

# BRASIL

## FORTALECIMENTO DA SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

### AVANÇAR NA TRANSVERSALIDADE DA PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CONVÊNIO  
COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL  
SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES - SPM

DRA. LOURDES BANDEIRA\*  
DOCENTE DO DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB

CEPAL  
SPM

BRASÍLIA  
JANEIRO, 2005

---

\* A elaboração deste documento contou com a colaboração da pesquisadora Fernanda Bittencourt Vieira, Doutoranda do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília - UnB.

# SUMÁRIO

RESUMO, 03

I. INTRODUÇÃO, 04

II. O DESAFIO DA TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS, 07

III. AS DESIGUALDADES DE GÊNERO NA SOCIEDADE BRASILEIRA, 13

IV. PERCURSO METODOLÓGICO, 19

V. ANÁLISE DO PLANO PLURIANUAL – PPA 2004-2007, 20

VI. PROPOSTA DE ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO, 33

VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS, 43

VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS, 45

# RESUMO

O Plano Plurianual – PPA 2004-2007, que representa o projeto do governo para os próximos quatro anos, trouxe à tona uma perspectiva inovadora inclusiva na medida em que adotou, pela primeira vez no país, na plataforma política de governo, “a viabilização da inclusão social, da equalização das oportunidades – gênero, raça, etnia, pessoas portadoras de necessidades especiais e da cidadania”. Portanto, propôs a garantia de que o recorte transversal de gênero esteja presente na formulação e implementação de políticas públicas no país. A criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM, impulsionadora e articuladora dessa nova institucionalização, representou um imenso avanço para o movimento feminista na sua luta pelo fim da desigualdade de gênero.

O convênio celebrado entre a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres - SPM e a CEPAL, com vistas ao fortalecimento e ao avanço da Transversalidade da Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas e nas Políticas de Superação da Pobreza, possibilitou a efetivação de uma pesquisa a respeito da transversalidade de gênero no PPA, da importância da categoria para as políticas de superação da pobreza, das demandas da sociedade civil em relação à política do novo governo para as mulheres e dos entraves e espaços já conquistados nos Ministérios que trabalham com a área social e com o planejamento, orçamento e gestão.

A pesquisa foi realizada através de levantamento bibliográfico e documental e de entrevistas com representantes do movimento de mulheres e com gestores e assessores ministeriais, buscando apontar: as lacunas existentes no PPA, as potencialidades de articulação com os Ministérios, as prioridades indicadas pelo movimento feminista, bem como verificar as melhores estratégias que a SPM deve contemplar para garantir uma governabilidade com vistas a efetivação da política de igualdade de gênero.

# I. INTRODUÇÃO

*Feministas não fazem perguntas diferentes dos outros,  
elas fazem as mesmas perguntas de uma forma diferente.*

Sandra Bartky

Vem se registrando, nas últimas décadas, o ressurgimento da visibilidade dos estudos de políticas públicas, assim como das instituições, regras, estratégias e modelos que regem decisões, formulações, implementações, monitoramentos e avaliações (Souza,2003). Em outras palavras, trata-se de mapear as principais categorias e conceitos das políticas governamentais, ou do “estado em ação” (Jobert e Müller,1987) que elege e legitima escolhas políticas específicas e que age em situações concretas (Reis,2003).

O crescente interesse está diretamente relacionado com o intenso processo de mudança que vem ocorrendo no interior da sociedade brasileira, assim como com as propostas de reforma do Estado, sobretudo a partir do eclipse que o Estado desenvolvimentista deixou. Nesse novo contexto, a análise e a discussão de políticas públicas pode correr o risco de ser vítima de um tecnicismo exagerado, caso a interação de interesses, valores e normas não mereça tanta consideração quanto os critérios técnicos e as restrições orçamentárias (Reis, 2003).

Esse campo tem como problema de estudo os programas governamentais, em especial suas condições de emergência, seus mecanismos e estratégias de operação e de controle. Tais estratégias dimensionam a seleção, avaliação e crítica do corpo conceitual que as orientam e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica. Como afirma Reis (2003:12) “...qualquer que seja o ângulo da política pública contemplado por um pesquisador, as questões morais, teóricas e técnicas encontram-se bastante interligadas”.

A preocupação inicial aqui é a de conhecer quais são as proposições analíticas que sustentam as políticas públicas do Estado Brasileiro em relação à implementação da transversalidade de gênero, no sentido de garantir que a igualdade de gênero possibilite a redução da pobreza. Nesse contexto, a discussão e a análise dos elementos conceituais norteadores, assim como das estratégias de implementação e de gestão das políticas públicas, se fazem necessárias para se buscar elementos que sustentem o fortalecimento da capacidade dos mecanismos institucionais da Secretaria Especial de Política para as Mulheres – SPM para a transversalidade das políticas de gênero.

Há que se destacar a importância que assumem, inegavelmente, algumas áreas sociais com a chegada do novo governo – Presidente Luis Inácio Lula da Silva, que receberam visibilidade como prioridades

presentes no PPA 2004-2007<sup>1</sup> e que foram estruturadas como novas políticas, ancoradas em novas instituições e concretizadas na ação governamental, como:

1. A Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional consubstanciada no Programa Fome Zero;
2. A Política de Promoção da Igualdade Racial, coordenada pela Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial –SEPPIR;
3. A Política da Promoção da Igualdade de Gênero, impulsionada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres –SPM.

Cabe aqui centralizar a discussão nas questões relativas à formulação do PPA 2004-2007, produtor de políticas públicas que devem incorporar a perspectiva de gênero na sua formulação conceitual, e que, a partir dessa incorporação, possam assegurar sua transversalidade no conjunto de todas as instâncias e competências institucionais, técnicas-administrativas da governabilidade do Estado Brasileiro. Em outras palavras, como garantir que a igualdade de gênero seja incorporada na governabilidade democrática se realizando via a Secretaria Especial de Política para as Mulheres, uma vez que esta diretriz política está cunhada no PPA 2004-2007, no Mega-objetivo primeiro, que trata da inclusão social e da redução das desigualdades, como a meta de “promover a redução das desigualdades de gênero”.

É necessário destacar, no entanto, que o campo das políticas de igualdade de gênero é particularmente complexo e atravessado por múltiplos pontos de tensões, que dizem respeito à formulação de princípios, aos seus enquadramentos jurídicos e aos processos que lhe são devidos de intervenção. A análise dessa iniciativa, no PPA 2004-2007, requer, concomitantemente, a necessidade substantiva de se entender os pressupostos analíticos que embasam essas iniciativas, assim como o modo como deve ser viabilizada sua implementação.

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos 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, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

Além da eficácia de políticas públicas voltadas para a redução das assimetrias de gênero, para a condição de haver uma mudança no perfil da institucionalização vigente, há que se reconhecer a influência de outros fatores estruturais na reprodução e ampliação dessas assimetrias: as mudanças sócio-demográficas que

---

<sup>1</sup>O Plano Plurianual (PPA) é uma lei ordinária, editada a cada quatro anos e, segundo dispõe o § 1º do art. 165 do texto constitucional, “...estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Tem vigência de quatro anos e sua função é estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, materializadas em Programas e Projetos, os quais trazem explicitados suas ações e indicadores de avaliação. A elaboração do projeto de lei do PPA tem início no Poder Executivo, que deve enviá-lo para o Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial. O Congresso Nacional tem até o final do primeiro ano de mandato para analisá-lo, realizar as mudanças necessárias e aprová-lo.

interferem no perfil do emprego; as mudanças do papel do Estado no mundo globalizado; os desafios colocados pela diversidade racial / étnica; as alterações que vem ocorrendo na estrutura da família com os múltiplos arranjos familiares, e ainda, as mudanças no tradicional padrão da divisão sexual do trabalho e nos padrões da sexualidade, entre outros.

Falar da igualdade de gênero é romper com um universo restrito do não reconhecimento da alteridade, do outro, da diferença, para caminhar em direção ao espaço de equidade, da emancipação e do pertencimento. As mulheres emergem como alteridade feminina, sociocultural e política, passam a estar presente, reconhecidamente, nas arenas da vida cotidiana, onde se re-definem com base na cultura, na história, nas relações de trabalho e nas formas de inserção no mundo político, portanto, em um novo campo de possibilidades para estabelecer convenções capazes de vencer sua condição de desigualdade.

A governabilidade, por sua vez, se assenta em duas premissas: na sustentação do que propõe e na capacidade governamental permanente de incorporar e atender as demandas da sociedade civil, perseguindo o compromisso político que se traduz na aplicação dos recursos nas ações do Estado.

Assim, a garantia da governabilidade, para uma política de igualdade de gênero, se assegura em três dimensões articuladas:

- Na vontade e na decisão política que garanta, junto aos planejadores em todas as instâncias federativas, a incorporação, nas suas agendas, da importância e do significado da transversalidade de gênero, contemplando e compreendendo seus desdobramentos e suas perspectivas, tanto em relação à ação do estado quanto às suas instituições de planejamento.
- Na sua incorporação na prática dos gestores, que executam, monitoram e avaliam a políticas públicas, em todos os níveis: federal, estadual e municipal.
- Na disseminação de novos valores culturais e políticos junto à população, com vistas a que esta sensibilização torne a população participante e co-responsável na construção de uma cidadania inclusiva.

Portanto, este documento não se propõe a realizar uma avaliação da SPM, mas tem como objetivo principal verificar, tendo por base os Programas do PPA 2004-07, em que medida podem ser fortalecidas com maior eficácia as articulações e participações interministeriais, numa política de reciprocidade entre as diferentes instâncias ministeriais, os demais órgãos governamentais e a sociedade civil.

O documento divide-se em seis partes. A introdução, na qual delineiam-se os fins da consultoria e suas premissas fundamentais. A parte segunda, na qual elabora-se uma discussão a respeito da transversalidade de gênero nas políticas públicas através de uma análise sobre a categoria de gênero, sobre a diferenciação entre políticas públicas para as mulheres e políticas e sobre as origens e experiências internacionais de transversalidade nas políticas públicas para o "empoderamento" e para a superação da pobreza das mulheres.

O terceiro tópico consiste em um olhar para as desigualdades de gênero na sociedade brasileira, no qual através de um levantamento bibliográfico e documental, apontaram-se os indicadores das manifestações de assimetria de gênero e raça no país, o que se contrapõe ao fato de que o Brasil comprometeu-se com todos os Tratados Internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres.

No quarto momento, ressalta-se o percurso metodológico que fundamentou a análise do PPA, análise esta que se desdobra na quinta parte. A análise do PPA se realiza, de início, com uma breve discussão dos pontos essenciais de compromisso com as mulheres, constantes no documento que apresenta as principais diretrizes do Projeto (vls.1 e 2 do PPA). A eles se contrapõe a classificação dos Programas, nos quais só se trata explicitamente das mulheres ou das questões de gênero em nove deles (PPA – vl 3). Finalmente, apontam-se as lacunas e problemas do PPA, ressaltando-se o fato de que foi inovador na sua característica participativa e destacando-se as demandas da sociedade civil que foram levantadas tanto em pesquisas documentais, como nas entrevistas realizadas.

Na sexta parte do texto, elabora-se uma proposta de estratégia de intervenção baseada nas etapas já mencionadas, nas experiências de institucionalização das demandas das mulheres no Brasil e nas entrevistas realizadas nos Ministérios para, por fim, apresentarmos um quadro de recomendações.

As considerações finais apontam tendências e possibilidades para a transversalidade de gênero nas políticas públicas no Brasil, considerando o fato de que é um processo novo e transformador, que requer uma dose considerável de esforços governamentais, sociais e orçamentários.

## II. O DESAFIO DA TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### A. A CATEGORIA DE GÊNERO

Entende-se por gênero o conjunto de normas, valores, costumes e práticas através das quais a diferença biológica entre homens e mulheres é culturalmente significada. A categoria de *gênero* surgiu como uma forma de distinguir as diferença biológica das desigualdades sócio culturalmente construídas (Kabeer, s/d) e procurou mudar a atenção de um olhar para mulheres e homens como segmentos isolados, para um olhar que se fixa nas relações inter-pessoais e sociais através das quais elas são mutuamente constituídas como categorias sociais desiguais.

Segundo Scott (1995), na sua clássica conceituação, gênero é um elemento constitutivo das relações sociais construídas com base nas diferenças percebidas entre os sexos. Trata-se, assim, de uma construção

social, de uma forma primária de significar as relações de poder, uma vez que tais diferenças se configuram como desigualdades.

