de recursos do orçamento público para a implementação das políticas de saúde, a política de descentralização e a saúde da mulher, o papel das Áreas Técnicas de Saúde da Mulher do Ministério da Saúde e dos estados e municípios, o modelo de atenção à saúde predominante e a organização do movimento social, em especial do movimento de mulheres.

As reflexões sinalizam alguns avanços, dificuldades e desafios enfrentados no processo de implementação da Política de Saúde da Mulher, que tem como referência as concepções de direitos humanos, do direito à saúde e de saúde integral, reivindicadas pelo movimento internacional e latino americano de saúde das mulheres.

Em 2003, após ter realizado um processo de avaliação da situação da saúde da mulher no Brasil, a então Área Técnica de Saúde da Mulher definiu a importância de contar com diretrizes que orientassem as suas políticas.[72] Esse processo resultou na elaboração da PNAISM, em conjunto com os demais setores do Ministério da Saúde, buscando assimilar as reivindicações dos diversos movimentos sociais e incluir grupos específicos de mulheres (BRASIL, 2004a; 2004b; 2007). Participaram da elaboração da Política representantes do movimento de saúde das mulheres, dos movimentos de mulheres negras e de mulheres lésbicas. Os movimentos de mulheres rurais e de indígenas não participaram no processo inicial da Política, bem como as mulheres privadas de liberdade.

A PNAISM tem foco na universalidade e no acesso igualitário, entendendo a saúde como direito de todas e todos e como dever do Estado. Tem como premissa o respeito às diretrizes do SUS, e

70 Médica, Coordenadora da Área Técnica de Saúde da Mulher do Ministério da Saúde de 2003 a 2007, e conselheira da sociedade civil do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

71 Cientista Social e Doutoranda em Saúde Coletiva pelo Instituto de Saúde Coletiva – ISC/UFBA.

72 Desde meados de 2013 a Área Técnica de Saúde da Mulher passou a ser denominada Coordenação-Geral de Saúde das Mulheres. No texto, manteremos a referência da Área Técnica formuladora da Política.

Revista Observatório final.indd 118 25/04/2014 14:33:19

se baseou nas seguintes questões para a sua elaboração: a necessidade de conceituar as ações de saúde da mulher como política de Estado e não mais como programa, na tentativa de resolver o "velho" impasse conceitual programático entre as propostas feministas e as diretrizes do SUS e por entender que, conceitualmente, o termo política é mais abrangente que o termo programa, para ressaltar a resposta governamental a determinados problemas de saúde de certos grupos específicos; introduzir ações para segmentos da população feminina então marginalizados das políticas tais como as mulheres rurais, as negras, as mulheres indígenas, as lésbicas e as vivendo em situação de privação de liberdade; introduzir e visibilizar novas "necessidades" de saúde das mulheres, como as de saúde mental; definir fontes de recursos e responsabilidades nos diversos níveis do sistema, de acordo com as diretrizes do SUS e os instrumentos de gestão adotados pelo Ministério da Saúde; introduzir nas políticas a transversalidade de gênero e de raça, visando contemplar no arcabouço da Política as desigualdades existentes entre mulheres e homens e entre os diversos estratos sociais. Por entender que as políticas públicas elaboradas pelos distintos níveis do sistema devem passar pela apreciação das instâncias de controle social, a Área Técnica submeteu a referida Política à apreciação do Conselho Nacional de Saúde (CNS) e da Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher (CISMU).

A PNAISM buscou traduzir os princípios e a filosofia do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), respeitando a diversidade dos inúmeros municípios brasileiros, tanto em suas especificidades epidemiológicas, quanto nos diferentes níveis de organização dos sistemas de saúde. Ela se apresenta como uma referência conceitual e técnica a ser seguida, mediante uma análise crítica e adaptação à realidade local. A Política reflete o compromisso do governo com a implementação de ações que contribuam para a garantia dos direitos humanos das mulheres e reduzam a morbimortalidade por causas preveníveis e evitáveis.

Conceitualmente, e do ponto de vista programático, ela não é portadora de nenhum ideal de verticalização e de focalização. Contempla as mulheres em todas as fases da vida e nas suas singularidades de raça/etnia, privação de liberdade, orientação sexual, território de residência e de trabalho, além de introduzir novas questões antes invisíveis como, por exemplo, a violência sexual e doméstica e os problemas relacionados à saúde mental e aqueles resultantes da tripla jornada de trabalho. A fisiologia, a anatomia e outras especificidades materiais do corpo das mulheres criam necessidades específicas à sua saúde. Porém, a essas especificidades do corpo se agregam outras menos visíveis, criadas por efeito cultural em contextos sociais e históricos específicos e, portanto, mais difíceis de serem incorpo-

Revista Observatório final.indd 119 25/04/2014 14:33:19

radas–pelas leis e práticas jurídicas, médicas, pedagógicas, e, sobretudo, nas políticas–como constituintes da saúde integral das mulheres (FAUSTO-STERLING, 2000).

Embora a PNAISM represente uma série de avanços em termos das políticas públicas de saúde no país, permanece uma série de desafios com relação à sua efetividade. A análise das políticas de saúde da mulher no Brasil requer reflexão sobre as razões pelas quais essas políticas são limitadas quando buscam modificar o perfil epidemiológico dos problemas de saúde existentes em países menos desenvolvidos, por exemplo, a morte materna, a desnutrição em gestantes, as doenças infectocontagiosas e parasitárias, o câncer de colo de útero, dentre outros. Neste artigo, deu-se prioridade de análise a alguns fatores considerados relevantes, sem desconsiderar outros que também influenciam a concretização das políticas de saúde. Entre os fatores discutidos, encontram-se limitações orçamentárias e restrições à atuação das áreas técnicas de saúde da mulher, na implementação da política.

De acordo com Carvalho (2008), o orçamento público federal é insuficiente para atender as necessidades de saúde pública no Brasil e, nesse sentido, tem impacto negativo, seja nas políticas de saúde em geral, seja nas políticas para as mulheres[73]. Além do subfinanciamento, outros problemas que repercutem no orçamento para a saúde e representam entraves são: (i) a falta de critérios para definição dos gastos com saúde, levando a perdas anuais em torno de R$ 2 a R$ 5 bilhões; (ii) a não aprovação na íntegra da Emenda Constitucional 29 (EC/29) e a sua lenta aplicação pelos entes federados; (iii) a extinção da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF).

Outras dificuldades relativas à gestão do sistema também representam um entrave para a devida aplicação dos recursos públicos e a efetivação das políticas de saúde. Parcela dos/as gestores/as apresenta limitado nível de conhecimento e de capacidade técnica, além de recorrer a critérios político-partidários para a definição de prioridades. A pouca transparência na aplicação desses critérios e a cooptação da sociedade civil que participa dos conselhos estaduais e municipais de saúde fazem com que os recursos direcionados à saúde nos níveis locais tenham impacto aquém do previsto na mudança do perfil de saúde da população. Além da cooptação dos movimentos sociais presentes nos Conselhos, parte importante das/os conselheiras/os têm dificuldades em entender o funcionamento do financiamento da saúde e seus mecanismos de gestão e prestação de contas, fragilizando essa participação e seu papel de controle social.

Desde o início do processo de des-

73 Este artigo não pretende aprofundar a discussão sobre o financiamento da saúde no Brasil, mas sim debater este tema como um dos fatores que afetam a implantação da política de saúde das mulheres.

Revista Observatório final.indd 120 25/04/2014 14:33:20

centralização, o financiamento para a política de saúde da mulher está inserido no orçamento da União, dos estados e municípios (BRASIL, 2007). Grande parte dos recursos destinados à saúde da mulher está alocada em outras rubricas do SUS, que não são as áreas técnicas de saúde da mulher.[74] Há que lembrar dos incentivos para as ações de redução da mortalidade materna (Pacto pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal e a Rede Cegonha), do Programa de Humanização do Parto e do Nascimento (PHPN), além das ações de planejamento reprodutivo, como a compra de métodos contraceptivos centralizados no Ministério da Saúde, importantes ações voltadas diretamente às mulheres. Entretanto, de modo geral, os recursos destinados às mulheres estão dispersos em vários programas e ações, dificultando a mensuração de quanto do orçamento geral da saúde é aplicado nas ações de saúde para o segmento feminino. Outro problema é que muitas rubricas não estão desagregadas por sexo, como alguns itens que compõem a atenção básica, impossibilitando uma avaliação mais precisa do fluxo de recursos (BRASIL, 2007). O Programa de Saúde da Família (PSF) e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde (ACS) são os que abrigam a maioria das ações de atenção primária para a população feminina. As ações estão também nos níveis secundários e terciários do sistema ou em departamentos, no formato de programas considerados especiais (como o de DST/Aids e Hepatites Virais). Esse modelo de organização dificulta a avaliação do dispêndio por ação específica. Para a obtenção de dados fidedignos sobre o montante dos recursos aplicados na saúde da mulher no país, seria necessário um estudo que englobasse a totalidade dos recursos federais, dos estados e dos inúmeros municípios brasileiros, o que até o momento não foi realizado.

É possível, entretanto, estimar a relevância das políticas de saúde para mulheres a partir do orçamento e da situação das áreas técnicas de saúde da mulher. As Áreas Técnicas de Saúde da Mulher – ATSM teriam, a princípio, a finalidade de formular políticas, diretrizes, normas, protocolos, projetos de leis e outros instrumentos que contribuam para o avanço de novos paradigmas e conceitos sobre a saúde da mulher. Cabe a ela, também, propor e realizar treinamentos e elaborar materiais educativos. A ATSM do Ministério da Saúde cumpre um papel relevante de subsidiar todas as instâncias deste Ministério e das secretarias estaduais e municipais, na transversalização dos conceitos de gênero e raça nas políticas globais de saúde.

A relevância das Áreas Técnicas de Saúde da Mulher reside também na formulação de políticas que adotem a perspectiva de direitos humanos, de gênero e de raça,

74 Estas instâncias técnicas contribuem e subsidiam outras áreas do Ministério da Saúde na elaboração de políticas para as mulheres.

Revista Observatório final.indd 121 25/04/2014 14:33:20

contribuindo para a visibilidade de "antigos e novos problemas" de saúde, geralmente ausentes das políticas e ações elaboradas em outras instâncias federais, estaduais e municipais do campo da saúde. É de se destacar que gestores/as e profissionais não consideram como estratégicos, para o sistema de saúde, problemas como a violência doméstica e sexual, fruto das desigualdades nas relações de gênero, bem como os agravos à saúde mental, o aborto inseguro e a violência no parto, problemas que fazem parte do cotidiano das mulheres e de suas necessidades em saúde.

O orçamento da Área Técnica de Saúde da Mulher do Ministério da Saúde contempla convênios com municípios, organizações filantrópicas e da sociedade civil. A transferência dos fundos, feita pelo Fundo Nacional de Saúde, destina-se à pesquisa, formação de profissionais de saúde, elaboração de materiais educativos e organização de serviços, a exemplo das redes de atenção à violência de gênero. O Relatório de Gestão da Área Técnica de Saúde da Mulher (BRASIL, 2007) indica que, no período de 2003 a 2006, houve um crescimento em torno de 31,05% nos custos federais de algumas ações prioritárias para a população feminina, passando de R$ 1.300 bilhões em 2003 para 1.700 bilhões em 2006. Embora estes dados representem apenas uma aproximação dos gastos efetivos do governo federal com a saúde da mulher, são úteis para visibilizar quanto do orçamento geral para a saúde foram gastos na área da saúde da mulher, no período em questão.

Tomando como referência os gastos totais com a saúde e os gastos com a saúde da mulher, pode-se afirmar que é ínfima a parcela do orçamento destinada às Áreas Técnicas de Saúde da Mulher, nos três níveis de gestão. Esse dado revela a pouca importância que é dada historicamente a estas instâncias, resultando na falta de poder decisório, limitando a sua atuação. As áreas técnicas que elaboram as políticas passam permanentemente por questionamentos dos/as gestores/as, que insistem na irrelevância de sua existência, importância e papel. Como resultado da ausência de orçamento específico, há redução da sua capacidade de influir nas decisões e definições de prioridade das políticas de saúde para as mulheres. A maior parte destas instâncias nos estados e municípios não possui orçamento próprio, tendo um papel que se reduz progressivamente.

As contribuições da Área Técnica de Saúde da Mulher devem ser ressaltadas. Entre as ações e iniciativas pioneiras da Política de Saúde da Mulher que transpõem a dimensão materno-infantil e recolocam as políticas de saúde na perspectiva de direitos humanos e de cidadania, estão as normas técnicas de atenção à violência sexual e atenção humanizada ao abortamento, as campanhas pelo parto normal, as redes de atenção à violência doméstica e sexual. Salienta-se que, em 2006, no bojo da implementação da Política, a Área Técnica propi-

Revista Observatório final.indd 122 25/04/2014 14:33:20

ciou importante avanço para a cidadania das mulheres, ao retirar da norma técnica de atenção à violência sexual a obrigatoriedade da apresentação do Boletim de Ocorrência para a realização do aborto permitido pelo Código Penal de 1940.

Porém, tem havido questionamentos com relação à prioridade, ao poder de decisão e o espaço que deve ter a Área Técnica de Saúde da Mulher no Ministério da Saúde e nos estados e municípios. Estas instâncias e as políticas por elas formuladas vêm sendo objeto de questionamentos por parte de setores do movimento da Reforma Sanitária. Esse debate tem como foco o que consideram o caráter vertical das suas políticas, e a ideia de que são dispensáveis porque as suas competências podem ser exercidas por outras instâncias do SUS.

O debate sobre o caráter vertical das políticas de saúde para a população feminina é complexo e depende, em parte, da perspectiva de análise (ARAÚJO, 2010). A PNAISM foi criada no processo de descentralização do SUS, no contexto de sua consolidação nos estados e municípios. Considerando que a lógica centralizadora e verticalista das políticas de saúde implementadas durante décadas no país demonstrou a sua incapacidade de resolver questões cruciais da saúde das brasileiras, a Política priorizou os municípios como lócus da atenção em saúde. Contempla na sua concepção a diversidade dos municípios e seus diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico e de organização do sistema de saúde. Também define ações a serem adequadas à realidade de cada município e amplia para grupos historicamente alijados das políticas públicas.

Uma questão capital a considerar no debate sobre o que poderia vir a ser um caráter verticalista da política refere-se não à verticalização *stricto sensu*, mas sim ao que foi possível avançar, como resultado das propostas inovadoras dessa Política, nas respostas às necessidades e reivindicações dos movimentos sociais, ainda que esses avanços não correspondam ao que se espera como impacto das políticas públicas. Sem a atuação da Área Técnica de Saúde da Mulher, as políticas continuariam a manter a visão tradicional materno-infantil, sem considerar que as mulheres, pela sua condição anátomo-fisiológica, de gênero, de classe e de raça, possuem diferenciados perfis epidemiológicos e modos de adoecimento e morte, além da superposição / cruzamento de vulnerabilidades (CRENSHAW, 2002).

A Política de Saúde da Mulher, na sua proposta de modelo de atenção integral, introduz um leque de necessidades da população feminina, entre elas as questões reprodutivas, e problematiza as desigualdades sociais como determinantes no processo de produção das patologias, queixas e mal-estares das mulheres. A Política faz uma apreciação teórica do modelo de atenção hegemônico no sistema de saúde, que reproduz os mecanismos de opressão das mulheres, contribuindo para

Revista Observatório final.indd 123 25/04/2014 14:33:20

a sua subordinação e falta de autonomia.

O modelo de atenção integral proposto na Política pressupõe ainda a articulação entre os diferentes níveis de complexidade do sistema e entre os vários setores, antigo desafio para a concretização da proposta de integralidade no SUS. Na prática dos serviços, o que predomina é uma fragmentação das ações e da assistência, uma dicotomia entre a técnica e a humanização, transformando os serviços em um lócus de tensão entre usuárias e profissionais, e não um espaço de transformação social e política, como determinam os princípios do SUS.

Em meio às críticas, as diretrizes contidas na Política de Saúde da Mulher, que apontam para o princípio da saúde integral, foram substituídas por ações de saúde "básica", que têm se mostrado insuficientes para responder antigos problemas de saúde das mulheres.

A Estratégia Saúde da Família (ESF), que reorganiza a atenção básica através do ex-Programa de Saúde da Família (BRASIL, 2006), é definida como aquela destinada a superar a fragmentação das políticas e programas e a ampliar as possibilidades de efetivação do SUS. Os dados deste Ministério são claros no que se refere à sua expansão nos municípios brasileiros: aumentou o número de localidades com equipes do Programa e também o número de equipes em geral.

A ESF vem sendo um tema de intensos debates desde a sua criação. O principal ponto de crítica dos estudiosos da ESF centra-se no seu caráter de política focalizada, orientada pelas reformas do setor saúde com viés privatizante, incentivadas pelo Banco Mundial para os países pobres (RÚBIO, 2001; LANGER, 2000; STANDING, 1997). Os "pacotes básicos de saúde" não contemplam a saúde integral de forma universal e abrangente, ferindo um dos princípios do SUS e da Política de Saúde da Mulher. Logo, a priorização da ESF como eixo estruturante da atenção básica coloca a necessidade de outras análises sobre o lugar da Política de Saúde da Mulher nesse novo contexto de reestruturação da atenção[75]. Outras críticas sobre este modelo tratam do risco da fragmentação da assistência e dos entraves para o acesso aos serviços de maior complexidade tecnológica, contrariando os princípios do SUS de universalidade e integralidade em saúde, além da possível invasão de privacidade dos domicílios, problemas relacionados à formação dos profissionais e, sobretudo, a visão materno-infantil que predomina na concepção deste programa (AQUINO, 2005; PORTELA, 2005; OSIS et al, 2006; SCHRAIBER, 2005; SIMONETTI, 2008).

A descentralização e municipalização, princípios fundadores das políticas de saúde no Brasil, têm papel determinantes na implementação das políticas de saúde para as mulheres. Nas diretrizes do SUS, o processo de descentralização é orientado para a equidade e a justiça social. Trata-se de um

75 A prioridade dos governos se centrou na oferta de serviços de baixo custo em detrimento dos direitos humanos destes segmentos populacionais.

Revista Observatório final.indd 124 25/04/2014 14:33:20

mecanismo para promover a melhoria de vida das pessoas e garantir seus direitos em saúde. Na conjuntura atual, observa-se que essas premissas não vêm sendo seguidas pelos/as gestores/as locais; a assunção dessas diretrizes depende muito mais do compromisso político do/a gestor/a em exercício e da atuação da sociedade civil do que do cumprimento dos dispositivos legais.

Experiências de vários países latinoamericanos que passaram por processos de descentralização revelam que esses processos não melhoram *de per si* o acesso aos serviços e os indicadores de saúde. Para isso, é essencial a realização de processos participativos amplos e a adoção de medidas que fortaleçam os princípios do SUS e garantam o ingresso da população ao sistema e a melhoria da sua qualidade. Sendo o município o *lócus* da atenção à saúde, os processos de descentralização que cumprem os objetivos anteriormente citados se revestem de fundamental importância para a concretização das políticas de saúde da mulher. É fundamental incluir na sua formulação e implementação as variáveis gênero, raça/etnia, e geração, identificadas como ausentes por Matamala (2005).

Ainda permanecem grandes desafios para o processo de descentralização e concretização das políticas de saúde da mulher. Uma das razões, acredita-se, é o curto tempo da presença deste tema na agenda da saúde e a complexidade de sua implementação num país de dimensões continentais, com enormes diferenças de desenvolvimento em diversos campos e com profundas desigualdades gerenciais e tecnológicas. Alguns problemas são relevantes para a não efetivação das políticas: a falta de aplicação de indicadores epidemiológicos e a não assunção das reivindicações da população para a decisão das prioridades; a não aproximação entre os entes do poder local e os/as usuários/as, sendo esta uma das razões contidas nos ideais da descentralização; a cooptação pelo governo local dos conselhos municipais de saúde em diversos municípios. Outro problema importante é a existência de sistemas políticos baseados no clientelismo político e na corrupção, prática corrente na cultura de poder latinoamericana.

Além desses obstáculos que dizem respeito a questões mais globais desse processo, no que toca às políticas para as mulheres, existem outros entraves que ainda influenciam e dificultam a implementação das políticas. Entre eles, encontra-se a estrutura curricular de formação dos/as profissionais de saúde que atuam nos estados e municípios, que não inclui, em geral, conteúdos sobre direitos humanos, saúde integral, direitos sexuais e direitos reprodutivos. A grande maioria dos/as gestores/as não está sensibilizada para estes temas e possui insuficiente conhecimento teórico e técnico para formular e implementar políticas com estes conteúdos. As políticas são formuladas com um viés materno-infantil, que não reconhece as demandas ainda invisíveis das mulheres, tais como a violência

Revista Observatório final.indd 125 25/04/2014 14:33:20

doméstica e sexual, a tripla jornada de trabalho e suas repercussões na saúde, os problemas de saúde mental e a sexualidade.

Os setores conservadores têm exercido um papel relevante de dificultar e em algumas situações de impedir a implementação das ações de saúde da mulher em todos os níveis do sistema de saúde. No entanto, a experiência tem mostrado que essa influência se dá mais particularmente nos municípios, que parecem ser mais suscetíveis às pressões do conservadorismo e dos preconceitos, particularmente na implantação de serviços de saúde reprodutiva, sobretudo de atenção à violência sexual e o direito ao aborto legal.

O processo de descentralização é fundamental para o avanço do SUS[76] e para a implantação da política de saúde da mulher. O debate sobre seu impacto nesta política ainda é recente, mas autoras como Matamala (2005) vêm avançando na compreensão de como a descentralização interfere nas políticas para as mulheres. O debate sobre a efetividade desta política não pode deixar à margem a questão da descentralização, pouco reconhecida pelo movimento de mulheres na saúde no Brasil, apesar de ser um aspecto crucial para a efetivação dos direitos de cidadania.

Desde os anos 80, final da ditadura militar e início da abertura democrática, o movimento de mulheres tem sido considerado um ator relevante no cenário das políticas públicas para as mulheres no Brasil. Pautadas pelos paradigmas de cidadania, elas se organizaram e criaram novos espaços de articulação como forma de incidir nas políticas públicas, reivindicar seus direitos e participar nos mecanismos de controle social.