Suárez (2000), por sua vez, enfatiza que a palavra gênero vem sendo utilizada com o propósito de desconstruir a ligação entre mulher e natureza e que pode viabilizar simbolicamente a equidade entre homens e mulheres. O uso reiterado da categoria pode possibilitar a explicação da forma como a cultura constrói o masculino e o feminino, abrindo margem para uma desconstrução que é geradora de rupturas e transformações.

Através da linguagem, a exclusão com relação às mulheres é mais visível. O uso do universal masculino como referência genérica acaba associando tudo o que aconteceu e o que acontece com os seres humanos, como sendo realizações masculinas exclusivas. Isso traz à tona representações sociais que colocam *o homem* como regra e exemplo, tornando inviáveis as demais contribuições, outros feitos, outras necessidades ou outras imagens. Um exemplo disso se verifica na construção dos processos identitários, nos quais muitas das mulheres se autodenominam como sendo “um profissional exemplar”, “um médico competente”, ou ainda “um professor excelente” (Luna, 2003).

A disseminação de uma linguagem masculinista é naturalizada e incorporada também nas estruturas sócio-institucionais e jurídicas. Tais situações de poder, em relação ao referente masculino, se fazem presentes no planejamento das políticas e das ações públicas, pois, as políticas, programas e ações, mesmo de um governo que se comprometeu com a redução das desigualdades de gênero e com uma abertura às demandas do movimento de mulheres, permanecem endereçadas ao homem, como o referente, com algumas exceções (a esse respeito o quadro 3 do ANEXO 1 é muito elucidativo ao mostrar a quantidade de programas que permanece tendo por referência de público-alvo o homem e que poderia potencialmente incorporar a perspectiva de gênero).

## B. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA AS MULHERES OU POLÍTICAS DE GÊNERO?

As políticas públicas, no Brasil, no geral, quando são feitas e dirigidas às mulheres não contemplam necessariamente a perspectiva de gênero. Políticas públicas de gênero são diferentes de políticas públicas para as mulheres. Estas consideram, inegavelmente, a diversidade dos processos de socialização para homens e para mulheres, cujas conseqüências se fazem presentes, ao longo da vida, nas relações individual e coletiva.

Já as políticas públicas para as mulheres têm centralidade no feminino enquanto parte da reprodução social. Isso implica que não priorizam a importância e o significado que se estabelece no relacionamento entre os sexos; ao contrário, a centralidade posta na mulher-família reafirma a visão essencialista de que a reprodução e a sexualidade causam a diferença de gênero de modo simples e inevitável. Configura-se, portanto, numa política pública que enfatiza a responsabilidade feminina pela reprodução social, pela



educação dos filhos, pela demanda por creches, por saúde e outras necessidades que garantam a manutenção e permanência da família e não necessariamente seu empoderamento e autonomia.

Políticas públicas de gênero implicam e envolvem não só a diferenciação dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, mas também a natureza dos conflitos e das negociações que são produzidos nas relações interpessoais, que se estabelecem entre homens e mulheres e internamente entre homens ou entre mulheres. Também envolvem a dimensão da subjetividade feminina que passa pela construção da condição de sujeito.

A partir do momento em que os/as agentes públicos não têm clareza em relação a tais pressupostos, voltam-se para tratar, por exemplo, a violência e as condições de saúde centradas na mulher, exclusivamente, e não na natureza das relações e nos padrões de comportamento entre os sexos, o que acaba reduzindo as possibilidades de sua resolução.

As políticas para as mulheres não são excludentes das políticas de gênero, embora tenham uma perspectiva restrita, pontual, de menor abrangência, atendendo a demandas das mulheres, mas sem instaurar uma possibilidade de ruptura com as visões tradicionais do feminino.

Em longo prazo as políticas para as mulheres devem se transformar em política de gênero. A consolidação de uma perspectiva relacional e crítica pode vir a fundamentar a formulação de políticas públicas de gênero.

## C. A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para se compreender o significado da expressão - transversalidade de gênero<sup>2</sup> é necessário recorrer a sua origem histórica e a suas raízes conceituais (Stiegler,2003; Ferreira,2000; Silva,2000; Walby,2000). Estas emergiram no contexto internacional dos movimentos de mulheres, pois as escassas repercussões de suas demandas e reivindicações frente aos Estados Nacionais e às instituições governamentais foram determinantes para que buscassem agir de maneira mais expressiva e contundente, sobretudo, na Europa Ocidental.

A partir da primeira Conferência Mundial de Mulheres, realizada em México, em 1975, foram formuladas propostas e recomendações para melhorar a condição de vida das mulheres do globo e de acesso às mesmas oportunidades que os homens. A maioria dos governos nacionais se comprometeu em cumprir tais recomendações, no entanto, apesar de sucessivas Conferências<sup>3</sup> realizadas ficou evidente que o compromisso assumido pelos governos nacionais não se efetivou plenamente. Pouco empenho foi demonstrado e a situação das mulheres apenas registrou algumas melhoras.

---

<sup>2</sup> O conceito de transversalidade de gênero é tido como sinônimo de *gender mainstreaming*.

<sup>3</sup> Conferências relativas aos Direitos Humanos das Mulheres: a Convenção para Eliminação de todas as formas de discriminação contra a Mulher – CEDAW (1979), a Conferência Internacional sobre a Mulher em Nairobi (1985) a Conferência de Beijing (1995) e de Beijing +5 (2000).

Diante dessa constatação, no contexto europeu, e desde a década de oitenta, os diversos movimentos de mulheres promoveram múltiplos debates acerca de como uma política mundial de promoção de igualdade e de oportunidade das mulheres poderia se efetivar, deslocando-se desde suas demandas iniciais para chegar até aos governos nacionais, assegurando a implementação das reivindicações das mulheres de forma mais eficaz nas políticas, ações e programas governamentais.

Na IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995), finalmente, essa estratégia foi designada como “gender mainstreaming”, reconhecida como transversalidade de gênero. Foi adotada dessa forma na documentação produzida desde então e garantia, basicamente, a incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social, com repercussões nas esferas jurídicas e administrativas, incidindo em aspectos como a remuneração, a segurança social, a educação, a partilha de responsabilidades profissionais e familiares e a paridade nos processos de decisão (Ferreira, 2000).

Segundo Stiegler (2003:7): “El gender mainstreaming consiste en la reorganización, mejora, desarrollo y evaluación de procesos de decisión en todas las áreas políticas y de trabajo de una organización. El objetivo del gender mainstreaming es incorporar la perspectiva de las relaciones existentes entre los sexos en todos los procesos de decisión y hacer que todos los procesos de decisión sean útiles a la igualdad de oportunidades”.

No contexto mundial, a política de promoção das mulheres via a “transversalidade de gênero” significou aos governos não unicamente a incorporação dessa perspectiva em um ministério ou secretaria específica de atuação na área da mulher, senão que seu impacto vinculante deve ser assimilado por todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental, considerando as especificidades das mulheres e dos homens. Assim, cada ação política deveria contemplar tal perspectiva, uma vez que a pergunta chave implícita estaria sempre posta: *modificam-se as condições de vida das mulheres e se melhora a sua condição de empoderamento?*

As ações políticas com especificidade de gênero devem vincular-se e relacionar-se com todas as áreas das ações governamentais e devem questionar a idéia de que existem áreas nas políticas públicas as quais estariam desvinculadas – ou se consideram neutras – em relação à condição de gênero.

No âmbito da União Européia (UE), a nova organização política na esfera dos governos nacionais, introduziu alterações importantes em relação às políticas de igualdade entre os sexos (Ferreira, 2000). As discriminações positivas passaram a ter um enquadramento legal, na medida em que as ações de promoção das mulheres começaram a incorporar a transversalidade de gênero como forma de aprofundamento da condição de empoderamento das mulheres. Isto levou a uma abertura para se pensar múltiplas ações governamentais.

Graças ao lobby do movimento internacional das mulheres, das ONGs e dos grupos sociais organizados, a União Européia se pronunciou favoravelmente à incorporação do princípio da

“transversalidade de gênero”. A partir de 1993, na União Européia, já se estabelecia como objetivo “a igualdade de oportunidades para mulheres e para homens. Assim, impôs-se como o objetivo geral a igualdade de oportunidades para as mulheres, registrado na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, Art.23.(1999)<sup>4</sup>.

Com a entrada em vigência do Tratado de Amsterdã<sup>5</sup>, em maio de 1999, reafirmou-se o princípio de incorporação da “transversalidade de gênero”, segundo os Art. 2 e 3 do Tratado da União Européia. Desde então, todos os Estados membros da União se comprometeram a aplicar em suas políticas públicas tal princípio. Em outras palavras, acordaram em aplicar o princípio, impulsionando, assim, o objetivo de eliminar todas as formas de desigualdades entre os sexos, nas políticas sociais: de emprego, da educação, entre outras. Portanto, tratou-se de uma estratégia de largo alcance que envolveu o conjunto de políticas sociais da comunidade européia.

O princípio da transversalidade de gênero passou a se fazer presente em todas as comissões e grupos que planejam e discutem políticas governamentais. Esta mudança foi significativa na esfera política e também na esfera jurídica e articulou o princípio aos níveis nacional, estatal e municipal. Estenderam-se também às ações da cooperação internacional junto aos países em desenvolvimento.

Um dos Fundos da União Européia – EQUAL (Fundo Social e Econômico Europeu responsável pelo apoio aos financiamentos à políticas públicas), que também dispõe de um órgão que se ocupa do controle dos projetos, estabeleceu critérios de análise das demandas. Na liberação de recursos vem sendo monitorada a intensidade da incorporação do princípio da transversalidade de gênero baseando-se em três critérios:

1. positivo com relação à igualdade de gênero;
2. com orientação em relação à igualdade de oportunidades; e
3. neutro com respeito à igualdade de oportunidades (estes últimos acabam sendo excluídos) (Stiegler, 2003).

Por fim, vale ressaltar que a Plataforma de Ação adotada em Beijing (reiterada em Beijing mais cinco) chamou atenção para o imperativo de que os governos nacionais passassem a “integrar perspectivas de gênero na legislação, nas políticas públicas, nos programas e projetos”, considerando, antes de se adotarem decisões em matéria de política governamental, uma análise de suas repercussões nas mulheres e nos homens. Ademais, foi indicada uma revisão periódica da implementação e dos resultados das políticas, programas e projetos nacionais para garantir que as mulheres sejam beneficiárias diretas do desenvolvimento

---

<sup>4</sup> Em alguns dos países escandinavos assim como na Inglaterra, o princípio da transversalidade de gênero foi implementado ainda nos anos de 1980.

<sup>5</sup> O Tratado de Amsterdã, assinado em outubro de 1997 e em vigor desde maio de 1999, consolidou os avanços obtidos no Tratado de Maastricht e deu especial atenção à temática social (emprego, direitos fundamentais no âmbito da UE, saúde, imigração, etc), além de ter consolidado a política ambiental comunitária. O Parlamento Europeu teve seu papel reforçado pelo novo tratado, com a extensão do número de domínios em que as decisões são tomadas conjuntamente com o Conselho de Ministros (poder de co-decisão).

e que sua contribuição (remunerada e não-remunerada) seja levada em conta na política e planejamento econômicos.

A Plataforma afirmou e consolidou o conceito de transversalidade de gênero como uma estratégia básica de promoção da equidade, considerando ainda que todas as estratégias anteriormente adotadas não haviam sido bem sucedidas. Neste sentido, todos os Estados membros (entre eles, o Brasil) se comprometeram em se empenhar para a implementação da transversalidade de gênero nas políticas públicas (Beijing, 1995/2000).

## D. GENDER MAINSTREAMING E POLÍTICAS DE SUPERAÇÃO DA POBREZA

A Plataforma de Ação adotada em Beijing deu ênfase a 12 áreas críticas de preocupações absolutamente necessárias para avançar o status da mulher. Uma das principais áreas está relacionada ao fenômeno da crescente pobreza verificada entre as mulheres no mundo, de uma maneira geral, pobreza esta que varia em grau e extensão de país para país e no interior dos mesmos.

A grande contribuição da Plataforma de Beijing foi chamar a atenção para um tema até então pouco visível: a relação entre gênero e pobreza e a conseqüente necessidade de medidas próprias para atender à especificidade da condição social das mulheres na pobreza. Ficou evidenciado, então, o fato de que o número de mulheres vivendo na pobreza aumentou desproporcionalmente ao número de homens, principalmente nos países do Terceiro Mundo e que a erradicação da pobreza não pode ser alcançada apenas com programas específicos, mas vai exigir participação democrática e mudanças na estrutura social, econômica e no âmbito dos Governos, de forma a assegurar a todas as mulheres acesso aos recursos, oportunidades e serviços públicos.