Esse movimento influenciou positivamente com seus aportes a elaboração das políticas em âmbito nacional e introduziu outros discursos no cotidiano da sociedade. Dessa forma, vem contribuindo para a mudança dos paradigmas tradicionais que definem como isolados os espaços públicos e privados, para o avanço dos significados de universalidade e integralidade dos direitos e fazendo *advocacy* nos distintos níveis de governo para a concretização das políticas de saúde da mulher.

A incidência das mulheres organizadas em contextos críticos da saúde da mulher no Brasil impediu ou atenuou o avanço de pautas antidireitos, como a aplicação das políticas demográficas e os abusos cometidos no corpo das mulheres. O movimento feminista pela saúde foi um ator crucial no momento da elaboração pelo Ministério da Saúde e secretarias de saúde estaduais e municipais dos programas para as mulheres com foco nos direitos e na cidadania, sobretudo na elaboração da PNAISM.

O movimento de mulheres está presente em distintos mecanismos de controle social: conselhos de saúde e Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher

76 A Norma Operacional Básica (NOB 93) foi o mecanismo de gestão que desencadeou o processo de descentralização. Ela tinha ênfase no papel dos municípios, reduzindo o papel coordenador dos estados.

Revista Observatório final.indd 126 25/04/2014 14:33:20

(CISMU)[77]; comitês de estudo e prevenção da mortalidade materna; política nacional de DST/AIDS, de saúde da população negra, população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, dentre outras.

Nas duas últimas décadas, a conjunção de diversos fatores tem contribuído para os avanços das políticas públicas. A participação das mulheres organizadas influindo na gestão pública tem sido reconhecida como um desses fatores. A criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, em 2003, reflete o fortalecimento dos movimentos de mulheres e movimentos feministas, ao mesmo tempo em que cria novos espaços e canais de participação e influência na formulação e implementação de políticas públicas. No entanto, o movimento se defronta com o impacto das pressões religiosas sobre o parlamento federal, assembléias legislativas, câmaras municipais e dirigentes políticos/as das instâncias executivas. Estes/as dirigentes/as, em diversas situações, dão prioridade às demandas da hierarquia católica ou de outras religiões, em detrimento dos direitos das mulheres (MUJICA, 2007). Assim, a luta pelo caráter laico do Estado é mais um desafio para as mulheres organizadas. A autonomia das mulheres e sua liberdade não podem ser ditadas por critérios alheios aos princípios dos direitos humanos.

77 A Rede Feminista de Saúde coordena a CISMU, comissão que faz parte do Conselho Nacional de Saúde.

Conclusão

A Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher só se concretizará com o fortalecimento do SUS, com a ampliação do acesso das mulheres aos serviços da rede pública e a resolução das suas necessidades e demandas de saúde. É de reconhecer que os resultados dessa Política ainda são precários para transformar a situação de saúde da mulher, ainda mais diante das complexidades de um país continental, com profundas desigualdades de desenvolvimento político, econômico, tecnológico e de capacidade de gestão. A análise de Paim e Santos (2013), sobre o futuro da saúde coletiva e do SUS agrega fundamentos importantes para a compreensão dessa situação.

A formulação da Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher constitui-se em importante avanço conceitual, técnico e programático. Muitos problemas já foram enfrentados e resolvidos pelo sistema, mas outros continuam reais e se perpetuam como cultura institucional, impedindo avanços nos direitos das mulheres. Os serviços de saúde encontram-se distantes de poder acolher, de forma qualificada, as "novas" demandas das mulheres. A implementação das diretrizes que orientam as políticas de saúde da mulher exigem uma conjunção de fatores que envolvem os diversos níveis de decisão do sistema de saúde; entre eles, a necessidade de tornar a saúde da mulher uma prioridade programática e financeira e a participação das próprias mulheres como sujeitos de decisão sobre seus corpos e suas vidas.

Revista Observatório final.indd 127 25/04/2014 14:33:20

Referências bibliográficas

AQUINO, E.M.L. Desafios e Limites no Ensino de Gênero em Saúde Coletiva: a Experiência do MUSA. In: VILLELA, W; MONTEIRO, S. (Org.) **Gênero e Saúde**: Programa de Saúde da Família em Questão. Rio de Janeiro: ABRASCO-Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva; UNFPA-Fundo de População das Nações Unidas, 2005.

ARAÚJO, M.J.O. Análise da Situação de Saúde das Mulheres: Sistemas de Saúde na Região e o Direito à Saúde Integral e à Saúde Sexual e Reprodutiva. In: **Revista Mujer Salud**. Santiago do Chile: Red de Salud de las Mujeres Latinoamericanas y del Caribe. Año 16, n. 3, 2010.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Relatório de Gestão 2003 a 2006**: Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher. Área Técnica de Saúde da Mulher. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde/Departamento de Ações Programáticas Estratégicas – Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher**: Princípios e Diretrizes. Área Técnica de Saúde da Mulher. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde/Departamento de Ações Programáticas Estratégicas– Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2004a.

_____. Ministério da Saúde. **Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher**: Plano de Ação 2004-2007. Área Técnica de Saúde da Mulher. Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde/Departamento de Ações Programáticas Estratégicas.–Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2004b.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. **Controle dos cânceres de colo do útero e de mama**. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.

CRENSHAW, K. Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero. In: **Estudos Feministas**, ano 10, 1º semestre 2002, p. 171-188.

FAUSTO-STERLING, A. Dualismos em duelo. In: **Cadernos Pagu**, n.17-18, 2002.

LANGER, A. & NIGENDA, G. **Salud Sexual y Reproductiva y Reforma del Sector Salud en América Latina y El Caribe**: Desafios y Oportunidades. Population Council/Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

MATAMALA, M.I. A Agenda da Saúde das Mulheres e os Processos de Descentralização. In: **Relatório Final sobre o Seminário Internacional Políticas Públicas para as Mulheres na Área da Saúde**: Experiências da América Latina e Caribe. Ministério da Saúde. Área Técnica de Saúde da Mulher. Brasília, 2005.

MUJICA, J. **Economia Política del Cuerpo**: La Reestructuración de los Grupos

Revista Observatório final.indd 128 25/04/2014 14:33:20

Conservadores y el Biopoder. Lima: Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Sexuales y Reproducitvos-PROMSEX, 2007.

OSIS, M.J. et al. Atenção ao planejamento familiar no Brasil hoje: reflexões sobre os resultados de uma pesquisa. In: **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 11, p. 2481-2490, nov. 2006.

PORTELA, A.P. Estratégias, Desafios e Limites na Formação em Gênero e Saúde: Reflexões a Partir de Uma Experiência Feminista. In: VILLELA, W; MONTEIRO, S. (Org.) **Gênero e Saúde**: Programa de Saúde da Família em Questão. Rio de Janeiro: ABRASCO-Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva; UNFPA-Fundo de População das Nações Unidas, 2005.

RED DE SALUD DE LAS MUJERES LATINOAMERICANAS Y DEL CARIBE -RSMLAC. **Revista Mujer y Salud**–número especial. Campañas de Activismo por la Salud de las Mujeres. Santiago do Chile: RSMLAC, 2001.

RÚBIO, L.F. **Las Implicaciones de la Globalización Económica y la Internacionalización del Estado en las Mujeres**. México: Milenio Feminista, 2001.

SCHRAIBER, L. Equidade de Gênero e Saúde: o cotidiano das práticas no Programa de Saúde da Família no Recife. In: VILLELA, W; MONTEIRO, S. (Org.) **Gênero e Saúde**: Programa de Saúde da Família em Questão. Rio de Janeiro: ABRASCO-Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva; UNFPA-Fundo de População das Nações Unidas, 2005.

STANDING, H. Gênero y equidad en los programas de reforma del sector salud. In: **Health Policy and Planning**. vol.12, n.1: I-IB, 1997.

SIMONETTI, M.C.M. **Displays de Gênero e Moral Sexual entre Agentes de Saúde em um Território Urbano**: Um estudo de caso das interações comunicativas entre equipes de Saúde da Família e residentes de um bairro popular de Salvador. 2008. Dissertação (Mestrado) Instituto de Saúde Coletiva–Universidade Federal da Bahia: Bahia, 2008.

Revista Observatório final.indd 129 25/04/2014 14:33:20

ARTIGO

Políticas públicas para mulheres rurais: uma história de 10 anos

Andrea Butto[78] Karla Hora[79] Isolda Dantas[80]

Introdução

O período de 2003-2013 se destaca por ser um ambiente favorável para a ampliação dos direitos das mulheres rurais. Nestes 10 anos, verifica-se a construção de uma nova institucionalidade no Estado com foco na promoção da igualdade de gênero e participação social, representada pela: consolidação da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM/PR) como órgão vinculado diretamente à Presidência da República com status de ministério; elaboração e implementação dos I, II e III Planos Nacionais de Políticas para Mulheres; e a constituição de ambientes de gestão de políticas de gênero nos diferentes ministérios estimulando promoção de ações que visam à maior igualdade nas relações de trabalho e nas políticas públicas.

Ademais, estimulou-se a participação, cada vez mais ativa, dos diferentes segmentos da sociedade civil no processo de formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas, representados pelos processos de conferências nacionais e a instituição e/ou fortalecimento da agenda política dos conselhos nacionais, além do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), a exemplo do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (Condraf). Soma-se a isto o apoio à participação das mulheres na política de desenvolvimento territorial nos colegiados territoriais, buscando incidir na articulação e integração de políticas públicas.

No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) será, efetivamente, a partir de 2003 que se consolida uma agenda de promoção da igualdade entre mulheres e homens no meio rural com orçamento oriundo do próprio governo federal, cujos aportes de recursos alcançam cerca de 170 milhões para ações previstas no Plano Plurianual de 2012-2015. Constituiu-se o Programa de Promoção da

78 Antropóloga, professora da Universidade Federal Rural de Pernambuco; Secretária de Desenvolvimento Territorial (SDT) do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

79 Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento, professora da Universidade Federal de Goiás; Diretora de Políticas para Mulheres Rurais do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

80 Cientista Social, Coordenadora de Acesso à Terra e Cidadania da Diretoria de Políticas para Mulheres do Ministério do Desenvolvimento Agrário.

Revista Observatório final.indd 130 25/04/2014 14:33:20

Igualdade de Gênero, Raça e Etnia[81] que se fortaleceu até se consolidar na Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais (DPMR), vinculada à Secretaria Executiva do MDA.

Entre 2003 e 2013 as políticas para mulheres rurais se efetivaram com base num diálogo permanente com os movimentos de mulheres rurais do campo, da floresta e das águas a partir de uma agenda que articulou programas voltados à efetivação da cidadania, participação social, inclusão produtiva e promoção da autonomia. Tais políticas dialogaram com os princípios da economia feminista, problematizaram a divisão sexual do trabalho e valorizaram o trabalho das mulheres rurais, reconhecendo, dentre outros, sua contribuição na produção de alimentos e na agroecologia.

Considerando essa nova institucionalidade e o papel do Estado na promoção de políticas de igualdade, este artigo apresenta as estratégias adotadas para a promoção de direitos e garantia de políticas públicas para mulheres no desenvolvimento rural, bem como, descreve, sumariamente, as principais políticas voltadas para elas articuladas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário no período de 2003-2013 e seus resultados.

Contexto das Mulheres rurais

As mulheres rurais exercem importante papel na produção de alimentos e na preservação dos recursos naturais. Elas atuam como principais protagonistas na segurança alimentar e são responsáveis pela produção, com destaque para atividades agroecológicas, nos quintais produtivos e nos roçados próximos da casa. Tradicionalmente, elas são detentoras de conhecimentos a respeito do uso e preservação dos recursos naturais. Elas, também, preservam e transmitem, de geração a geração, sua experiência no manejo da água, dos recursos florestais, do solo, das sementes e dos recursos energéticos.

As mulheres têm maior presença nas atividades de criação de aves e pequenos animais, na horticultura, na floricultura, na silvicultura e na lavoura. As atividades que elas desempenham estão diretamente relacionadas ao autoconsumo e aos cuidados, sendo realizadas no entorno da casa. Essa relação acaba por ocultar suas atividades produtivas, uma vez que são compreendidas como extensão da vida doméstica. Por este motivo, segue o desafio de mensuração das atividades realizadas pelas mulheres, nem sempre captadas pelas estatísticas oficiais.

Apesar de participarem ativamente

81 Antes disso, existia o Programa de Ações Afirmativas no MDA, cuja ação de maior destaque foi a instituição de uma cota mínima de 30% dos recursos de crédito agrícola para as mulheres. Entretanto, a ausência de uma estratégia clara para efetivação da proposta resultou na não efetivação da medida. Ademais, o programa estava limitado e dependente de recursos de cooperação internacional.

Revista Observatório final.indd 131 25/04/2014 14:33:20

da produção, o acesso das mulheres à terra e aos recursos naturais esteve, durante muito tempo, vinculado à sua condição civil[82]. Portanto, assegurar condições igualitárias nos procedimentos de acesso à terra tornam-se relevantes para a ampliação da participação das mulheres no acesso a ativos econômicos. No Brasil, as mulheres da agricultura familiar eram 16% do total de responsáveis pelos estabelecimentos, percentual relativamente maior do que o referente ao total de mulheres responsáveis por estabelecimentos na agricultura (12,68%)[83]. Dentre os homens e as mulheres, embora não haja distinções entre o percentual de proprietários de terra, verificam-se diferenciações no tamanho médio das propriedades pertencentes a cada um. O tamanho médio das propriedades dos homens equivalia a 88,19ha enquanto que o das mulheres equivalia a 33,17ha, segundo dados do Censo Agropecuário de 2006.

As mulheres representam 47,9% da população rural (IBGE, 2010). Em 2010, 49,4% das mulheres com mais de 10 anos no meio rural declararam ter recebido algum rendimento no mês de referência. O rendimento médio mensal delas alcançou 71% do valor do rendimento dos homens, apresentando ligeira melhora em relação ao ano de 2006, quando correspondia a 68%. As mulheres, também, têm assumido, cada vez mais, responsabilidades no grupo familiar, verificando-se o crescimento da chefia familiar feminina. Nas áreas rurais elas passaram de 14,6 % (IBGE/PNAD, 2006) em 2006 para 17,7% em 2010 (IBGE/Censo Demográfico, 2010). Se, por um lado, isto se traduz em maior autonomia das mulheres, por outro, pode acarretar maior sobrecarga de trabalho se não for acompanhado de medidas de apoio à socialização do trabalho doméstico e de cuidados por parte do estado.

Compreender a dinâmica e a inserção das mulheres no meio rural é fundamental para construir o caminho de garantia e acesso às políticas públicas. Entre os extremamente pobres do meio, por exemplo, apesar das mulheres representarem menos da metade (48%) da pobreza rural, a composição da renda delas indica maior dependência do Estado à medida que apenas 5% da renda delas é proveniente da renda agrícola e grande parte origina-se das transferências públicas dos programas sociais, enquanto 85% da renda dos homens nessa situação provém da atividade agrícola[84]. Assim, promover maior inclusão produtiva das mulheres é fundamental para a promoção da sua autonomia no meio rural. Paralelamente, a transferência de recursos em nome das mulheres é uma medida muito importante para o empode-

82 Sobre isto conferir: BUTTO *et al*, 2013.
83 Dados do Censo Agropecuário 2005/2006.
84 Estimativas a partir de dados da PNAD, 2009 (IBGE). Elaboração MDA.

Revista Observatório final.indd 132 25/04/2014 14:33:20

ramento delas, e o Estado brasileiro deve continuar perseguindo o acompanhamento desta medida com o estímulo a um maior acesso à renda agrícola, tal como vem sendo praticado no Plano Brasil Sem Miséria.

Políticas Públicas de enfrentamento das desigualdades de gênero no meio rural

Visando enfrentar e superar as desigualdades de gênero no meio rural e promover a autonomia econômica e política das mulheres rurais importantes mudanças foram promovidas pelo Estado Brasileiro. Reconhece-se a permanência das relações patriarcais no campo e parte-se do pressuposto da inexistência de políticas neutras adotando-se uma estratégia de superação, por parte do Estado. A partir disto, constroem-se novos arranjos institucionais e qualificam-se as políticas públicas objetivando visibilizar e reconhecer as mulheres como sujeito de direito.

Tais mudanças iniciam-se com o reconhecimento das mulheres como beneficiárias diretas das políticas públicas, independente da sua condição civil. Assim as *mulheres rurais* são incluídas nos diferentes cadastros e ou formulários como *titulares* da política e não mais como *cônjuges* a exemplo de mudanças realizadas nos procedimentos de inscrição e acesso à terra na reforma agrária e no registro da agricultura familiar–a declaração de aptidão ao Pronaf (DAP). Além das mudanças normativas, as organizações de mulheres são incorporadas nos diferentes espaços de gestão da política pública, garantindo maior participação delas nos espaços de formulação e decisão.

Destaca-se, também, o reconhecimento das atividades produtivas desempenhadas pelas mulheres no autoconsumo e seu papel na composição da renda familiar, já que a economia neoclássica atribuiu valor apenas a atividades associadas a circuitos monetários, deixando de lado o bem estar das pessoas como importante elemento da reprodução social e econômica das sociedades. Como parte deste reconhecimento, busca-se ressignificar a representação social sobre a presença das mulheres na economia, tradicionalmente associada a atividades domésticas ou não agrícolas. Busca-se o suporte das políticas públicas geradoras de renda, ampliando-se as oportunidades para o acesso delas à renda monetária por meio de ações de apoio à produção, beneficiamento e comercialização.

À medida que as políticas públicas avançaram, foi-se evidenciando, cada vez mais, a necessidade de implantar mecanismos de socialização do trabalho doméstico e dos cuidados, essencial para promover a autonomia econômica das mulheres. Exemplifica isto a adoção de ações afirma-

Revista Observatório final.indd 133 25/04/2014 14:33:20

tivas, tais como a oferta de atividades de recreação infantil nas ações coletivas da Assistência Técnica Extensão Rural ou durante os mutirões do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural.

Os novos arranjos institucionais e o novo arcabouço normativo acompanham uma prática cotidiana de diálogo e parcerias envolvendo os diferentes órgãos governamentais e entidades da sociedade civil para garantia e efetivação da política pública. A incorporação de metas específicas para mulheres rurais em diversos planos nacionais, com destaque para o Plano Brasil Sem Miséria, Plano de Segurança Alimentar e Nutricional e o Plano de Agroecologia e Produção Orgânica (2013), além das metas pactuadas no Plano Nacional de Políticas para Mulheres e, mais recentemente, no Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário[85], denotam esse novo desenho de diálogo e transversalidade das políticas públicas para mulheres rurais.

São essas estratégias que, no marco do Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário, foram construídas e estão sendo implementadas, garantindo e efetivando políticas para as mulheres rurais. Estas são representadas pelas principais ações e resultados obtidos no período 2003-2013, a seguir descritas.

Acesso à Cidadania – Para proporcionar condições efetivas de acesso às políticas públicas, criou-se o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) em 2004. O PNDTR visa promover a conscientização sobre a importância e uso dos documentos civis, jurídicos e trabalhistas, além de garantir a obtenção dos mesmos, emitindo-os de forma gratuita. De 2004 a 2013 o PNDTR realizou 5.269 mutirões itinerantes em 4.630 municípios, beneficiando 1.182.435 mulheres rurais, emitindo 2.364.595 documentos[86]. O PNDTR é a porta de entrada das mulheres às políticas públicas.

Acesso à Terra – O II Plano Nacional de Reforma Agrária assumiu o desafio de superar a desigualdade entre mulheres e homens nos assentamentos rurais. Para isto, revisou-se o marco legal do Programa Nacional de Reforma Agrária, garantindo-se a inclusão efetiva das mulheres em todas as fases dos assentamentos.O direito igualitário à terra para mulheres e homens foi garantido por meio da titulação conjunta e obrigatória, instituído pela Portaria nº 981, de outubro de 2003. Além disto, a Instrução Normativa nº 38, de 13 de março de 2007, alterou a sistemática de classificação para os(as) candidatos(as) à reforma agrária reconhecendo e priorizando mulheres chefes de família como beneficiárias potenciais ao Programa. As mulheres

85 Documento do Plano Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário foi aprovado na II Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário realizada em Brasília no período de 14 a 18 de outubro de 2013.

86 Período de tabulação: de 2004 a outubro de 2013. Fonte: MDA/DPMR/PNDTR.

Revista Observatório final.indd 134 25/04/2014 14:33:20

chefes de famílias já são a 22,1% do público beneficiário em 2013 (em 2003 elas eram 13%). Na reforma agrária elas representam 69% dentre os titulares registrados (em 2003 elas eram 24%)[87].

Na política de acesso à terra por meio do crédito fundiário, os empreendimentos protagonizados por mulheres recebem valor adicional. Sendo que a participação das mulheres aumentou de 13,6% em 2003 para 29% em 2012[88]. Ter direito à terra permite à mulher acessar outras políticas de desenvolvimento econômico, bem como ter reconhecido o trabalho produtivo que ela realiza.

Acesso às políticas de desenvolvimento na reforma agrária – Em relação às políticas de desenvolvimento econômico dos assentamentos, o Programa Nacional de Assessoria Técnica, Social e Ambiental à Reforma Agrária (ATES) adotou diretrizes e orientações com enfoque de gênero para os trabalhos das equipes técnicas. Em 2008, o Incra instituiu o crédito Apoio Mulher, como uma oferta exclusiva de crédito para as mulheres organizadas em grupos produtivos. Trata-se de uma modalidade do crédito instalação e visa reconhecer e valorizar o trabalho produtivo das mulheres na reforma agrária. Entre 2008 e 2013 foram celebrados mais de 18.292 contratos, com investimento aproximado de 46,6 milhões de reais[89]. A instituição do Programa de Agroindustrialização na Reforma Agrária – Terra Forte, lançado em 2013, atribuiu maior pontuação aos projetos com maior participação de mulheres, estimulando o acesso delas às políticas de agregação de valor e geração de renda.