O fracasso em transversalizar de maneira adequada a perspectiva de gênero em todas as análises econômicas e de planejamento foi identificado como uma das principais causas do aumento da pobreza entre as mulheres. Mesmo nos países em que as mulheres alcançaram um nível de educação equivalente aos homens e nos quais sistemas de proteção contra a discriminação são disponibilizados (como nos Estados Unidos e países da Europa), em alguns setores, aumentou o desemprego das mulheres e/ou sua natureza precária. Conseqüentemente, a proporção das mulheres entre os pobres aumentou.

A pobreza enfraquece a cidadania feminina e impedem as mulheres de assumir ações políticas, interferências institucionais e legais para modificar sua condição. Também torna precária as possibilidades de romper com o ciclo intergeracional da pobreza.

Nos países do Terceiro Mundo, o aumento da capacidade produtiva das mulheres seria um fator importante para quebrar o ciclo da pobreza, considerando o fato de que, segundo várias pesquisas (Mehra, 2003), quando as mulheres assumem a renda familiar, os efeitos no bem-estar da família são

significativamente amplos, uma vez que uma proporção considerável da mesma é revertida para gastos com comida, educação e saúde dos filhos.

Todas essas questões foram apontadas na Plataforma e foi afirmado o compromisso dos governos em adotar a transversalidade de gênero no combate à pobreza. No entanto, segundo Mehra et al, a implementação de ações nessas áreas também tem sido lenta. Ainda para as autoras, o que se faz imprescindível para atender a essa política, no contexto atual, é que sejam assumidas, pelos governos nacionais, ações concretas e mensuráveis.

Tais ações dizem respeito à produção de informações (pesquisas estatísticas) que desagreguem a pobreza por sexo, raça, região e geração para que se possa, inicialmente, ter um diagnóstico claro indicativo das áreas e dos grupos de mulheres em situação mais crítica. A maioria dos países (principalmente do Terceiro Mundo) não dispõe dos dados sobre a pobreza desagregados por sexo, o que inviabiliza as inadiáveis ações concretas.

Outra medida necessária é tornar conhecida e consolidada a produção de pesquisas e relatórios sobre a intersecção da categoria gênero nas mais diversas áreas governamentais. A maioria dos agentes em áreas econômicas ou, mesmo em projetos de erradicação da pobreza, acredita que suas ações são neutras para gênero, ou seja, que não precisam ser concebidas levando em conta seus impactos diferenciados em homens e mulheres. Para desatar esse nó, ações de produção, divulgação de informações e pesquisas sobre as desigualdades de gênero e suas interseccionalidades, além de um diálogo constante com o movimento organizado de mulheres, tornam-se fundamentais, principalmente para que a transversalidade não se torne apenas mais uma palavra no vocabulário das políticas públicas, carregada de tecnicismo e esvaziada do seu caráter transformador.

### III. AS DESIGUALDADES DE GÊNERO DA SOCIEDADE

#### BRASILEIRA

##### A. O COMPROMISSO DO ESTADO BRASILEIRO COM A IGUALDADE DE GÊNERO

A Constituição brasileira, promulgada em 1988, afirma no Capítulo I - Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, artigo 5º, parágrafo 1º, que homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações e garante a todos tratamento igual perante a lei. O Brasil também é signatário de, praticamente, todos os Tratados e Convenções Internacionais de proteção aos Direitos Humanos das Mulheres.

A Carta das Nações Unidas, de 1945, e a Declaração Universal de Direitos Humanos, de 1948, foram os primeiros documentos de proteção internacional dos direitos humanos e afirmavam “sua fé nos direitos

fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, e na igualdade de direitos do homem e da mulher". Apresentaram, explicitamente, a idéia de que homens e mulheres devem ter tratamento igualitário na sociedade. No entanto, estas mulheres estavam, de certa forma, englobadas nos direitos do "Homem" - este tido como o representante legítimo da espécie humana.

De lá pra cá, com a eclosão dos movimentos feministas, a partir dos anos 60/70, esta contradição só ficou cada vez mais evidenciada. As mulheres, inicialmente nos Estados Unidos e na Europa e, posteriormente, na América Latina e nos países do Terceiro Mundo em geral (em contextos, gradações e demandas diferentes), organizaram-se para afirmar a todos que o humano é composto por dois sexos. Essa afirmação parece tão óbvia que chega a soar inverossímil que tantas décadas, tantas lutas, tantas bandeiras tenham sido levantadas em seu nome. Os Direitos da Mulher são Direitos Humanos, diz o artigo 14 da Declaração de Beijing, de 1995. E se o precisou fazer às portas do século XXI (e como ainda se faz necessário!) é porque, sob o título do genérico 'humano', as mulheres, muitas vezes, não foram consideradas. Tal invisibilidade gerou custos, com os quais não lhes cabe mais arcar e qualquer sociedade que se queira verdadeiramente justa e democrática deve assumir esse compromisso.

Outros instrumentos internacionais só vieram, cada vez mais, reforçar o imperativo de se garantir os direitos das mulheres no mundo, reconhecendo que as Declarações Humanas com teor geral não atendiam às necessidades e demandas específicas das mulheres. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher - CEDAW, de 1979, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas e ratificada por grande parte dos Estados-Membros da ONU, foi um importante momento para o feminismo mundial, embora não tenha explicitado a questão da violência doméstica e sexual contra as mulheres, questão que foi contemplada no Protocolo Opcional à Convenção, na Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher, 1993 e na Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, de 1994 (Carta de Belém do Pará).

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing/ 1995) também se constituiu em outro marco importante para que se consolidassem mecanismos legais em favor das mulheres. Além desses, há outros importantes que vale a pena lembrar: a Conferência Mundial dos Direitos Humanos (Viena/1993) que reafirmou os direitos humanos da mulher e da menina como inalienáveis, integrais, universais e indivisíveis. A IV Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento (Cairo/1994), inserindo a discussão sobre os direitos sexuais e reprodutivos. A Cúpula de Desenvolvimento Social (Copenhague/1995) pela sua constatação que as mulheres são as mais atingidas pelos efeitos da pobreza, do desemprego, da degradação ambiental, da violência, da guerra e que o desenvolvimento social e econômico não pode ser alcançado sem a inclusão das mulheres. E, por fim, a Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, (Durban/ 2001) que chamou a atenção para mulheres e jovens afrodescendentes e indígenas, afetadas duplamente pelo preconceito sexual e pelo preconceito racial.

Todas essas legislações, resultado de movimentos incansáveis de mulheres – e homens – na luta por maior justiça e igualdade, vem sendo mobilizadas tendo por base cenários muito diversos - cultural, econômica e socialmente. E, no entanto, na maior parte dos países, sejam eles desenvolvidos ou subdesenvolvidos, no geral, a equidade entre homens e mulheres ainda é uma virtualidade, uma utopia, o que representa a dolorosa face da condição feminina, em pleno século XXI.

## B. AS MANIFESTAÇÕES DAS ASSIMETRIAS DE GÊNERO E POBREZA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

Segundo Hasenbalg (2003), a partir da década de setenta foi retomado o debate público sobre a pobreza, nos países desenvolvidos, ganhando visibilidade alguns conceitos como de underclass (subclasse), de nova pobreza urbana (Mingione, 1996) e de exclusão social. Em relação ao contexto latino-americano que também iniciava profundas e contraditórias mudanças estruturais, houve um crescimento econômico elevado coexistente com fortes desigualdades distributivas. A concepção desenvolvimentista desse período não possibilitou espaços para efetivação de políticas relativas à pobreza: “Desenvolvimento social e redução da pobreza viriam como subproduto inevitável do crescimento econômico. A interrupção do crescimento decorrente da crise do modelo desenvolvimentista fará com que, afinal, a questão da pobreza se torne importante a partir dos anos 80 (Hasenbalg: 2003:3)”.<sup>6</sup>

Para Cohn, superar a falta de articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social é o grande desafio da política social brasileira, pois como bem nos provou a experiência da década de 70, o desenvolvimento social não decorre automaticamente do desenvolvimento econômico e “no atual contexto de globalização das economias e dos mercados, e no decorrente processo de ajuste estrutural que vêm experimentando economias do Terceiro Mundo, a tendência atual é do crescimento econômico vir acompanhado de um decréscimo da capacidade de criação de novos empregos, e, no caso de nossas economias, do volume de postos de trabalho já existentes associado a uma crescente seletividade.” (Cohn, 1995:3)

As mulheres, nesse contexto, são o grupo mais passível de sofrer as conseqüências da precarização, pois as desigualdades de gênero ainda constituem um padrão e um elemento indispensável para se compreender a condição de pobreza das mulheres, a despeito dos compromissos assumidos pelos governos brasileiros nos tratados e convenções anteriormente descritos.

No Brasil – que não se diferencia, nesse sentido, de muitos outros países da América Latina, as mulheres constituem um grupo em desvantagem evidente, seja no mercado de trabalho, nas instâncias de

---

<sup>6</sup> Segundo ainda o autor, desde aquela data as Agências Governamentais e Organismos Internacionais (CEPAL, PNUD, Banco Mundial, entre outras) vem realizando numerosos estudos destinados a mapear e a mensurar as dimensões da pobreza nos países da América Latina. A maioria desses estudos orienta-se pelo conceito de pobreza absoluta, isto é, - renda, consumo ou acesso a serviços abaixo de um nível absoluto que representa um mínimo “objetivo”, valendo-se dos métodos das necessidades básicas insatisfeitas (NBI) e da linha de pobreza (LB) Hasenbalg (2003).

decisão, na vulnerabilidade à violência doméstica ou no acúmulo de atividades não-remuneradas (Lovell, 1994 e 2000). Os indicadores de renda, trabalho, saúde, educação e representação política, apontam para relações desiguais de poder e distribuições de recursos entre os sexos<sup>7</sup>.

As mulheres estão sub-representadas nas camadas mais altas da sociedade e nas instâncias de poder político (Avelar, 2001) e sobre-representadas nas camadas de pobres e indigentes (Valenzuela, 2003), o que confirma a condição de desigualdade e pobreza das mesmas em uma sociedade em que os indicadores de desigualdade sócio-econômica, sobretudo, são dos mais elevados do mundo. A desigualdade das mulheres torna-se ainda mais gritante se considerada sua condição de raça/etnia, pois a 'feminização' da pobreza é racializada. Como afirma Tomel (2003) a pobreza é mais acentuada entre mulheres negras e provenientes de minorias étnicas.

Segundo os indicadores sociais do IBGE (2003), a taxa de participação feminina no mercado de trabalho teve enormes avanços nas últimas décadas, demonstrando a participação crescente das mulheres brasileiras, mas é ainda menor que a masculina, concentrando-se em trabalhos mal remunerados e precários e na economia informal. Em média, as mulheres brancas recebem 40% menos do que os homens para o mesmo trabalho e as mulheres negras chegam a receber 60% menos, dados estes que tornam a discriminação sexual absolutamente visível. "Em análise dos diferenciais de rendimentos por hora, sexo, raça e nível de instrução, estudo da Fundação SEADE indica que, na população escolarizada (com ensino médio completo ou superior incompleto), os homens brancos, no ano 2000, em São Paulo, ganhavam R\$ 6,29/hora, os negros R\$ 4,62, as mulheres brancas R\$ 4,35 e as negras R\$ 2,92. Em qualquer situação, as mulheres negras são as que mais sofrem, sob o peso da dupla discriminação" (Pena:2003).

A desigualdade de rendimentos se mantém em todos os estados e regiões, pois 71,3% das mulheres que trabalham ganham até dois salários mínimos contra 55,1% dos homens. A proporção de mulheres dedicadas aos trabalhos domésticos é de 19,2% e que não recebem remuneração 5,9% é bem superior ao dos homens, que configuram 0,8%. Mais de 70% da população feminina (IBGE,2003) ocupada encontram-se no setor de serviços, o que indica a persistente segregação feminina no mercado de trabalho.

Além disso, as mulheres apresentam maiores taxas de desemprego - 6,7%, enquanto os homens apresentam taxa de 5,9% de desemprego. São também maiores, entre as mulheres, as taxas de trabalho informal e menor a presença sindical. O trabalho doméstico nas suas residências, que absorve muitas delas e uma grande parte do tempo das que exercem trabalho remunerado, é considerado 'inatividade', dificultando ainda mais a participação feminina na distribuição dos recursos econômicos, além de não disporem de creches, programas de educação pré-escolar adequados, alternativas de jornada ampliada, asilos, os chamados equipamentos sociais que as liberariam, pelo menos parcialmente, da ocupação com as crianças, idosos, portadores de necessidades especiais e com a estrutura doméstica de uma maneira geral.

---

<sup>7</sup> As fontes são os dados do IBGE, 2003, retirados do site do IBGE, do IPEA(2002 e 2003) e nos Cadernos AGENDE (2003). Ver referência bibliográfica.



A desigualdade persistente gera o fenômeno do aumento das mulheres entre os pobres, o que, por sua vez, implica em maior vulnerabilidade à violência doméstica, à contaminação do vírus HIV, assim como à restrição no acesso aos cuidados devidos, uma vez contraído o vírus, conforme dados analisados por Mehra (2003).

As mulheres negras têm sido, ao longo de sua história, as maiores vítimas da desigualdade de gênero somada à racial (Boletim Dieese 2003), pois, os estudos realizados revelam um quadro dramático que não está apenas nas precárias condições sócio-econômicas em que vivem, mas, sobretudo, na negação cotidiana de ser mulher negra, através do racismo e do sexismo que permeiam todas as esferas de sua vida. Estão expostas à violência, à pobreza, às discriminações no mercado de trabalho e à precariedade dos serviços de saúde e educacionais, o que resulta em uma precarização geral da vida. Por exemplo, enquanto a esperança de vida para as mulheres brancas é de 71 anos, 40,7% das mulheres afro-descendentes morrem antes dos 50 anos (Fundação Seade, 2003). O resultado é evidente, associados a essas condições desigualmente precárias, um sentimento de inferioridade, de baixa auto-estima e de semi-escavidão vivenciado por muitas.

As trabalhadoras rurais (Cadernos AGENDE, 2003), por sua vez, raramente são consideradas trabalhadoras para a previdência social que as têm como donas-de-casa, exercendo atividades domésticas, portanto, não-remuneradas. Elas são poucas vezes beneficiadas com oportunidades à capacitação profissional e ao crédito agropecuário, além de terem maiores dificuldades de acesso a benefícios sociais básicos.

Segundo Hasenbalg (2003), um dos grupos mais vulneráveis à pobreza é o de domicílios chefiados por mulheres, categoria social que cresceu significativamente, nas duas últimas décadas, no amplo contexto da América Latina, particularmente nas regiões urbanas. No caso específico do Brasil, em 1999, contavam-se 9,9 milhões de domicílios chefiados por mulheres, dos quais 2, 5 milhões ou 22% eram pobres (Hasenblag, 2003). As mulheres chefes de família, que representam 25% das famílias brasileiras, concentradas principalmente no meio urbano, são por sua vez, assim bastante empobrecidas, uma vez que contam com apenas uma fonte de renda, e essa é até 60% inferior à masculina! Nas famílias chefiadas por mulheres a incidência de pobreza é da ordem de 34% a 35% (Hasenbalg, 2003).

A mão-de-obra feminina é fundamentalmente absorvida no trabalho doméstico, onde se encontram 17% das mulheres e 1% dos homens. Destas, pouco mais de 15% têm carteira assinada e seus direitos trabalhistas assegurados. Em relação à cobertura direta e indireta da previdência pública básica na população em idade ativa, segundo sexo, raça/cor, no Brasil, no período de 1992 a 2001, a situação é a seguinte: homens brancos com cobertura (71,9%/1992; 62,2%/2001); mulheres brancas com cobertura (54,9%/1992; 51,5%/2001). Por sua vez, homens negros (65,5%/1992; 56,0%/2001); e mulheres negras (50,3%/1992; 44,2%/2001). Os dados indicam que as perdas de cobertura previdenciária ocorreram majoritariamente em relação à população negra uma vez que traduzem o aumento do desemprego e das situações de informalidade, no mundo do trabalho e que as mulheres recebem menos cobertura do que os homens (IPEA,2003:95).

Ora, a discriminação sexual fica mais clara quando levamos em conta que as mulheres, na última década, em todos os níveis de ensino, apresentam maior taxa de escolaridade do que os homens e que houve redução significativa do analfabetismo entre as mulheres jovens (IBGE, 2003).

As desigualdades salariais entre homens e mulheres aumentam proporcionalmente ao tempo de escolaridade, o que indica que o retorno dos investimentos educacionais é diferenciado entre os sexos. Segundo dados do IBGE, as mulheres com grau de escolarização igual ou inferior a 3 anos de estudo ganham menos que os homens com o mesmo grau de escolaridade – 61,5% – enquanto as mulheres com maior grau de escolarização (11 ou mais anos de estudo) ganham 57,1% do salário dos homens. Obviamente essa informação cruzada com aquela a respeito da raça/etnia apontaria ainda mais disparidade.

Em relação à vida pública, a participação das mulheres brasileiras na vida política é tímida se comparada à masculina e ainda são poucas as que têm acesso a cargos de poder, seja nas instituições privadas, seja nas públicas, embora nas eleições de 1998, a bancada feminina no Congresso Nacional tenha sido ampliada, havendo atualmente 42 deputadas federais e 10 senadoras (FEMEA, 2003).

No que diz respeito à saúde, há atenção pré-natal precária, altas taxas de mortalidade materna - um indício do pouco valor da vida das mulheres - aumento da contaminação feminina por HIV, além de altas taxas de esterilização femininas. A Organização Mundial da Saúde (OMS) estima que o aborto ilegal seja uma das principais causas de mortalidade materna, vitimando cerca de 150 mil mulheres por ano. No caso do Brasil, onde as estatísticas são precárias, a OMS estimou a partir dos dados do IBGE, que nos anos 70 foram praticados cerca de 600 mil abortos no país, sendo a média de 3,4 milhões, dado referente a 1982. A comparação entre essas duas estimativas revelou que em dez anos cresceu muito mais o número de abortos do que de partos (Avelar, 2001:36). Os dados revelam também altos índices de gravidez na adolescência, uma vez que, entre as jovens de 15 anos, a proporção de mulheres com, pelo menos um filho é de 7,3% no país.

A proporção de mulheres aposentadas (45,9%) é menor do que a dos homens (77,7%). Mais de 1,6 milhão de mulheres com idade acima de 60 anos ainda trabalham e há mais mulheres idosas que não recebem nem aposentadoria nem pensão.

Por último, cabe destacar os índices de violência doméstica e familiar que fazem da mulher a vítima preferencial. Estima-se que em torno de 50% das mulheres adultas já foram, pelo menos uma vez, vítimas de violência física, no espaço doméstico. A maioria dos atos de violência contra a mulher (70%), no Brasil, ocorre em casa: 66% dos assassinatos de mulheres brasileiras são cometidos por companheiros ou ex-companheiros (CECIP/IPÊ, 1999). O lar e a família há muito já deixaram de ser percebidos como espaços seguros, imunes às práticas de violência.

Todo esses fatores tornam as mulheres, especialmente as mulheres negras, o grupo mais vulnerável à pobreza e à marginalização. Assim, torna-se um desafio para as políticas públicas, seguindo Valenzuela (2003):

- tornar visível as características da pobreza das mulheres e compreender as causas associadas,
- identificar os grupos mais vulneráveis,
- revisar o impacto diferenciado em homens e mulheres dos programas de emprego e combate à pobreza, gerando respostas institucionais adequadas, através da perspectiva da transversalidade de gênero.

Ou seja, trata-se de gerar novas respostas frente aos problemas das mulheres pobres e das mulheres mais pobres entre os pobres, evidenciando, com indicadores relevantes, que homens e mulheres de diferentes grupos raciais/étnicos enfrentam obstáculos também diferenciados para superar a pobreza. No entanto, se o fenômeno da pobreza continuar a ser tratado de modo geral, não especificando os indicadores por sexo e raça/etnia (característica marcante nos estudos nesse campo, no país) será inviável o atendimento das demandas aos grupos de mulheres mais vulneráveis à pobreza.

## IV. PERCURSO METODOLÓGICO

O foco do trabalho consistiu na elaboração de uma análise do PPA 2004-2007 – de suas propostas, intenções, lacunas, em relação à perspectiva da transversalidade de gênero – que possa vir a ser referência para as ações da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Nesse sentido, foi feito um levantamento bibliográfico a respeito da bibliografia sobre gênero e, especialmente, da bibliografia sobre a transversalidade de gênero nas políticas públicas e nas políticas de superação da pobreza, através da qual buscou-se o subsídio teórico e metodológico para uma análise orientada do PPA 2004-2007. Esta análise se tornou, juntamente com as entrevistas nos Ministérios e com o movimento social, o fundamento do quadro de recomendações, exposto ao final do texto.

Assim, com o objetivo de identificar mecanismos institucionais capazes de promover mais a equidade de gênero foi elaborada uma avaliação dos projetos de governo, para os próximos quatro anos, contidos no PPA e uma análise das propostas que os atores estatais e não-estatais estabeleceram para assegurar a inclusão de gênero nas políticas públicas.

- Foi realizado um levantamento documental do projeto do Plano Plurianual para os períodos de 2000/2003 e 2004/2007, identificando os projetos que incorporaram ou não a perspectiva de gênero ou projetos sobre mulheres e comparando-os;
- Foi realizado um levantamento das propostas e demandas da sociedade civil organizada, principalmente de ONGs feministas, como AGENDE, CFEMEA e a Rede Feminista de Saúde, constantes no site da inter-redes, nos documentos produzidos pela AGENDE (disponibilizados nos Cadernos Agende, 2003), nos documentos produzidos pelo CFEMEA (disponibilizados no site), no

documento produzido pela Rede Feminista de Saúde (disponibilizado no Dossiê Assimetrias Raciais no Brasil, 2003) e nas entrevistas realizadas com representantes das respectivas ONGs.

- Foram acompanhados eventos no Fórum do Congresso Nacional em relação a formulação de prioridades, acompanhamento e monitoramento do PPA 2004-007, assim como em relação ao Orçamento Anual 2004 (ver ANEXO nº 2).

Em relação à identificação dos programas, projetos e ações pertinentes às mulheres nos Ministérios foram realizadas análise documental e entrevistas com gestores e representantes das instituições no Ministério de Trabalho e Emprego; no Ministério das Cidades; no Ministério da Saúde; no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Justiça - SENASP; no Ministério da Educação; na Secretaria Especial de Políticas e Promoção da Igualdade Racial e na Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Sobre a produção de indicadores desagregados por sexo e raça, foram entrevistados os representantes do IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas.

Vale ressaltar por fim que a Participação nas Oficinas e Seminários para debater e difundir os resultados obtidos durante a realização do projeto na SPM foi um momento de retroalimentação muito frutífero para os fins da consultoria, nos quais acolhiam-se as críticas e aprofundava-se nas demandas e expectativas da Secretaria. Para uma descrição mais minuciosa das atividades realizadas ver o Anexo 2.

## V. ANÁLISE DO PPA 2004-2007

### A. O PPA 2004-2007 E A POLÍTICA PARA A IGUALDADE DE GÊNERO: CLASSIFICAÇÃO

O PPA 2004-2007 estabeleceu, como estratégia de desenvolvimento a longo prazo, três megaobjetivos, a saber:

O primeiro megaobjetivo diz respeito à inclusão social e à redução das desigualdades sociais e registra, entre suas prioridades, a promoção da redução da desigualdade de gênero. Vale ressaltar que a questão de gênero não estava inserida no primeiro plano, sendo incorporada no diálogo com a sociedade civil, como foi apontado no jornal do CFEMEA (2003,site): “E para quem não sabe ou não se lembra, vale a pena recordar que a proposta preliminar encaminhada pelo governo federal à discussão com a sociedade civil organizada não continha a desigualdade de gênero entre os 24 desafios apontados pelo PPA. Ao final de todo o processo participativo, face às pressões dos movimentos de mulheres e da própria Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, este desafio foi incorporado ao Plano Plurianual”.

O mega-objetivo segundo tem como proposta o crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente saudável e redutor das desigualdades regionais, enquanto o terceiro mega-objetivo tem como meta a promoção e expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia.

Nesse texto, vamos nos ater ao mega-objetivo primeiro que assume as seguintes diretrizes:

- Viabilização da inclusão social, da equalização de oportunidades (gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais) e da cidadania;
- Democratização do acesso à informação e divulgação sobre a evolução dos indicadores de desigualdades sociais, com o recorte de gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais;
- Garantia do recorte transversal de gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais na formulação e implementação de políticas públicas.
- Essas orientações, no entanto, não se revertem nos Programas e Ações.

Para fins metodológicos, relacionamos abaixo em quadros os Programas do PPA que contemplam a perspectiva de gênero e a perspectiva de gênero em intersecção com raça/etnia: dos 374 Programas destacamos aqueles inclusivos em relação às mulheres. Ademais, encontra-se em anexo um conjunto de programas do PPA, com enfoque nas questões sociais que potencialmente podem vir a incluir a perspectiva de gênero e raça/etnia.