Acesso à Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater) – A Política Nacional de Ater passou a contar com a política setorial de Ater para Mulheres, com objetivos de: fortalecer a organização produtiva das mulheres rurais; promover a agroecologia e a produção de base ecológica; ampliar o acesso às políticas públicas; apoiar a articulação em rede. A Ater Setorial para Mulheres beneficiou 56,4 mil mulheres, disponibilizando aproximadamente 33,8 milhões de reais entre 2005 a 2013[90]. Destaca-se que, 65% dos projetos apoiados focaram atividades voltadas para agroecologia no período 2004-2010. Com a Lei de Ater, a partir de 2010, as chamadas de Ater Mulheres beneficiaram mais de 6.300 mulheres com foco específico no fortalecimento da produção agroecológica. Na Ater mista, as mulheres já são 41% do público atendido[91].

87 Dados do INCRA/Sipra, atualizados em abril de 2013.

88 Dados da Secretaria de Reordenamento Agrário do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013.

89 Dados do INCRA, atualizados em outubro de 2013.

90 Dados da Diretoria de Políticas para Mulheres do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013.

91 Dados parciais do Sistema de Monitoramento da Ater (MDA/SAF/SIATER, 2013).

Revista Observatório final.indd 135 25/04/2014 14:33:21

Apoio à Produção – Diferentes ações foram estimuladas para o fortalecimento das atividades produtivas das mulheres. Em 2008, criou-se o Programa Interministerial de Organização Produtiva de Mulheres Rurais tendo como perspectiva a promoção da autonomia econômica, da soberania alimentar e da agroecologia. No período de 2008 a 2013[92], o Programa beneficiou mais de 139,2 mil mulheres, investindo mais de 40 milhões de reais em ações de fomento à produção, agregação de valor, capacitação em política pública, apoio à participação em feiras locais. Fortalecer e divulgar a produção das mulheres nas feiras nacionais da agricultura familiar, também, se constituiu numa ação de êxito. Na última Fenafra, realizada em 2012, as mulheres expositoras representaram 56% dos participantes[93].

Acesso ao Crédito Produtivo – A produção das mulheres também conta com apoio financeiro por meio do crédito Pronaf Mulher. A instituição da dupla titularidade para a Declaração de Aptidão ao Pronaf permitiu o acesso das mulheres ao crédito. Em 2012, 68,61% das DAPs tinham dupla titularidade. O crédito específico para as mulheres já contratou mais de 40 mil operações desde sua criação na Safra 2003/2004. No Plano Safra 2013/2014, o limite do Pronaf Mulher foi ampliado para até 150 mil. Uma inovação trazida para este Plano Safra foi a prioridade de destinação de financiamentos do microcrédito produtivo orientado às mulheres integrantes das unidades familiares de produção enquadradas em qualquer grupo e que apresentem propostas de financiamento de até R$30 mil. Embora siga sendo um desafio melhorar a participação delas no Pronaf Mulher, no microcrédito produtivo elas representavam 48% das operações no Nordeste (BNB, 2013). Outros esforços foram empreendidos na política pública visando empoderar as mulheres rurais no acesso ao crédito. No Programa Garantia Safra, por exemplo, a Resolução Nº 1 de 2 de janeiro de 2013 institui a titularidade do benefício em nome da mulher, assegurando, cada vez mais, o protagonismo delas nas políticas públicas.

Ações de apoio à comercialização – As mulheres participam ativamente do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Em 2012 elas representaram 29% do total de contratos efetivados[94]. A Resolução Nº 44 de 2011 do Comitê Gestor do PAA estipulou que 5% da dotação orçamentária anual do PAA deve ser destinado

92 Dados da Diretoria de Políticas para Mulheres do Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013.

93 Dados Diretoria de Agregação de Valor–DEGRAV/SAF/MDA, 2012.

94 Dados SIOP, abril de 2013.

Revista Observatório final.indd 136 25/04/2014 14:33:21

a grupos de mulheres (ou grupos mistos com pelo menos 70% de mulheres). Além disto, a participação das mulheres deve ser de pelo menos 40% para as modalidades de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea e Compra Direta Local com Doação Simultânea; e de 30% para as modalidades: Formação de Estoques para a Agricultura Familiar e Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite. O PAA também oferece vantagens aos produtos orgânicos e agroecológicos, pagando 30% a mais no valor pago aos produtos convencionais.

Fortalecimento da participação social no desenvolvimento territorial **–** Cada vez mais as organizações de mulheres participam da gestão da política pública. Elas estão presentes no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural; nos Comitês Gestores do Programa de Organização Produtiva e do Programa de Documentação da Trabalhadora Rural; participam ativamente do Grupo de Trabalho de Gênero da Reunião Especializada da Agricultura Familiar; e, são parte dos diferentes Grupos de Trabalhos e/ou Comitês e Câmaras de Trabalho temporárias. Ademais, na política de desenvolvimento territorial, criou-se 77 comitês de mulheres garantindo a participação ativa delas. Em 2013, o Programa de Apoio à Infraestrutura (PROINF) destinou 40% dos recursos para atendimento de metas específicas de mulheres nos territórios.

Produção de estudos e pesquisa – Repensar as políticas públicas com ações para mulheres demandou estudos e pesquisas sobre a realidade das mulheres rurais. Diferentes estudos foram apoiados no âmbito do Programa de Organização Produtiva, tais como: *Ater para Mulheres; Cirandas do Pronaf; Participação das Mulheres no PAA; Perfil dos Grupos Produtivos de Mulheres Rurais; Mulheres Rurais no Mercosul; Estatísticas Rurais sob a perspectiva de gênero;* além disso, premiou-se e estimulou-se a produção de pesquisas no âmbito do *Prêmio Margarida Alves de Estudos Rurais e Gênero*[95].

Ressalta-se que tais ações têm contribuído para impactar favoravelmente as condições de vida das mulheres rurais. Elas baseiam-se no diálogo mútuo entre governo e sociedade, com ampla participação dos movimentos de mulheres, no fortalecimento a auto-organização e no reconhecimento das lutas das mulheres rurais no campo. Importantes vitórias foram conquistadas em 2013, tais como a realização da primeira conferência nacional com paridade de gênero e a instituição de paridade nas eleições futuras de órgãos colegiados de gestão social de políticas públicas.

Mas os desafios ainda são muitos e persistentes. Incidir sobre os processos que perpetuam a divisão sexual do traba-

95 Disponíveis em: http://portal.mda.gov.br/portal/dpmr/institucional/Publicações.

Revista Observatório final.indd 137 25/04/2014 14:33:21

lho no meio rural requer uma ação de Estado, cada vez mais articulada e integrada. Para além disto, dentro das próprias organizações da sociedade civil, as mulheres buscam consolidar seus espaços.

Agenda de futuro

Apesar dos importantes avanços nos últimos 10 anos, deve-se destacar que os novos arranjos estão em fase de consolidação. Potencializar os instrumentos vigentes, incorporar novas ferramentas e efetivar procedimentos de monitoramento para inclusão, valorização, reconhecimento e promoção da autonomia das mulheres rurais são os aspectos determinantes na superação das desigualdades de gênero.

Sobre isto, cabe mencionar os importantes debates oriundos da II Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (II CNDRSS) ocorrida em outubro de 2013 em Brasília. Esta conferência mobilizou mais de 40 mil participantes e foi a primeira conferência que implementou a paridade entre homens e mulheres na escolha dos delegados. Além de garantir a participação igualitária, o documento do Plano de Desenvolvimento Rural, resultante da conferência, incorporou propostas específicas para mulheres na agricultura familiar. A voz das mulheres ecoou em todos os espaços de discussão da conferência e resultou numa agenda de futuro que dialogou com a Declaração das Mulheres, descrita a seguir:

O reconhecimento efetivo da importância do trabalho das mulheres na preparação e produção de alimentos saudáveis baseados na segurança e soberania alimentar;

- O reconhecimento e valorização das atividades agroecológicas desenvolvidas pelas mulheres, com visibilidade para as mulheres no Plano Nacional de Agroecologia;
- A implantação de estratégias de segurança hídrica reconhecendo a produção das mulheres do semiárido;
- O fortalecimento do ambiente de diálogo entre governo e sociedade civil, incorporando e ampliando, cada vez mais, as representações de mulheres dos movimentos organizados;
- O fortalecimento das ações de cidadania e inclusão produtiva no âmbito do Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural;
- A necessidade de consolidação e ampliação de políticas públicas de fortalecimento da organização produtiva das mulheres;
- O estabelecimento e efetivação

Revista Observatório final.indd 138 25/04/2014 14:33:21

de metas para mulheres nas políticas públicas, tais como: 50% dos atendimentos da assistência técnica destinados às mulheres; 30% do crédito destinado a mulheres; 40% de contratos em programas de compras públicas realizados com mulheres;

- A implantação de mecanismos de monitoramento do direito de acesso à terra pelas mulheres.
- Paralelamente, ressalta-se que as ações destinadas à promoção da autonomia das mulheres passam pela:
- necessidade urgente de construção de creches no meio rural;
- consolidação de um paradigma educacional que reconheça a participação das mulheres na economia e na sociedade;
- consolidação da rede de enfrentamento à violência à mulher no meio rural;
- efetivação de programas e infraestrutura no meio rural tais como: saúde, escolas, creche, habitação, saneamento e infraestrutura produtiva96.

Por fim, nesses 10 anos de *Políticas Para Mulheres Rurais*, reafirma-se o papel do Estado na construção de estratégias para promoção da autonomia das mulheres.

Referências bibliográficas

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Cirandas do Pronaf para Mulheres**. Brasília: Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, 2005. (NEAD Debate).

96 *Declaração das Mulheres Rurais para o Ato Comemorativo do Dia Mundial da Alimentação* lida durante a II CNDRSS, Brasília, 16 de outubro de 2013.

Revista Observatório final.indd 139 25/04/2014 14:33:21

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Políticas para as trabalhadoras rurais:** relatório de gestão do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia do MDA/Incra. Brasília: MDA, 2007.

BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda (orgs). **Autonomia e cidadania:** políticas de organização produtiva para as mulheres no meio rural. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2011. 192p.

BUTTO, Andrea; DANTAS, Isolda; HORA, Karla (orgs). **As mulheres nas estatísticas agropecuárias: experiências em países do Sul**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2012. 220p.

BUTTO, Andrea; HORA, Karla. Mulheres e Reforma Agrária no Brasil. In: **MDA/NEAD**. Mulheres na Reforma Agrária. Brasília: MDA, 2008. p. 19-38.

DI SABBATO, Alberto; MELO, Hildete Pereira de; LOMBARDI, Maria Rosa; FARIA, Nalu. **Estatísticas Rurais e a Economia Feminista: um olhar sobre o trabalho das mulheres**. Organização de Andrea Butto. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2009. 168p.