Para se explicitar esse fato, os programas e ações foram classificados de acordo com os seguintes critérios:

Quadro 1: Enfoque exclusivo em gênero ou nas mulheres, explicitamente denominado; e Quadro 2: Enfoque associado entre gênero ou raça / etnia, explicitamente denominado; Quadro 3 (ANEXO 1) Enfoque nas questões sociais com possibilidade de inclusão de gênero / etnia.

# QUADRO I

PROGRAMAS COM ENFOQUE EXCLUSIVO EM GÊNERO OU EM MULHERES

PPA 2004-2007 - BRASÍLIA – DF, 2004

Esse orçamento refere-se à atividade 6175.

Programa		Objetivo(s)	Público-alvo	Atividades	Orçamento (R\$)
Nº	Denominação				
1312	Atenção à Saúde de Populações Estratégicas em Situações Especiais de Agravos	Garantir a atenção à saúde de grupos populacionais estratégicos e em situações especiais de agravos forma eqüitativa, integral, humanizada e de qualidade	Grupos populacionais estratégicos e em situações especiais de agravo	6175 Atenção à Saúde da Mulher	318.081.800
					31.691.000*
0156	Combate à Violência contra as Mulheres	prevenir, combater, de forma sistemática, as diferentes formas de violência contra as mulheres (física, sexual, doméstica, psicológica e violência simbólica)	Mulheres efetiva ou potencialmente sujeitas a situações de violência		30.852.001
1068	Gestão da Política de Gênero	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de igualdade de gênero	Governo		22.453.400
1087	Igualdade de Gênero nas	Garantir a inclusão das mulheres no	Mulheres inseridas na população		16.111.599

	Gênero nas Relações de Trabalho	das mulheres no mundo do trabalho, com o acesso, ascensão e demais direitos trabalhistas em condições de igualdade com os homens	na população economicamente ativa	
<b>1331</b>	Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade	Promover a inclusão social de indivíduos e segmentos populacionais em situações circunstanciais de vulnerabilidade social	Moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas, mulheres vítimas de maus- tratos e pobreza	<b>4.760.000</b>

**Fonte:** Plano Plurianual 2004-2007 – PPA: projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

## QUADRO 2

PROGRAMAS COM ENFOQUE EXCLUSIVO EM GÊNERO OU EM MULHERES ASSOCIADO À RAÇA OU ETNIA

PPA 2004-2007 BRASÍLIA – DF, 2004

Programa		Objetivo	Público-alvo	Atividades	Orçamento (R\$)
Nº	Denominação				
1093	Atendimento Integral à Família	Promover a emancipação e a inclusão social das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, priorizando os recortes de etnia e gênero	Famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social		510.326.012
1096	Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal	Contribuir para ampliação da efetividade das políticas sociais do governo federal, identificando os recortes de etnia e gênero	Ministérios atuantes na área social	4923 Avaliação de Políticas Sociais do Governo 4924 Capacitação de Técnicos e Gestores Estaduais e Municipais em Políticas Sociais 6414 Cadastro Único	48.000.000
0139	Gestão da Política de Desenv. Agrário	Coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de desenvolvimento agrários	Governo	4378 Promoção da Igualdade de raça, gênero e etnia no Desenv. Rural	64.620.938 <hr/> 8.000.000
1329	Primeiro Emprego	Inserir jovens no mercado de trabalho, facilitando a obtenção do seu primeiro emprego	Jovens de 16 a 24 anos, desempregados, precariamente ocupados ou que procuram o primeiro emprego, com		1.130.691.925



			prioridade de acesso para os de baixa renda e escolaridade, com destaque para gênero, raça/cor e necessidades especiais		
--	--	--	---	--	--

**Fonte:** Plano Plurianual 2004-2007 – PPA: projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

Observando os Quadros 1 e 2, verifica-se que o enfoque na categoria de gênero ou em mulheres, acrescido dos associados à raça/etnia perfazem um total de nove, o que significa um número irrisório no conjunto dos 374 Programas do PPA. Embora sejam ainda muito escassos os programas que explicitam esta demanda política, devem servir de estímulo para inclusão social das mulheres em outros programas e ações.

É importante também que se destaque o fato deste PPA trazer à tona demandas anteriormente pouco atendidas e até visibilizadas, e que emerge de forma mais abrangente e não isolada em programas estanques e localizados, como são propostos, por exemplo, os programas de atendimento integral à família, o primeiro emprego e o combate à discriminação no mercado de trabalho. Também é interessante o processo de escuta com a sociedade civil, tema que será abordado no próximo tópico.

## B. O DIÁLOGO COM A SOCIEDADE CIVIL

O objetivo aqui é fazer uma análise crítica do Plano Plurianual 2004/2007, com especial ênfase nas questões relacionadas aos direitos das mulheres na sociedade brasileira. Neste sentido, caberia explicitar quais os pressupostos conceituais que ancoram as políticas públicas no PPA 2004-2007, retrato que matiza o Estado Brasileiro.

A novidade em relação aos anteriores Planos Plurianuais é que o planejamento das ações governamentais do país contou com a participação de diversos segmentos da sociedade civil. O processo participativo da sociedade civil teve início desde o final de 2002.

No final de 2002, ocorreu um seminário em Brasília para a avaliação do Sistema de Planejamento e Gestão do Orçamento Federal do PPA 2000-2003 e da execução orçamentária dos programas ambientais do governo federal para 2002. Nesta ocasião, um grupo de ONGs começou a pensar uma estratégia conjunta de intervenção no PPA 2004-07. No Fórum Social Mundial, em Porto Alegre, foi realizado um encontro ampliado no qual foi reiterada a necessidade de se propor ao novo Governo um processo participativo da sociedade civil na elaboração do PPA. A ABONG (Associação Brasileira de ONGs), por sua vez, nesse período, convocou

redes e fóruns a um intercâmbio tido como imprescindível para o fortalecimento das ações conjuntas. Teve surgimento assim a Inter-Redes, que aglutina em torno de 35 fóruns e articulações nacionais.

Em maio de 2003, a 1ª Oficina de Articulação para intervir no PPA foi realizada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos – INESC (apoiado por inúmeras outras organizações, redes e fóruns). Com o tema “O PPA no Governo Lula: Participação e Controle Social” contou com a participação de centenas de organizações sociais. O momento evidenciou o aumento do poder de diálogo da sociedade civil com o Poder Executivo e anteviu a possibilidade do debate com os outros Poderes da União. Esse processo de articulação da sociedade civil materializou-se, entre outras atividades, em mais de 200 propostas (programas, ações) ao PPA 2004-2007.

Imediatamente após o referido seminário, num encontro entre representantes da sociedade civil organizada e a Secretaria Geral da Presidência, acordou-se a realização dos fóruns estaduais de escuta do PPA 2004-2007. Ao todo, foram realizados 27 fóruns regionais no país, organizados pela Secretaria Geral da Presidência, em conjunto com a sociedade civil. Sob coordenação da Inter-Redes, este processo de mobilização de cerca de 200 organizações resultou em um documento que sintetizou as diretrizes da sociedade civil para o PPA 2004-2007, o qual foi apresentado publicamente ao governo federal. Este contexto retrata a base da mudança na relação entre o governo a sociedade civil e o orçamento (Relatório inter-redes, 2003).

Entretanto, o projeto apresentado pelo governo ao Congresso Nacional ainda não correspondeu às diretrizes estabelecidas pela sociedade civil organizada. Por isso foi formada a 2ª Oficina de Articulação para Intervir no PPA 2004-2007, com fins de desdobrar as decisões política em estratégias de ação.

A 2ª Oficina de Articulação para intervir no PPA, realizada em setembro de 2003, visou construir uma estratégia coletiva da sociedade civil relativa à dotação orçamentária do PPA 2004-2007.

Várias entidades feministas da sociedade civil – CFEMEA, SOS Corpo, AMB, apresentaram o documento “Estratégias para Transversalizar a Perspectiva de Promoção da Igualdade de Gênero no Governo Lula em que resumidamente afirmaram: “(...) é necessário sensibilizar e articular esforços no âmbito governamental para que se tenha não somente políticas específicas para as mulheres, mas muito mais do que isto: um enfoque de igualdade de gênero sobre as políticas públicas, o que exigirá sua transformação e mudanças na forma de serem elaboradas. Há que se eliminar a idéia de que políticas para a mulher e políticas para a equidade de gênero são a mesma coisa (...)”. (Jornal FEMEA, No. 122; Brasília, março, 2003).

O CFEMEA instigou a discussão sobre a inclusão de gênero no PPA, lembrando que em 2000, o PPA tinha apenas dois programas direcionados às mulheres, relacionados explicitamente às questões de gênero (O Programa 5001, chamado Atendimento à Mulher, que estabelecia a construção de um centro integrado de atendimento à mulher e o Programa de 0156 – Combate à Violência contra a Mulher). Afirmou que no atual PPA constam nove programas que consideram as questões de gênero e etnia. É problemática, entretanto, para a mesma, a falta de clareza quanto aos conceitos de gênero e raça/etnia utilizados neste PPA, assim

como a falta de indicadores claros que reflitam estes recortes para que se possam avaliar os programas e políticas.

Portanto, avaliou ser necessário apresentar emendas que incidam sobre questões estratégicas tais como “gestão das políticas” e “avaliação”. Para a ONG, não basta enunciar por escrito a intenção de se estabelecer cortes de gênero e etnia. É preciso apontar quais são os indicadores de avaliação que considerarão estes cortes. E que não sejam apenas de processo, mas também de impacto. Assim, foram elaboradas áreas de prioridade para a ONG, quais sejam:

- estabelecer a obrigatoriedade de que o desenvolvimento e, conseqüentemente, a avaliação de todos os 374 programas seja orientada por indicadores específicos e de interseccionalização das desigualdades de gênero, raça, etnia, sócio-econômica, urbana/rural e regional.
- assegurar o processo participativo de monitoramento e avaliação do PPA.
- obrigar o governo a disponibilizar informações que assegurem transparência a todo o ciclo orçamentário, possibilitando o efetivo exercício do controle social.
- capacitar Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação, dentro do Programa de Gestão da Política de Gênero, com o conseqüente aumento de recursos. A proposta é de que durante os quatro anos o governo capacite pelo menos os gerentes dos 374 programas constantes do PPA e mais os gestores públicos federais. A meta prevista no PPA é irrisória: prevê a capacitação de 160 pessoas em 4 anos.
- criar o Programa para o Atendimento Integral à Saúde da Mulher. Na verdade, esta é uma emenda sobre uma área específica que, em articulação com a Rede Nacional Feminista de Saúde, considerou-se fundamental para recuperar a possibilidade de fortalecer uma política nacional de integralidade no atendimento à mulher.

Vale ressaltar que a ONG apontou para o fato de que “a proposta total da ação de capacitação em gênero de servidores federais, prevista no programa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para os próximos quatro anos, atinge apenas 160 funcionários. Considerando que são 374 programas previstos no PPA, nem mesmo os gerentes de cada um dos programas seriam capacitados” (site CFEMEA, 2003). Portanto, propôs junto à Comissão de Direitos Humanos, a elaboração de emenda propondo aumento dos recursos e das metas de capacitação para 500 funcionários, o que possibilitaria capacitar os gerentes dos programas de PPA do governo federal.

Como uma ONG, que busca a interlocução constante com a bancada feminina no Congresso Nacional, o CFEMEA, tentou instaurar, em conjunto com a AGENDE, uma discussão no Congresso sobre esses problemas, encontrando resistências dos deputados, segundo apresentado no 2º Relatório. Por sua vez, a ONG AGENDE (Cadernos AGENDE, 2003) sugeriu algumas emendas a serem apresentadas, quais sejam:

- Na agricultura familiar: garantir acesso das mulheres ao crédito.
- Na educação: revisão dos livros didáticos para que não reproduzam a discriminação.

- Na habitação: garantia de titularidade para as mulheres.
- Na saúde: fortalecer o programa saúde da mulher.
- Na segurança alimentar: ações de empoderamento, autonomia das lideranças femininas.

Ressalte-se, assim, que não houve ênfase suficiente, nas demandas do movimento social, nem para as políticas de superação da pobreza, nem para políticas de ação afirmativa, as quais são imprescindíveis para os objetivos propostos nesta consultoria: transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas para empoderamento das mulheres e superação da pobreza.

## C. LACUNAS E PROBLEMAS NO PPA

O PPA 2004-2007 trouxe à tona uma perspectiva inovadora inclusiva na medida em que adotou, pela primeira vez no país, na sua própria plataforma política de governo, o combate à desigualdade via a viabilização da inclusão social, da equalização de oportunidades (gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas portadoras de necessidades especiais) e da cidadania.