Revista Observatório final.indd 140 25/04/2014 14:33:21

ARTIGO

Instituições políticas e o desempenho eleitoral das mulheres no Brasil

Teresa Sacchet[97]

Introdução

Nos últimos dez anos, a agenda de direitos das mulheres apresentou avanços substantivos. A Lei Maria da Penha foi aprovada, tornando-se uma referência em políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres; uma portaria interministerial instituiu o Programa Mulher, Viver Sem Violência, do qual um componente central é a Casa da Mulher Brasileira, um equipamento público capaz de atender de forma integrada as mulheres vitimadas pela violência; as trabalhadoras domésticas tiveram um ganho histórico em termos de direitos trabalhistas; as mulheres de baixa renda foram priorizadas na titularidade do cartão do Programa Bolsa Família, aumentando com isso a sua autonomia pessoal e econômica; por meio de políticas educacionais e de capacitação profissional elas passaram a se qualificar para o exercício de profissões mais rentáveis antes predominantemente ocupadas por homens; com o Brasil Carinhoso e o Mais educação houve uma expansão sem precedentes do número de vagas em creches e escolas em tempo integral, expandindo a responsabilidade do Estado com tarefas que tendem a ficar sob a responsabilidade das mulheres; no governo atual o número de mulheres em posições ministeriais atingiu um patamar histórico de 25%; e hoje uma mulher ocupa o mais alto escalão do governo no país, que é a Presidência da República. Estes são apenas alguns exemplos de avanços recentes em direitos civis, socioeconômicos e políticos que têm contribuído para o aprofundamento da cidadania das mulheres. Estas conquistas foram resultantes, em grande medida, de ações políticas das mulheres no âmbito do governo, partidos e da sociedade civil.

Apesar dos avanços listados, e de muitos outros que ocorreram neste período, um indicador fundamental da igualdade de gênero permanece praticamente inalterado: a presença de mulheres em cargos de tomada de decisão política. O número de mulheres em posições legislativas no Brasil, em particular em cargos proporcionais da esfera federal, é um dos mais baixos do mundo e, juntamente com

97 É cientista política e assessora da Secretaria Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Revista Observatório final.indd 141 25/04/2014 14:33:21

o Panamá, ocupa as duas últimas posições no ranking de países latino-americanos.

As cotas por sexo para posições legislativas são propostas mundialmente como um mecanismo para aumentar o número de mulheres candidatas e eleitas. Mas, no Brasil, a mobilização permanente das mulheres em diferentes esferas sociais e políticas desde a aprovação da lei de cotas foi, até recentemente, pouco efetiva tanto para elevar o número de mulheres candidatas ao patamar estabelecido por esta política, quanto para aumentar o número de eleitas. Mesmo que o percentual de mulheres que disputaram cargos legislativos em pleitos federais, estaduais e municipais sucessivos tenha aumentado de forma crescente, foi apenas no pleito municipal de outubro de 2012 que as cotas foram adequadamente preenchidas. Ou seja, efetivamente, as cotas por sexo no Brasil só foram implementadas nesta data. O aumento nas candidaturas, porém, como será visto mais abaixo neste artigo, não conduziu a um crescimento proporcional no número de eleitas.

A ação política é essencial para a conquista de direitos, mas ela não ocorre em um vácuo estrutural, sendo mais efetiva ou menos efetiva a depender da estrutura de oportunidade e do desenho institucional existente. O baixo percentual de mulheres que ocupam cadeiras parlamentares no Brasil é evidencia disso. O movimento permanente das mulheres no Congresso, no governo, nos partidos e na sociedade civil tem se mostrado insuficiente para alterar um quadro de persistente sub-representação política das mulheres, frente a regras eleitorais que impactam de forma diferente as condições de disputa de homens e mulheres, favorecendo os primeiros.

Este artigo vai apresentar dados sobre a representação política no Brasil nos últimos dez anos, tendo em vista substanciar o argumento de que as instituições eleitorais são elementos essenciais para definir a natureza da disputa e para favorecer ou constranger a entrada de novos atores em cargos públicos. Os dados apresentados demonstram que o nosso sistema eleitoral, associado a leis de financiamento de campanha permissíveis, cria uma configuração eleitoral específica que dificulta a entrada de mais mulheres no cenário político.

Os dados apresentados e analisados aqui são provenientes de pesquisas e publicações anteriores minhas.

A Política de Cotas e o Desempenho Eleitoral das Mulheres

Nos últimos anos, a política de cotas ganhou evidência como estratégia para aumentar o número de mulheres em posições de tomada de decisão política. A IV Conferência Mundial sobre as Mulheres das Nações Unidas, em Beijing em 1995, foi

Revista Observatório final.indd 142 25/04/2014 14:33:21

um marco neste sentido, ao recomendar em sua Plataforma de Ação que governos, partidos e a sociedade civil envidassem esforços e adotassem ações afirmativas e cotas para estimular uma maior participação de mulheres nestas posições, tornando-se um instrumento legitimador utilizado pelo movimento de mulheres para pressionar por este objetivo. Desde então, esta medida vem ganhando adeptos e tem sido amplamente empregada–particularmente nas novas democracias–em diferentes níveis federativos. Atualmente, mais de 100 países no mundo adotam cotas para eleições legislativas (KROOK, LOVENDUSKI e SQUIRES, 2009).

As cotas para cargos legislativos adotam três formatos distintos: preenchimento das listas eleitorais dos partidos ou coligações com um percentual mínimo e máximo de candidaturas de cada sexo; reserva de assentos em posições parlamentares; e reserva voluntária de vagas pelos partidos nas suas listas eleitorais. Os dois primeiros modelos são efetivados a partir de iniciativas constitucionais ou legislativas que regulamentam a conduta eleitoral de todos os partidos indiscriminadamente, enquanto que o último é voluntariamente adotado pelos partidos políticos por meio de seus estatutos.

Um grande número de países, incluindo os 12 da América Latina que adotam cotas,[98] utiliza o primeiro modelo. Já o segundo está em ascensão e é mais comumente encontrado em países asiáticos (DAHLERUP, 2005; BALLINGTON, 2004). Alguns países do Oriente Médio como Jordânia e Iraque também adotam cotas. Quanto ao terceiro formato, os pioneiros foram partidos sociais democratas de países escandinavos e o Partido Verde na Alemanha. Na Áfricado Sul, o *African National Congress* (ANC) ou Congresso Nacional Africano, foi o partido que encabeçou esta política logo após o final do regime do *apartheid* em 1994, como um meio de agregar contribuição de representantes de diferentes procedências ao novo momento democrático do país.

As cotas para posições de disputas proporcionais foram adotadas pela primeira vez no Brasil em 1995 por meio da lei 9.100/95. Esta estabelecia que no mínimo 20% das posições nas listas partidárias deveriam ser reservadas para mulheres. Em 1997 foi sancionada a lei 9.504/97, estipulando que cada partido ou coligação deveria "reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo." As cotas se tornaram uma medida permanente da

98 Os países que adotam cotas na América Latina são: Argentina, Bolívia, Brasil, Costa Rica, Equador, Guiana, Honduras, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana (INTERNATIONAL IDEA, 2012). O Uruguai adotará cotas nas suas eleições de 2014. Esta terá um caráter temporário, sendo que a sua implementação definitiva vai depender de avaliação sobre o efeito desta política nestas eleições.

Revista Observatório final.indd 143 25/04/2014 14:33:21

lei eleitoral para ser empregada em todas as disputas por posições legislativas, do nível municipal ao federal.

De 1995 até 2012, porém, as cotas não foram preenchidas. O motivo apresentado pelos partidos era de que a lei se referia à "reserva" de vagas e que isso os desobrigava da necessidade de preenchê-las. De fato, embora a intenção da lei fosse clara, o seu texto aludia à reserva de vagas e não ao seu preenchimento, o que permitiu aos partidos o descumprimento desta regra sem que houvesse penalização. Em 2009, foi aprovada a Lei 12.034, conhecida como minirreforma política, que modificou a Lei dos Partidos Políticos, o Código Eleitoral de 1965 e a Lei 9.504/97. Sobre esta última, houve uma alteração no seu parágrafo terceiro do artigo 10, que dispõe sobre a reserva de vagas de candidaturas para cada sexo nos partidos, passando a vigorar com a seguinte redação: "Do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo".[99] A mudança da palavra *reservar* para *preencher* foi fundamental para aumentar significativamente o percentual de candidaturas femininas nas eleições de 2010. Porém, ainda assim, as cotas não foram cumpridas. Isso apenas ocorreu nas eleições municipais de 2012, quando o percentual de mulheres candidatas atingiu quase 32%.

Ainda que o percentual de candidaturas de mulheres tenha sido historicamente baixo no Brasil, desde a aprovação das cotas ele tem sido progressivamente maior que o percentual de eleitas. Se tomarmos como referência as eleições proporcionais dos últimos 10 anos, temos a seguinte relação entre candidaturas e vagas: para o cargo de deputado/a federal, em 2002 as mulheres eram 11,6% dos/as candidatos/as, e ficaram com 8,4% das vagas; em 2008 elas eram 12,9% dos/as candidatos/as e fizeram 8,8% das cadeiras; em 2010, elas eram 19,1% dos/as candidatos/as e ficaram com 8,6% das vagas. Na posição de deputado/a estadual: em 2002 o número de candidatas foi de 14,8% e o de eleitas 12,7%; em 2006, elas foram 14,5% dos/as candidatos/as e 11,9% dos eleitos; em 2010, o percentual de candidaturas de mulheres foi de 21% e de eleitas foi de 12,9%. Na disputa para a posição de vereadores/as: em 2004, as mulheres eram 22,6% dos/as candidatos/as e ficaram com 12,6% das cadeiras, em 2008, elas eram 21,9% dos/as candidatos/as e conquistaram 12,5% das cadeiras; e, em 2012, quando pela primeira vez as cotas

99 A partir desta reforma os partidos também passaram a ter que destinar 5% do fundo partidário a atividades voltadas para a promoção política das mulheres. Aqueles partidos que não cumprirem a disposição da lei terão no pleito seguinte que adicionar mais 2,5% do fundo partidário para esta atividade. A lei também estabelece que, do tempo de propaganda partidária, pelo menos 10% deverá ser utilizado para promover a participação política feminina.

Revista Observatório final.indd 144 25/04/2014 14:33:21

foram cumpridas, o percentual de mulheres disputando estas vagas foi de 31,9%, mas o percentual de eleitas foi de apenas 13,3%. Os dados demonstram que, na última década, o número de candidatas para posições legislativas cresceu, enquanto o número de eleitas permaneceu estável. Quando comparado o percentual de eleitas com o de candidatas em cada pleito, fica evidente que desempenho eleitoral das mulheres piorou do início para o final da década analisada.

O sucesso da política de cotas depende de um número de fatores. Elas tendem a funcionar melhor em Sistemas de Representação Proporcional com listas fechadas; quando há mandato de posição para as candidaturas, isto é, regras que definam a posição dos candidatos de cada sexo nas listas de acordo com o percentual estabelecido pelas cotas, e quando a justiça eleitoral é efetiva na penalização dos infratores da lei, induzindo assim ao seu cumprimento (HTUN e JONES 2002; SACCHET, 2008; JONES, 2009).

O tipo de sistema eleitoral é considerado central para explicar o desempenho das mulheres nas urnas. Vários autores argumentam haver uma propensão maior de mais mulheres serem eleitas em sistemas de representação proporcional (MANSBRIDGE, 1999; MATLAND, 1998; MATLAND e STUDLAR 1996; NORRIS, 2006, 2004; REYNOLDS, 1999; MOSER, 2001), seja em democracias mais consolidadas ou novas democracias. Segundo Norris (2006) a diferença de resultado de sistemas proporcionais para majoritários em 2005 era de quase o dobro: as mulheres eram 19,6% dos/as representantes parlamentares em países com sistemas proporcionais, enquanto que nos de sistema majoritário elas eram 10,5%. Nos países com sistemas mistos, elas ocupavam 13,6% destas cadeiras.