Embora o PPA 2000/2003 fosse também sensível à questão da defesa dos direitos humanos afirmando que estar atento “particularmente, às minorias vítimas de preconceito e discriminação é peça fundamental dentro da estratégia de ação do governo nos próximos quatro anos”, o fato é que essa problemática teve um foco localizado na estratégia política do governo anterior. Políticas em relação à proteção à mulher, às populações negra e indígena, tiveram projetos específicos no PPA 2000/03, comprometendo seu alcance quanto à amplitude e a sua própria efetividade. As ações desse período foram desarticuladas, pontuais e descontínuas, sem qualquer estratégia de articulação e integração institucional que tornasse viável a sustentabilidade das políticas pela equidade de gênero e raça.

O grande desafio colocado pelo PPA atual, ao contrário, diz respeito à capilarização da inclusividade das minorias sociais em todas as esferas de atuação estatal. Para isso, propôs a garantia do recorte transversal de gênero, raça/etnia, geracional, pessoa portadora de necessidade especial e orientação sexual na formulação e implementação de políticas públicas. Esse pressuposto representa um avanço gigantesco se comparado às políticas sociais anteriores, posto que incorpora a sensibilidade às demandas de grupos socialmente discriminados em todos os projetos sociais de que possam ser beneficiários.

O reconhecimento de que a exclusão e a discriminação social não estão relacionadas apenas à classe econômica, mas, ao contrário de que há vetores de exclusão que, somados, representam uma verdadeira sentença de imobilidade social, é fundamental. O caso, por exemplo, da interseção de gênero e raça, em que há estudos comprovando que as mulheres negras chegam a receber até 60% menos dos que os homens brancos, enquanto as mulheres brancas recebem 30% menos, mostram que só a perspectiva da

transversalidade poderá atender às demandas que correspondam à diversidade das posições sociais na sociedade nacional.

Garantir, no entanto, esse compromisso, não é tarefa fácil. Significa, em primeiro lugar, alterar a percepção mesma da desigualdade, entendendo que nem todos são afetados em mesmo grau e proporção pelos constrangimentos sociais. Mulheres, afro-brasileiros e indígenas, homossexuais, deficientes físicos e pobres em geral compreendem os grupos mais vulneráveis para os quais um atendimento diferenciado é requerido, seja através da transferência de renda, das políticas afirmativas, políticas urbanas ou de inclusão digital.

No entanto, avaliando os projetos do PL, podemos perceber que poucos foram aqueles que efetivamente incorporam a noção da transversalidade de gênero, raça/etnia, geração e orientação sexual. De uma maneira rotineira, os PLs assumem a generalidade do alcance das políticas sociais, sem o foco nos grupos mais vulneráveis, com os quais, afinal, se comprometeram (Segue em em anexo – ANEXO 1 – uma descrição dos projetos, programas e/ou ações que poderiam incorporar a perspectiva de gênero).

Abaixo segue uma descrição dos programas e as devidas observações a respeito das lacunas e problemas em relação à transversalidade de gênero: o programa 0351, que trata da *Agricultura Familiar – PRONAF*, tem por objetivo fortalecer a agricultura familiar, promovendo sua inserção competitiva nos mercados de produtos e fatores. *Seu Público-alvo são os Agricultores familiares*. Enquanto o programa 0135, sobre *Assentamentos Sustentáveis para Trabalhadores Rurais*, busca promover a democratização do acesso à terra, garantindo a soberania alimentar e a geração de emprego e renda. *Seu Público-alvo são os Trabalhadores rurais sem-terra*. Já o programa no 1116 sobre Crédito Fundiário que tem por meta promover o acesso à terra por meio do financiamento de imóveis rurais que não se enquadrem nos preceitos da desapropriação por interesse social tem por Público-alvo as Famílias sem-terra, arrendatários, parceiros, meeiros, jovens sem-terra e filhos de agricultores familiares.

*Comentário:* Em todos, não há referência às mulheres, embora o Ministério do Desenvolvimento Agrário tenha um programa de ações afirmativas e seja o único Ministério que tem previsto no seu programa 0139 de Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário a *Atividade 4378 Promoção da Igualdade de Raça, Gênero e Etnia no Desenvolvimento Rural* (ver quadro 2 página 27).

Programas de geração de emprego e renda: Verificamos seis programas de geração de emprego e renda que não fazem referência às mulheres ou aos recortes de gênero e raça, conforme tabela abaixo:

---

0103 *Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda*

Objetivo: Estimular o desenvolvimento econômico e social do País por meio da democratização do crédito produtivo assistido, capaz de gerar emprego, trabalho e renda.

*Público-alvo: Micro e pequenas empresas, cooperativas e associações de trabalhadores, profissionais*

---

*liberais e microempreendedores de baixa renda ou populares.*

---

0419 *Desenvolvimento de Micro, Pequenas e Médias Empresas*

Objetivo: Promover o fortalecimento econômico-administrativo das micro, pequenas e médias empresas por intermédio do crédito e da capacitação gerencial.

*Público-alvo: Micro, pequenas e médias empresas, empreendimentos informais e franquias empresariais*

---

1133 *Economia Solidária em Desenvolvimento*

Objetivo: Promover o fortalecimento e a divulgação da economia solidária, mediante políticas integradas, visando a geração de trabalho e renda, a inclusão social e a promoção do desenvolvimento justo e solidário.

*Público-alvo: Trabalhadores (as) em risco de desemprego, desempregados, autônomos, cooperativas, empresas autogestionárias, associações, agências de fomento da economia solidária e fóruns municipais e regionais de desenvolvimento.*

---

0099 *Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda*

Objetivo: Construir Sistema Público de Emprego, por intermédio da execução integrada e articulada das ações do seguro-desemprego e da intermediação da mão-de-obra, de forma a fortalecer as políticas ativas e a melhor atender os grupos mais vulneráveis no mercado de trabalho.

*Público-alvo: Trabalhador formal dispensado do sistema produtivo ou com contrato de trabalho suspenso, aqueles à procura de postos de trabalho e empregados privados e públicos atendidos pelo abono salarial.*

---

0101 *Qualificação Social e Profissional*

Objetivo: Promover a qualificação social, ocupacional e profissional do trabalhador articuladas com as demais ações de promoção da integração ao mercado de trabalho e de elevação da escolaridade.

*Público-alvo: Trabalhadores que necessitem de qualificação e requalificação profissional para sua inserção no mercado de trabalho ou manter seus empregos e pessoas que desejem abrir negócio próprio.*

---

8009 *Organização Produtiva das Comunidades Pobres – PRONAGER*

Objetivo: Promover a capacitação e organização produtiva de comunidades pobres, visando sua inserção competitiva no mercado de trabalho, potencializando seus recursos e vocações econômicas.

*Público-alvo: Segmentos da população mais vulnerabilizados pela pobreza, os chamados “excluídos sociais”, trabalhadores desempregados e/ou subempregados.*

---

*Comentário:* Há dois programas, na área do trabalho, importantes em relação à eliminação das desigualdades de gênero, em seguida descritos, o de número 0106 *Igualdade de Gênero nas Relações de*

*Trabalho* cujo objetivo é garantir a inclusão das mulheres no mundo do trabalho, com o acesso, ascensão e demais direitos trabalhistas em condição de igualdade com os homens tendo por público-alvo: *Mulheres Inseridas na População Economicamente Ativa e o Programa 1329 – Primeiro Emprego* com finalidade de inserir jovens no mercado de trabalho, facilitando a obtenção do seu primeiro emprego, cujo público-alvo são *jovens de 16 a 24 anos, desempregados, precariamente ocupados ou que procuram o primeiro emprego, com prioridade de acesso para os de baixa renda e baixa escolaridade, com destaque para gênero, raça/ cor e necessidades especiais*. No entanto, os demais, como, por exemplo, os programas de qualificação, imprescindíveis para o impulso das condições econômicas das mulheres na sociedade, não se referem às mesmas, o que demonstra que a transversalidade ainda é uma virtualidade, mesmo no próprio PPA.

Em relação aos programas de combate à pobreza e à fome há o programa 1049 – *Acesso à Alimentação* – tem por objetivo garantir à população em situação de insegurança alimentar o acesso a uma alimentação digna e regular, e adequada em níveis nutricionais e em relação à manutenção da saúde humana.

*O seu Público-alvo é a família com renda familiar per capita e ou igual a 1/2 salário mínimo, sem acesso digno e regular a alimentos em quantidade e qualidade necessárias.*

*As Atividades previstas são:*

2792 Distribuição de Alimentos a grupos populacionais específicos.

Operações Especiais

0989 Apoio à Produção de alimentos para o Auto-consumo.

001X Apoio a Projetos de Melhoria das Condições Socioeconômicas das Famílias.

Por sua vez, o programa 1335 *Transferência de Renda com Condiionalidades*, com o objetivo de combater a fome, a pobreza e outras formas de privação das famílias e promover a segurança alimentar e nutricional e o acesso à rede de serviços públicos de saúde, educação e assistência social, criando possibilidades de emancipação sustentada dos grupos familiares e de desenvolvimento local dos territórios tem como público-alvo *as famílias em situação de pobreza*.

*Comentário:* Percebe-se que, embora o programa deva atingir as mulheres na pobreza, há ausência de visibilidade das mesmas enquanto segmentos vulneráveis (como as mulheres chefes de família), conforme havíamos indicado anteriormente.

Entretanto, no programa 1093 de *Atendimento Integral à Família*, sugere-se que o recorte de etnia e gênero será priorizado. Seu objetivo é promover a emancipação e a inclusão social das famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social, priorizando os recortes de etnia e gênero. *Seu público-alvo são as famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social*.

*Comentário:* Mais uma vez destaca-se o fato de que não há articulação e transversalização nos programas apresentados neste PPA.

Há alguns programas que classificamos, segundo critérios já explicitados de Políticas para as Mulheres:

---

1312 Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos

Objetivo: Garantir a atenção à saúde de grupos populacionais estratégicos e em situações especiais de agravos de forma eqüitativa, integral, humanizada e de qualidade.

Público-alvo: Grupos populacionais estratégicos e em situações especiais de agravo.

---

6175 Atenção à Saúde da Mulher.

---

0156 Combate à Violência Contra as Mulheres

Objetivo: Prevenir, combater, de forma sistemática, as diferentes formas de violência contra as mulheres (física, sexual, Doméstica, psicológica e violência simbólica) e dar suporte àquelas em situação de violência ou risco.

Público-alvo: Mulheres efetiva ou potencialmente sujeitas a situações de violência.

---

1331 Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade

Objetivo: Promover a inclusão social de indivíduos e segmentos populacionais em situações circunstanciais de vulnerabilidade social.

Público-alvo: Moradores de rua, migrantes, dependentes do uso e vítimas da exploração comercial das drogas, mulheres vítimas de maus-tratos e pobres.

---

Por fim, em relação às políticas de gestão governamental, a Gestão da Política de Gênero, programa 1068, tem por objetivo coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área de igualdade de gênero, *tendo o Governo como público-alvo*, assim como o programa 1096, sobre Avaliação de Políticas Sociais do Governo Federal, com finalidade de contribuir para a ampliação da efetividade das políticas sociais do Governo Federal, *identificando os recortes de etnia e gênero cujo público-alvo é relativo aos Ministérios atuantes na área social*. Estes projetos são de fundamental importância para impulsionar o tímido processo de transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas.



## VI. PROPOSTAS DE ESTRATÉGIA DE INTERVENÇÃO

### A. A PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Kabeer (s/d), nos últimos anos, vem-se verificando uma proliferação de quadros analíticos que visam facilitar a integração da perspectiva de gênero em políticas públicas, em resposta a dois tipos de inquietações:

- da parte de quem sustenta a perspectiva de gênero, isso representa o reconhecimento de que, caso as contribuições teóricas e de militância feministas não sejam sistematizadas de forma a tornarem aparente sua relevância para a formulação de políticas públicas e no planejamento - sobretudo para aqueles envolvidos na condução dessas atividades -, essas contribuições terão um papel mínimo no sentido de informarem o desenho dessas políticas e seus resultados (nesse sentido, ver o Quadro 3 do ANEXO 1, que mostra a ausência da consideração específica das mulheres no PPA 2004-2007);
- da parte dos planejadores e gestores, por sua vez, tal proliferação resulta do reconhecimento de que a cegueira para a perspectiva de gênero nos esforços de planejamento, no passado, implicou em custos de desenvolvimento evitáveis; diante dessa constatação, surgiu o interesse em instrumentos analíticos que evitem a repetição dos mesmos erros no futuro. Para tanto, se faz necessário levantar estimativas do que representa economicamente a omissão em relação à questão de gênero nas políticas públicas.