A explicação para o melhor desempenho delas quando o sistema é de representação proporcional diz respeito ao número de vagas disponíveis. Como há mais cadeiras a serem preenchidas no sistema proporcional que no majoritário ou misto, a disputa por elas é menos acirrada. É também de interesse dos partidos comporem suas listas de candidatos com membros de diferentes grupos, tendo em vista atrair votos de setores diversos da população. Em consequência disso, haveria uma seleção maior de mulheres para concorrer ao pleito, aumentando as chances de um número maior delas serem eleitas. Está implícito aqui que um aumento no número de candidatas conduz a um aumento no número de eleitas. Mas nem sempre este é o caso, como visto há pouco sobre o caso brasileiro.

Outro elemento importante do sistema eleitoral em relação ao desempenho das mulheres nas urnas é o tipo de lista utilizada para a apresentação das candidaturas. Em um estudo sobre a política de

Revista Observatório final.indd 145 25/04/2014 14:33:21

cotas e o sucesso eleitoral das mulheres na América Latina, Jones (2009) concluiu que entre os sistemas proporcionais o melhor resultado é encontrado naqueles com listas fechadas e com cotas, com uma média de 30%; o segundo tipo mais promissor é o com listas abertas e com cotas, com uma média de 22%; o terceiro é o com listas abertas sem cotas, com uma média de 13%; e por último vêm o com lista fechada sem cotas com média de 10%. Esta pesquisa indica que o sucesso eleitoral nas mulheres depende, acima de tudo, do tipo de lista de candidaturas em voga no país, sendo este também um elemento chave para entender por que o Brasil tem tão poucas mulheres em cargos legislativos. Este assunto será discutido mais à frente neste artigo.

Outro fator central é a existência ou não de mandato de posição. Quando as listas são fechadas e há mandato de posição, ou seja, um ranqueamento dos/as candidatos/as na lista que assegure a alocação de homens e mulheres nelas em posições intercaladas de acordo com o percentual definido pelas cotas, o sucesso eleitoral das mulheres é assegurado. No caso Brasileiro, onde a cota é de no mínimo 30%, isso significa que, de cada 3 posições na lista de partidos ou coligações, pelo menos uma deverá ser ocupada por uma mulher.

Por fim, o controle efetivo da justiça eleitoral sobre partidos e coligações é fator primordial para o cumprimento das cotas. A experiência do Brasil é exemplo de que o não cumprimento das cotas pode resultar de omissão por parte da justiça eleitoral em punir os partidos infratores da lei. Embora esta política tenha sido aprovada no país há mais de 15 anos, somente nas eleições de 2012 o percentual estabelecido na lei de cotas foi preenchido pelos partidos. A impunidade dos partidos infratores da lei conduziu a um descaso e ao descumprimento da mesma.

As análises apresentadas acima são parcialmente corroboradas pelos dados brasileiros. Porém, contrariando a tese de que sistemas proporcionais elegem mais mulheres, há no Brasil mais mulheres em posições legislativas regidas por eleições majoritárias. O Senado brasileiro tem 16% de parlamentares mulheres, enquanto que a Câmara dos deputados tem apenas 8,6%. Proporcionalmente ao número de candidatas, também mais mulheres são eleitas para o cargo de prefeita que para o de vereadora. Nas eleições de 2012, por exemplo, 13,4% de mulheres concorreram esta posição e 12% foram eleitas. Conforme vimos acima, esta relação é bem mais díspar quando os dados se referem às eleições proporcionais.

Em eleições majoritárias, as disputas por votos ocorrem no âmbito partidário e não individual, criando uma condição mais nivelada de disputa entre candidatos homens e mulheres. Para estas posições, as mulheres encontrarão mais dificuldades

Revista Observatório final.indd 146 25/04/2014 14:33:21

para serem selecionadas pelos partidos, pois onde vagas são escassas a tendência é pela preferência por candidaturas masculinas. Mas uma vez selecionadas por um partido ou coligação, a tendência é que elas tenham disponíveis para sua campanha apoio político e recursos em medida proporcional à que teria um candidato homem.

As três variáveis discutidas acima, relacionadas à engenharia eleitoral (sistema eleitoral de representação proporcional com lista fechada, mandato de posição e controle efetivo da justiça eleitoral acerca do cumprimento das cotas), explicam em grande medida um melhor ou pior desempenho eleitoral das mulheres em países que adotam cotas por sexo. Mas há outras variáveis importantes para entender diferenças em termos de performance eleitoral das mulheres, independentemente da existência de cotas. Essas variáveis, a princípio, deveriam ser úteis para a análise do caso brasileiro, tendo visto que, como narrado acima, nossas cotas só foram preenchidas em 2012, o que significa que efetivamente só podemos fazer uma análise sobre o potencial desta política para alterar a presença de mulheres nas estâncias de poder a partir dessa data. Duas variáveis merecem destaque: a magnitude dos distritos (quanto maior mais favorável); e o perfil ideológico dos partidos (quanto mais à esquerda do espectro político maior será a tendência do partido de promover os direitos das mulheres e sua representação política).

Sobre a magnitude distrital, os estudos indicam haver maior propensão de mais mulheres serem eleitas em distritos eleitorais maiores. A explicação para isso é similar àquela oferecida sobre o papel do sistema proporcional, isto é, a existência de maior disponibilidade de vagas e, portanto, de menor disputa por elas, favorecendo a entrada de novos atores na política (MATLAND e BROWN, 1992).

No Brasil, porém, esta regra não se aplica, pois são os menores distritos que mais elegem mulheres. Tanto nas eleições para deputado/a estadual e federal de 2010 como nas eleições para vereador/a em 2012, mais mulheres foram eleitas em distritos menores (SACCHET, 2013; SACCHET e SPECK, 2012). Este tópico será retomado mais à frente.

Sobre a ideologia partidária, vários autores estabelecem que os partidos de esquerda (particularmente os da nova esquerda), por terem uma ideologia mais igualitária, tendem a reconhecer como legítimas demandas pela promoção política das mulheres, selecionando mais candidatas e apoiando suas campanhas. Eles teriam também grupos internos de mulheres mais fortemente articulados com o tema da defesa dos interesses e da representação política das mulheres e, portanto, com maior potencial de pressão.

Esta explicação talvez ajude a enten-

Revista Observatório final.indd 147 25/04/2014 14:33:21

der porque, entre os partidos brasileiros, o Partido dos Trabalhadores (PT) foi o primeiro a instituir cotas de gênero para seus diferentes níveis de liderança interna, e é o que tem uma maior representação de mulheres nestas estruturas.[100] Porém, não esclarece uma análise sobre a representação parlamentar das mulheres no país, dado que não há diferenças significativas entre o número de mulheres selecionadas e eleitas por partidos de esquerda, centro ou direita (SACCHET, 2013).

Sistema Eleitoral e Recursos de Campanha

As eleições para a Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas dos Estados e Câmara Municipais de Vereadores no Brasil ocorrem a cada quatro anos, obedecendo às regras de um sistema eleitoral proporcional de listas abertas. Neste tipo de sistema, as cadeiras conquistadas por partidos ou coligações são proporcionais ao total de votos que eles obtêm nas urnas e os/as candidatos/as eleitos/as são aqueles/as que individualmente conquistam o maior número de votos dentro destes. Embora o/a eleitor/a possa votar na legenda, a maioria vota em candidatos/as. Por conseguinte, as eleições se fundam em disputas entre candidatos/as. Isso, além de encarecer o pleito, o transforma em uma competição desigual entre concorrentes com mais e com menos recursos.

A individualização das campanhas impacta a igualdade política e, em contextos como o brasileiro, onde há um grande desnivelamento no montante arrecadado pelos/as candidatos/as, aqueles com arrecadação menor serão prejudicados. As mulheres são invariavelmente desfavorecidas neste processo, pois não só tendem a arrecadar substancialmente menos, como também a investir quantias significativamente inferiores de recursos próprios em suas campanhas (SACCHET, 2011).

O financiamento de campanha é uma variável central para entender as chances de sucesso eleitoral dos candidatos. Recursos são fundamentais para o desenvolvimento da campanha e para o contato e divulgação do candidato junto ao eleitor, por meio de atividades que implicam em custos. Portanto, a igualdade política pressupõe um nivelamento dos fundos de campanha a fim de criar paridade de disputa. Porém, não há efetivamente no Brasil um teto para as arrecadações, fazendo com que cada candidato possa aportar para a campanha a quantia que conseguir arrecadar.

As mulheres arrecadam e gastam quantias significativamente menores que os homens. A média da arrecadação das mulheres em relação à arrecadação

100 As cotas no PT foram aprovadas em 1991 e implementadas em 1993. A lei de cotas do partido estabelecia que no mínimo 30% de mulheres deveriam participar das estruturas de lideranças internas do partido, em todos os níveis. Em 2011, no IV Congresso do partido, houve uma ampliação deste percentual para 50%.

Revista Observatório final.indd 148 25/04/2014 14:33:21

dos homens em 2008, para o cargo de Deputado/a Federal e Estadual foi 55% e 85%, respectivamente. Ou seja, elas arrecadam 45% a menos na disputa para a posição de deputado federal e 15% a menos para o cargo de deputado estadual. Em 2010, a diferença de arrecadação entre mulheres e homens para estes mesmos cargos aumentou: elas arrecadaram de 47% e 63% respectivamente do valor arrecadado por eles. Portanto, elas arrecadaram 53% a menos para o cargo de deputado/a federal e 37% a menos para o de deputado/a estadual (SACCHET e SPECK, 2012). Estes dados demonstram que a arrecadação média das mulheres tem sido progressivamente inferior à arrecadação média dos homens. Também fica evidente que a diferença é maior para os cargos legislativos mais importantes, como o de deputado/a federal.

A média dos recursos de campanha arrecadados pelos/as candidatos/as é proporcional ao tamanho do distrito. Em 2012, estas médias, em cidades de diferentes tamanhos, ficaram distribuídas da seguinte forma: naqueles municípios muito grandes (GG)–com eleitores/as acima de 1 milhão–a arrecadação foi de R$ 41.147,18; nas grandes cidades (G)–que têm entre 200 mil e 1 milhão de eleitores/as – a arrecadação média foi de R$ 12.675,56; em cidades médias (M)–que têm entre 50 mil e 200 mil eleitores/as – o valor médio foi de R$6.798,26; e nas pequenas (P) – com menos de 50 mil eleitores/as –o valor médio foi R$ 2.884,17 (SACCHET, 2013). As campanhas nas cidades maiores são consideravelmente mais caras que nas das cidades menores, pois demandam diferentes estratégias de divulgação, publicidade e marketing para que o/a candidato/a e suas propostas se façam conhecer, elevando consequentemente as médias de recursos arrecadados.

Com relação às mulheres, quanto maior o município e, portanto, mais caras as campanhas, menor é a arrecadação média delas em relação à arrecadação média dos homens. Em 2012, nas cidades GG, as mulheres arrecadaram apenas 48% do valor arrecadado pelos homens. Nas cidades G, elas arrecadaram 52% do valor arrecadado por eles. Nas cidades M e P, com faixas de eleitorado abaixo de 200 mil, as mulheres arrecadaram 73% e 76% do valor arrecadado pelos homens, respectivamente.