É de fundamental importância a percepção de que as desigualdades de gênero expressam as relações de poder entre homens e mulheres na sociedade e estão profundamente institucionalizadas. Um dos principais fatores da cegueira para a perspectiva de gênero nas políticas do passado relaciona-se a pressupostos e formas de pensar que fazem as relações entre homens e mulheres apresentarem-se através de um aspecto eterno, fixo e imutável da condição humana. A isso se dá o nome de naturalização das desigualdades e esta costuma ser o instrumento principal para a sua aceitação social e incorporação em políticas, práticas e comportamentos, conforme a discussão sobre a categoria de gênero, anteriormente apresentada.

Os processos pelos quais as desigualdades de gênero são socialmente construídas, enfatiza Kabeer (s/d), dependem de um grande número de instituições, inclusive muitas agências de planejamento que, supostamente, dirigem-se ao combate às diferentes formas de exclusão e desigualdade em suas sociedades. Interessa, para a autora, chamar atenção para como as desigualdades são reproduzidas na distribuição de recursos, responsabilidades e poder nas instituições que governam a vida social. As desigualdades são, muitas vezes, baseadas numa aparência de neutralidade e impessoalidade (a que muitas vezes se dá o nome de mérito e competência) as quais têm por fundamento uma valoração pré-concebida diferenciada do resultado do trabalho de pessoas provenientes de diferentes grupos sociais. Assim, as mulheres são consideradas aptas

para trabalhos manuais, minuciosos e delicados, convenientes as suas potencialidades e sua participação em projetos intelectuais ou gerenciais é minimizada e desvalorizada.

Para Kabeer (s/d), poucas instituições, apesar de suas professadas ideologias, são totalmente inclusivas. Na verdade, as regras e práticas institucionais determinam que categorias de pessoas serão incluídas (e excluídas) e de que maneira estas serão colocadas na instituição. Os padrões institucionais de inclusão, exclusão, posicionamento e progresso na instituição expressam desigualdades de classe, gênero, raça e outras. No entanto, se as organizações são constituídas e reconstituídas no tempo através da rotina de regras, normas e práticas específicas, então elas podem ser transformadas a partir do questionamento e renegociação das regras e práticas organizacionais.

As políticas sensíveis a gênero devem basear-se no reconhecimento de que práticas e rotinas organizacionais requerem novos procedimentos, por exemplo: a inclusão de atores implicados na formulação de políticas públicas nas instituições de tomada de decisão, a desagregação dos indicadores por sexo e raça/etnia e a avaliação dos impactos diferenciados das ações governamentais em diversos grupos sócio-culturais, principalmente, nos mais vulneráveis. Só assim será possível superar as barreiras invisíveis que impedem que as mulheres sejam plenamente consideradas nas políticas públicas.

## B. BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA MULHERES NO BRASIL

No Brasil, é importante considerar que a experiência de institucionalização das demandas em relação às mulheres se deu, inicialmente, com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, criado em 1985. Com atuação diferenciada de acordo com a abertura dos governos respectivos, passou a se vincular ao Ministério da Justiça no governo FHC. No final do segundo governo FHC (1999 a 2002), foi criada a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (2002), também vinculada ao Ministério da Justiça. As prioridades estabelecidas pela Secretaria foram: combate à violência contra a mulher, participação da mulher no cenário político do país e sua inserção no mercado de trabalho.

Uma das principais estratégias de ação, segundo CLADEM (2003), foi o combate à pobreza, que atinge um significativo segmento da população brasileira, sobretudo a população feminina. Nesse sentido, o CNDM propôs a criação de mecanismos capazes de assegurar a participação eqüitativa das mulheres no processo de geração de empregos e renda, o acesso destas às políticas sociais de caráter universal e a implementação de programas especiais dirigidos a grupos frágeis ou vulneráveis.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher apoiou o Grupo Permanente de Trabalho da Mulher (GPTM) e o GTEDEO (Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação), que tinham o objetivo de propor, implementar e acompanhar as ações afirmativas nas políticas públicas na

área de trabalho. Além disso, promoveu diálogo com o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), com o Ministério do Trabalho, e Secretaria de Desenvolvimento Rural.

Nesse período, foram estabelecidas estratégias de ação referentes ao incentivo a e à promoção de cursos de capacitação e projetos de educação profissional para mulheres trabalhadoras; foram encomendados ao IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e ao IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) estudos e pesquisas para mapeamento da pobreza feminina e monitoramento do impacto das políticas públicas na reversão do quadro de discriminação; e campanha de divulgação, junto à mulher trabalhadora, dos seus direitos trabalhistas, dos mecanismos de acesso à justiça e da assistência jurídica gratuita no que se refere aos direitos das mães e dos seus filhos em relação à responsabilidade paterna.

Outra experiência interessante nesse período foi realizada no Ministério do Desenvolvimento Agrário que buscou introduzir a perspectiva de gênero em seus programas. Como resultado dessa preocupação, esse Ministério estabeleceu diversos programas de cotas, em 2000 e 2001, que destinavam, inicialmente, 30% de todos os recursos para as mulheres assentadas da reforma agrária e que tenham unidades de agricultura familiar. Essa distribuição de recursos englobava capacitação e assistência técnica, além de linhas de financiamento do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar – PRONAF e do Banco da Terra. As mulheres passaram a ter direito a 30% da verba que o Governo oferecia em financiamentos para reforma agrária todo ano (lembrando que até fins de 1999, só 7% dos beneficiados no PRONAF eram mulheres).

Dentre as medidas governamentais promovidas nos dois últimos anos, segundo CLADEM, ressaltaram-se:

- No âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário: promoção de cursos e oficinas de capacitação, com o intuito de criar uma nova cultura no ambiente de trabalho (2000); ações com vistas a promover a igualdade e oportunidades para servidores(as) e beneficiários(as); cursos de capacitação para os técnicos; programação de ações para as beneficiárias de programas do Ministério; estabelecimento meta de 30% de mulheres nos cargos de direção até o ano de 2003;
- No âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: sua Secretaria de Gestão vem promovendo, em parceria com o Centro de Liderança para Mulheres (CELIM), um programa de capacitação dirigido a cerca de 60 mulheres gerentes dos programas do Plano Plurianual (2000 – 2003);
- No âmbito da Administração Pública Federal: publicado, em 13 de maio de 2002, o Decreto n.º 4.228, que instituiu o Programa Nacional de Ações Afirmativas, determina a observância, pelos órgãos dessa Administração, de requisito que garanta a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores (DAS).

No novo governo, o princípio da transversalidade de gênero foi proposto no PPA 2004 - 2007, devendo reger as ações de políticas públicas do Estado a partir das eleições do Partido dos Trabalhadores – PT. Esta perspectiva deverá possibilitar um outro olhar em relação à elaboração de políticas públicas e conduzir a mudanças na institucionalização e nos processos de tomada de decisões para garantir a inclusão das mulheres nos direitos sociais, políticos e econômicos, absorvendo experiências positivas já introduzidas e instaurando outras novas.

A incorporação da transversalidade de gênero – o grande desafio que se coloca – não pode ser feita ou realizada de golpe, de forma imediata e obrigatória; ao contrário, deve ser implementada mediante o processo de sensibilização e de convencimento.

### C. A IMPLEMENTAÇÃO DA TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NOS MINISTÉRIOS

A transversalidade de gênero pode converter-se em uma estratégia inovadora da política de gênero por parte da SPM, junto às políticas públicas ministeriais. Dado que a maioria das ações e dos programas governamentais ainda está ancorada na perspectiva modelar masculina, hierarquicamente vista como hegemônica, cujos conceitos políticos de suporte e os serviços e ações decorrentes são tidos como neutros com relação ao gênero. Portanto, a introdução da transversalidade de gênero significará uma ruptura radical no seio dessas políticas, pois contemplará a realização da democracia social através da participação com igualdade de oportunidades de mulheres e de homens no trabalho, na economia, na sociedade e na política.

A maioria das instituições e órgãos públicos brasileiros ainda estão assentados em padrões tradicionais de gestão e planejamento (como muitos dos atuais Ministérios), assim, uma inovação dessa natureza, somente poderá se efetivar, caso haja um processo de sensibilização de seus planejadores(as), gestores(as), operadores(as) e servidores(as) para integrarem-se a essas novas perspectivas.

Sem embargo, a preocupação com a implementação desse princípio, na organização dos processos de decisão e das ações políticas governamentais, ainda não convenceu os agentes envolvidos. Tal situação ficou evidenciada em algumas das falas dos agentes institucionais entrevistados (para roteiro das entrevistas ver ANEXO 3) , como é deste exemplo: perguntado de que maneira a perspectiva de gênero estava sendo considerada, pensada ou incorporada pelos planejadores e gestores daquele ministério, em relação ao PPA 2004-2007. A resposta veio direta: *"A senhora está pensando o quê! que aqui nós temos tempo para nos preocupar com essas coisas de feminismo e de mulheres? Aqui todas as políticas são universais, recobrem todas as pessoas. Então porque haveríamos de privilegiar as mulheres?"* (Entrevista realizada em 04/11/03).

Nas demais entrevistas foi recorrente a falta de disposição para a apropriação da transversalidade de gênero, pois o que tem ocorrido são ações isoladas em alguns ministérios que contemplam as questões de gênero. Por exemplo, destacam-se, positivamente, algumas das políticas e das ações governamentais do

Ministério do Trabalho<sup>8</sup>, nos quais percebe-se uma preocupação mais segura e sistemática com perspectiva de gênero, o que, por sua vez, não significa que, no interior desse mesmo Ministério, haja alguma iniciativa de transversalidade, ao contrário, são formados nichos que não tem relação com outras áreas e ações do seu próprio Ministério. Para o/a entrevistado/a “um entrave é a rigidez da própria estrutura ministerial que, muitas vezes, se o gestor não for sensível, inviabiliza qualquer tipo de abertura e coloca tudo engavetado”.

Já no Ministério da Saúde, embora haja uma crítica da parte dos movimentos feministas de que a extinção de um programa específico de Saúde da Mulher seja uma perda para as demandas das mulheres, foi destacado, nas entrevistas, que há uma articulação interna que parte da Atividade Saúde da Mulher e se dissemina junto a outras ações e projetos, como aqueles dos setores de saúde mental, de terceira idade, de AIDS e de saúde da população indígena.

No entanto, apesar do avanço que existe no MS em relação à incorporação do conceito de gênero, foi lembrado que, para a maioria dos agentes públicos, é necessário se apropriar do significado do conceito e traduzi-lo na prática de trabalho, pois falta comprometimento dos mesmos que passam a incorporar nominalmente e discursivamente o conceito, mesmo que não saibam bem do que se trata. Além disso, houve uma ênfase importante de que há necessidade de mudanças na área jurídica, pois há lacunas na legislação (o que é patente em relação ao aborto, por exemplo) que impedem avanços nas ações na área dos direitos reprodutivos.

Na entrevista com a SEPPIR essa mesma dificuldade de compreensão no emprego do recorte gênero e raça/etnia foi apontada, havendo nova sugestão de uma melhor qualificação do termo, que exige uma capacidade técnica específica para um uso adequado “porque os/as gestores/as que se comprometerem com essa questão vão ter que brigar internamente no seu ministério com a estrutura burocrática e institucional do Estado que não está estruturado adequadamente para essa incorporação”.

No Ministério da Educação, por exemplo, verificou-se uma preocupação com as questões relativas as discriminações de raça/etnia e sua incorporação nos programas e ações. No entanto, a preocupação com a variável sexo e, menos ainda, com a perspectiva de gênero, não faz parte das preocupações imediatas dos Programas do Ministério da Educação, segundo os assessores entrevistados, que afirmou: “No caso da Educação, a não ser o aspecto do grupo étnico, que foi criada uma ação especial para os socialmente desfavorecidos, aí não se fala em mulher. Do ser humano socialmente desfavorecido é o negro, é o índio, aquele que não tem educação”. Um exemplo pode ser verificado nos dados estatísticos publicados pelo MEC dos quais uma parte não contempla a discriminação por sexo. Assim como no IPEA que se reconheceu que as questões raciais estão mais evidenciadas nas pesquisas “quer dizer, nós ainda não temos agora, porque nós estamos criando, quer dizer, começando a discutir como organizar um grupo para organizar para acompanhar mais de perto a questão da mulher. Mesmo porque os nossos grupos aqui sempre foram mais ou menos

---

<sup>8</sup> No Ministério do Trabalho há um núcleo de combate às discriminações no trabalho, que funciona também como uma Ouvidoria nas unidades centralizadas do ministério e nas DRTs.

estruturados para acompanhar, ainda que a gente concorde que não seja a melhor forma, mas acompanhar os ministérios. A gente tem um certo batimento institucional. Quer dizer, então, saúde, educação, trabalho, assistência, previdência, desenvolvimento rural e agora secretaria da mulher. Uma secretaria nova. Raça eu acho que o IPEA se antecipou e teve um papel muito importante até antes de ter uma estrutura e até por uma série de condicionantes. Eu concordo que talvez no gênero a gente precise se fortalecer”.