Estes dados indicam que o tamanho do distrito eleitoral impacta negativamente as chances das mulheres terem arrecadações de campanha similares aos homens. Apesar de existirem diferenças entre as arrecadações deles independentemente do tamanho do município, estas diferenças são significativamente maiores nos municípios maiores. Ou seja, o fato da arrecadação de campanha de mulheres e homens ser mais desigual em distritos maiores é um fator que ajuda a explicar

Revista Observatório final.indd 149 25/04/2014 14:33:21

porque as mulheres são mais bem sucedidas eleitoralmente em cidades menores.

Os dados sobre as eleições para deputado estadual e federal em 2010 revelam situação similar. Naqueles estados onde a arrecadação das mulheres foi mais próxima à dos homens, o desempenho delas foi melhor. Os dados sobre as eleições de 2010 demonstram que há uma correlação alta entre as médias de arrecadação de campanha das mulheres por estado e número de mulheres eleitas nestes.[101] Para a posição de deputado/a federal esta correlação foi de 0.73 para a posição de deputado federal e de 0.84 para a de deputado/a estadual. Em outras palavras, o montante arrecadado e gasto pelos/as candidatos/as explica, em grande medida, porque uns/umas são eleitos/as e outros/as não.

O mesmo vale para os partidos. Ao contrário do que anunciam os especialistas no tópico, no caso brasileiro não é a ideologia partidária que importa para eleger mais ou menos mulheres, mas sim o valor arrecadado pelas mulheres em relação ao valor arrecadado pelos homens de cada legenda (SACCHET, 2013; SACCHET e SPECK, 2012). Nas eleições proporcionais de 2010 e 2012, nos partidos onde as mulheres tiveram financiamento eleitoral mais próximos ao financiamento dos homens da mesma legenda, o desempenho eleitoral delas foi melhor, independentemente da orientação ideológica partidária (SACCHET, 2013; SACCHET e SPECK 2012).

A análise apresentada nesta seção evidencia um grande desequilíbrio no financiamento de campanhas de homens e mulheres, particularmente para cargos mais importantes da esfera legislativa e nos distritos maiores, que é onde há maior disputa pelo voto e maior gasto proporcional de campanha. Evidencia também o peso que o financiamento tem para o sucesso eleitoral dos/as candidatos/as. O sistema eleitoral de representação proporcional com lista aberta, que conduz à individualização das campanhas, é um mecanismo determinante para fazer com que, nos processos eleitorais, os recursos arrecadados pelos/as candidatos/as sejam centrais para estabelecer as suas chances de sucesso. Alguns/mas candidatos/as conduzem campanhas fartamente financiadas e podem amplamente divulgar suas propostas e se fazerem conhecidos/as junto ao eleitor. Outros/as, porém, com recursos eleitorais escassos, mesmo que possam ter experiência política e propostas que vão de encontro aos interesses de vastos setores da população, não têm a mesma oportunidade. Portanto, a igualdade política pressupõe regras eleitorais que limitem e equilibrem o uso de recursos financeiros em campanhas.

101 Para mais detalhes ver tabelas e gráficos das páginas 436 a 447 do capítulo de Sacchet e Speck (2012), no livro Mulheres nas Eleições 2010.

Revista Observatório final.indd 150 25/04/2014 14:33:21

Conclusões

Este artigo apresentou uma breve análise sobre o desempenho eleitoral das mulheres nos últimos 10 anos no Brasil, com foco nas posições legislativas. Os dados demonstram que, mesmo com o recente cumprimento das cotas pelos partidos e consequente aumento substantivo nas candidaturas femininas, não se alterou o número de mulheres eleitas.

Dois elementos da engenharia eleitoral foram apresentados como sendo centrais para explicar o baixo desempenho eleitoral das mulheres: o sistema eleitoral e o financiamento de campanhas. O sistema eleitoral de representação proporcional, embora considerado mais eficaz para aumentar o número de mulheres eleitas, não tem favorecido as candidatas no Brasil. No modelo brasileiro, o/a eleitor/a tem total liberdade de votar no/a candidato/a de sua escolha, uma vez que as listas de candidatos/as apresentadas pelos partidos não são pré-ordenadas. Enquanto isso aparenta democratizar o processo político, pois é o/a eleitor/a que em última instância decide quem irá se eleger, ele dificulta o sucesso de mulheres e de outros grupos que têm mais dificuldade para arrecadar fundos de campanha.

A liberdade de arrecadação para o financiamento eleitoral conduz a uma grande diferença entre os recursos utilizados pelos/as candidatos/as em suas campanhas. Este elemento casado a um sistema eleitoral de listas abertas, onde o/a candidato/a compete individualmente pelo voto do/a eleitor/a, cria uma configuração específica que dificulta o bom desempenho de candidatos/as com arrecadação menores como as mulheres.

Em termos de projeto político, as iniciativas propostas por atores engajados na luta pelo aumento na presença de mulheres em cargos públicos são particularmente duas. A primeira delas refere-se ao fechamento das listas, de forma que os partidos sejam os responsáveis por ordenar a posição de homens e mulheres nelas, de acordo com o percentual estabelecido na lei de cotas. Esta iniciativa em si seria suficiente para garantir um desempenho eleitoral das mulheres proporcional ao número de suas candidaturas.

A outra iniciativa é pelo financiamento público de campanha que, se assegurado como única fonte de financiamento, equipararia os valores empregados pelos/as candidatos/as em suas campanhas, dando chances iguais de disputa entre eles/as e mais oportunidade ao/à eleitor/a de conhecê-los/as para tomar uma decisão de voto informada. Porém, uma questão que se coloca aqui é como garantir que os/as candidatos/as não continuem a aportar recursos de fontes externas mesmo com financiamento público.

Uma proposta intermediária é pela continuidade do financiamento misto (pú-

Revista Observatório final.indd 151 25/04/2014 14:33:22

blico e privado), mas pela proibição do financiamento de pessoa jurídica. Dado que os recursos provenientes das empresas são a principal fonte de financiamento eleitoral e é onde se encontra a maior diferença em termos de fonte de financiamento de campanha de homens e de mulheres (na doação das empresas os homens são amplamente privilegiados), a proibição, ou limitação no valor do financiamento proveniente das empresas, beneficiaria as mulheres.

Se algumas destas propostas serão aprovadas é uma questão em aberto, já que aqueles que têm o poder para implementar tais reformas são os mesmos que se beneficiam pelo modelo atual. Por outro lado, as políticas por direitos conquistadas até aqui demonstram que a ação política das mulheres tem potencial para trazer mudanças mesmo em conjunturas adversas. Embora a conquista de direitos não dependa apenas da ação política, mas de uma equação entre esta e condições objetivas institucionais e estruturais, a ação política, quando articulada de forma estrategicamente efetiva, de forma a melhor aproveitar as estruturas de oportunidades e os recursos existentes, potencializa as suas chances de sucesso.

No que se refere à representação política das mulheres, um ator central são os partidos políticos. Por meio da conquista de aliados, ou do exercício de pressão, dentro das estruturas partidárias, as mulheres podem ampliar o compromisso dos partidos com a implementação de iniciativas parlamentares ou partidárias capazes de impactar positivamente a representação política das mulheres. A articulação interpartidária das mulheres, como demonstrado em outros momentos, pode ser um recurso valioso para ganhar apoio e simpatizantes e mais facilmente atingir este objetivo.

Referências bibliográficas

BALLINGTON, J. **The Implementation of Quotas African Experience**. Quota Report Series, International IDEA, Stockholm, Sweden, 2004. Disponível em: http://www.idea.int/publications/quotas_africa/upload/IDEA_no3.qxd.pdf

DAHLERUP, D. (ed.) **Women, Quotas and Politics.** New York: Routledge, 2005.

HTUN, M. e JONES, M. "Engendering the Right to Participate in Decision-making: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America" in N. Craske and M. Molyneux (eds.), **Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America**. London: Palgrave, 2002.

INTERNATIONAL IDEA. **Quota Project**, 2012. Disponível em www.idea.int/. Acessado em 20 de janeiro de 2012.

Revista Observatório final.indd 152 25/04/2014 14:33:22

JONES, M. P., "Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Evidence from the Latin American Vanguard." **Comparative Political Studies**, 42(1), 2009, pp. 56-81.

KROOK, M.L., LOVENDUSKI, J., and SQUIRES, J., (2009) "Gender Quotas and Models of Political Citizenship". **British Journal of Political Science**, 39(4), 2009, pp: 78-803.

MANSBRIDGE, J. "Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent 'yes'". **Journal of Politics,** 61(3), 1999, pp. 628-657.

MATLAND, R. 'Women's representation in national legislatures: developed and developing countries', **Legislative Studies Quarterly,** 23(1), 1998, pp. 109-125.

MATLAND, R. and STUDLAR, D.T. "The Contagion of Women Candidates in Single- Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway", **The Journal of Politics**, 58, 3, 1996, pp. 707-33.

MATLAND, R. and BROWN B. D. "District Magnitude's Effect on Female Representation in U. S. State Legislatures". **Legislative Studies Quarterly**.Vol.17, No. 4 (1992), pp. 469-492.

MOSER, R. G., "The effects of electoral systems on women's representation in post-communist states." **Electoral Studies,** 20(3), 2001, pp. 353-369.

NORRIS, P. **Electoral Engineering**. Voting Rules and Political Behaviour, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

NORRIS, P. "The Impact of Electoral Reform on Women's Representation." **Acta Política**. Palgrave, Macmillan, Volume 41, N. 2, 2006, pp: 197-213

REYNOLDS, A."Women in the legislatures and executives of the world: knocking at the highest glass ceiling". **World Politics,** 51(4), 1999, pp. 547-572.

SACCHET, T. "Beyond Numbers: The impact of Gender Quotas in Latin America". **International Feminist Journal of Politics.** London. Routledge. V. 10, 2008, p. 369 – 386.

SACCHET, T. "Partidos Políticos e a (Sub)Representação Feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas". In Denise Paiva (org.): **Mulheres, Política e Poder**. Goiânia: Cânone, 2011, p. 161 – 188.

SACCHET, T. "Democracia pela Metade: Candidaturas e Desempenho Eleitoral das Mulheres". **Cadernos Adenauer**. Rio de Janeiro. Fundação Konrade Adenauer. Ano XIV, nº 2, 2013, p. 85-107.

SACCHET, T.; SPECK, B. "Dinheiro e Sexo na Política Brasileira: financiamento de campanha e desempenho eleitoral em cargos legislativos." In Alves, J. E. D, Pinto C. R. e Jordão, F. (Org.): **Mulheres nas Eleições 2010**. Rio de Janeiro: ABCP / Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012, p. 417-452.

Revista Observatório final.indd 153 25/04/2014 14:33:22

Revista Observatório final.indd 154 25/04/2014 14:33:22

Ano IV - Número 5

Revista do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero - Edição Especial

LIGUE 180
Central de Atendimento à Mulher

observatório
Brasil da
igualdade
de gênero

Secretaria de
Políticas para as Mulheres

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA

capa revista do observatório final.indd 1