Para o/a entrevistado/a da SENASP, por sua vez, “o entrave para mim é da sociedade como um todo. Eu acho que a gente tem muito pouco hoje, apesar dos avanços todos que temos, mas eu acho que ainda é muito pouco introjetado na medida da necessidade dos gestores públicos, chefias intermediárias, a própria sociedade como um todo, a gente vê assim, na própria questão de gênero ‘as mulheres são responsáveis pela educação dos filhos e os filhos são machistas, etc’. Então isso aí é uma questão da sociedade, do sistema como um todo que foi competente para formar todo mundo, não só a cabeça das mulheres, como a dos homens, como de toda a sociedade. Então o machismo é transversal também, nesse sentido que eu acho que como isso permeia todas as instâncias de poder, como também a base da sociedade como um todo”.

Assim, na SENASP há uma proposta de cursos de formação dos seus quadros considerando a violência de gênero como um tema transversal “a gente acha que ele perpassa todo o currículo da maneira em que consideramos os direitos humanos das mulheres, então, quando você trabalha a questão dos direitos humanos a gente decodifica isso em ações concretas em toda estrutura. Então, na própria espinha dorsal da matriz a gente contempla as questões de preconceito, discriminação, raça, gênero, etnia, né? Orientação sexual - porque a gente acha que durante muito tempo só professores falaram sobre essas especificidades, tanto gênero como etnia, raça, orientação sexual. A gente acha que no momento é importante a interface que se faça com os próprios movimentos falando por eles próprios. Eu acho que é um salto de qualidade que a gente vai dar, inclusive para que as polícias, que o sistema de segurança pública compreenda essas especificidades trazidas por esses movimentos, esses segmentos sociais que falam tanto da discriminação e que concretamente vão dar depoimentos, né?”. No Ministério do Trabalho também estão previstos cursos de capacitação pois como afirma o/a entrevistado/a “a gente precisa de uma qualificação geral, mais ampla. Por exemplo, vem milhões de pessoas todo dia pedindo apoio nove horas da manhã, ser atendido. E aí, na verdade, quem faz a triagem é um guarda ou um funcionário. E esse guarda tem que ter a sensibilidade para saber onde tem que mandar as pessoas. E para carteira de trabalho, é para o seguro, é para segurança saúde, é para qual lugar, Esse não tem capacitação. Aí passa para o tal do plantão fiscal, as questões de trabalho em geral. Se o fiscal não é sensibilizado pra aquilo (a discriminação) a pessoa vai embora.”

Na Secretaria de Direitos Humanos afirmou-se que o gênero tem sido usado como uma categoria transversal nos projetos, embora não explicitasse em que medida é incorporada nos seus projetos, afirmando que essa especificidade acaba ficando na esfera da SPM. Nesse sentido, é interessante reiterar que embora se encontre em alguns Ministérios e Secretarias o discurso da transversalidade, na prática ele ainda não parece muito claro.

Assim, caberia à SPM buscar junto aos quadros diretores e diretivos ministeriais, gestores/as, operadores/as, planejadores/as, formas e caminhos para incorporar essa nova perspectiva nos processos cotidianos de decisão. O objetivo em longo prazo seria de que não houvesse nenhuma reunião, seminário, negociação, implementação de ações, em que não estivesse contemplado tal princípio, em que a questão de gênero não tivesse um papel importante.

Levar a cabo uma empreitada dessa ordem de mudança no interior das instituições públicas e junto aos servidores e operadores públicos, requer tempo, paciência, obstinação e recursos e deve ser entendido como um processo, que poderia compreender várias etapas/momentos, pois para que todas as ações e projetos passem a serem analisados com a perspectiva de gênero todos os agentes envolvidos também devem adquirir competências em matéria de gênero. A competência de gênero compreende a reflexão sobre o próprio papel de gênero desde sua condição de sujeito social, assim como, a aptidão para formular e propor objetivos no âmbito das políticas de gênero; poder aplicá-las tanto ao trabalho técnico como ao trabalho especializado. Tais aptidões podem ser adquiridas através de treinamentos, capacitações, como reiteradamente sugerido.

Enfatizamos que a SPM deveria deslocar suas propostas para outros ministérios para que esses as incorporem colocando-as em prática. A força de incorporação dessas demandas está relacionada, permanentemente, com o poder organizativo e de mobilização das mulheres, dos movimentos sociais, das ONGs, lembrando que é recomendação da Plataforma de Beijing "outorgar em todos os ministérios o mandato de revisar políticas e programas, partindo de uma perspectiva de gênero e à luz da Plataforma de Ação; localizar a responsabilidade pela implementação de tal mandato no mais elevado nível possível; estabelecer e/ou fortalecer uma estrutura de coordenação interministerial para executar o dito mandato, supervisionar o progresso feito e relacionar-se com os mecanismos pertinentes".

Como forma de sistematizar e dar maior operacionalidade às recomendações sugeridas, a partir do levantamento documental, bibliográfico e da pesquisa realizada nos Ministérios, segue um quadro de recomendações, dividido em cinco sessões, separadas para fins metodológicos, pois, na prática, todas as áreas estão absolutamente inter-relacionadas.

## A. QUADROS DE RECOMENDAÇÕES

Este quadro compreende a síntese das questões, problemas e recomendações levantadas a partir do conjunto da pesquisa realizada, destacando os registros apresentados pelos/as entrevistados/as, no âmbito dos Ministérios, assim como com representantes dos movimentos sociais.

## POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS

Questões e Problemas	Recomendações
Descontinuidade das Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"><li>Efetuar um levantamento de todas as ações e programas conduzidos no Governo anterior e uma avaliação dos mesmos, que possibilite a continuidade de práticas bem-sucedidas e o aperfeiçoamento ou a mudança de perspectiva daquelas que não alcançaram o resultado esperado;</li></ul>
Falta de Monitoramento e Avaliação das Políticas Públicas	<ul style="list-style-type: none"><li>Estabelecer monitoramento e avaliações sistemáticas de forma a obter um controle dos impactos das políticas públicas nos grupos de mulheres;</li></ul>
Falta de responsabilização pelos resultados das políticas sociais	<ul style="list-style-type: none"><li>Apoiar a campanha pela lei de responsabilidade social comprometida com o fim das desigualdades, racial e de gênero;</li></ul>
Aumento da precariedade do trabalho	<ul style="list-style-type: none"><li>Combater o aumento da informalidade feminina.</li></ul>

## MUDANÇAS CULTURAIS

Questões e Problemas	Recomendações
Desconhecimento dos direitos de cidadania	<ul style="list-style-type: none"><li>Criar centros de integração cidadã com o objetivo de desenvolver gestões e participação mais equitativa entre os sexos e os grupos geracionais;</li></ul>
Falta de relações de gênero mais igualitárias nas famílias	<ul style="list-style-type: none"><li>Estimular campanhas abrangentes junto às famílias para desenvolver atitudes mais igualitárias em relação a meninos e meninas;</li></ul>
Persistência dos estereótipos e imagens femininas desqualificadoras	<ul style="list-style-type: none"><li>Criar programas que alterem radicalmente a imagem dos diversos grupos de mulheres na mídia, nos manuais escolares, nas revistas, etc.</li></ul>

## CONTROLE SOCIAL

Questões e Problemas	Recomendações
Desmobilização da sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"><li>Envolver com maior presença e eficácia membros ou representantes da sociedade civil;</li></ul>
Instauração de estratégias de <i>accountability</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>Responsabilizar e exigir práticas anti-discriminatórias de gênero, raça/etnia dos agentes públicos</li></ul>



## AÇÕES AFIRMATIVAS

Situação desigual das mulheres na sociedade	<ul style="list-style-type: none"><li>• Criar e consolidar ações afirmativas para as mulheres nos Ministérios e demais órgãos governamentais;</li><li>• Ampliar as ações de discriminação positivas existentes no âmbito das instituições públicas para a esfera das instituições privadas;</li><li>• Favorecer as instituições que adotarem ações afirmativas em licitações;</li><li>• Criar uma lei de incentivos às políticas anti-discriminação;</li><li>• Ampliar as discriminações positivas no ambiente de trabalho.</li></ul>
---	---

## INSTITUCIONALIDADE E GOVERNABILIDADE

Questões e Problemas	Recomendações
Precária sensibilidade dos gestores e agentes públicos para inclusão das questões de gênero nos programas e nas ações	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sensibilizar os gestores públicos, parlamentares e pesquisadores sobre a importância da transversalidade de gênero;</li><li>• Capacitar urgentemente gestores e funcionários/as públicos que são os responsáveis pela eliminação (ou não) das formas dissimuladas de dissimulação de discriminação institucional;</li></ul>

## TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E POBREZA

Questões e Problemas	Recomendações
Redução da pobreza entre as mulheres	<ul style="list-style-type: none"><li>• As Organizações Governamentais Públicas (nos planos Estadual, municipal e Federal) de pesquisa e dados estatísticos devem desagregar os indicadores relativos à pobreza por sexo.</li></ul>
Falta de oportunidades econômicas para as mulheres pobres	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reconstituir políticas econômicas, planos e programas de forma a levar em consideração a participação das mulheres;</li><li>• As Organizações Governamentais Públicas (nos planos Estadual, municipal e Federal) de pesquisa e dados estatísticos devem desagregar os indicadores relativos ao emprego por sexo, tanto no setor formal e informal;</li><li>• Conduzir análises de impactos das políticas macroeconômicas sobre as desigualdades de gênero.</li></ul>
	<ul style="list-style-type: none"><li>• Capacitar mulheres como administradoras rurais;</li><li>• Promover a sindicalização das mulheres rurais.</li></ul>
Vulnerabilidade das mulheres negras	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ações anti-discriminatórias no mercado de trabalho;</li><li>• Devem ser priorizadas nas ações afirmativas, especialmente aquelas relativas às condições de pobreza;</li><li>• Acesso ao sistema escolar;</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir o acesso a empregos e salários eqüitativos.</li> </ul>
Precariedade da cidadania das mulheres rurais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitar mulheres como administradoras rurais;</li> <li>• Promover a sindicalização das mulheres rurais;</li> <li>• Promover o seu acesso às fontes de financiamento e à titularidade das terras.</li> </ul>
Desemprego e vulnerabilidade das mulheres jovens	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As Organizações Governamentais Públicas (nos planos Estadual, municipal e Federal) de pesquisa e dados estatísticos devem desagregar os indicadores relativos ao emprego por Sexo e idade tanto no setor formal e informal.</li> </ul>
Restrições à implementação de mudanças favoráveis à condição de gênero na sociedade brasileira	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As mudanças na esfera política devem ser acompanhadas de mudanças na esfera jurídico-institucional e na prática dos/as operadores/as de direito.</li> </ul>
A falta de visibilidade da condição específica das mulheres indígenas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantir a representação concreta de mulheres indígenas na Secretaria de Política para Mulheres;</li> <li>• Articular ações da SPM com a FUNAI e com os movimentos indígenas organizados;</li> </ul>
Dificuldades em relação à transversalidade da perspectiva de gênero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer o entendimento da transversalidade de forma que não se apresente apenas superficialmente, mas com todo compromisso que representa;</li> <li>• Um plano de igualdade e oportunidades referenciado pela perspectiva de gênero, raça/etnia deve se constituir nos fundamentos do plano de Governo e de suas ações e não da Secretaria;</li> <li>• Capacitar os agentes institucionais em relação à transversalidade de gênero;</li> <li>• Estabelecer estratégias de reconhecimento da importância da transversalidade de gênero no planejamento das políticas públicas de forma a aumentar a visibilidade do papel da SPM no contexto das políticas sociais brasileiras;</li> <li>• Identificar as barreiras e resistente junto às diferentes instâncias institucionais.</li> </ul>
Falta de monitoramento e avaliação de políticas públicas sob a perspectiva de gênero.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar metodologias próprias de acompanhamento, monitoramento e de avaliação das políticas públicas com a perspectiva de gênero, com periodicidade bianual;</li> <li>• Estabelecer medidas de mensuração dos resultados das políticas em relação às mulheres;</li> <li>• Avaliar as políticas públicas, garantindo a desagregação dos dados em relação aos diferentes grupos de mulheres que compõem a sociedade brasileira;</li> <li>• Estimular a articulação entre as ações locais, estaduais, e nacionais, de forma a garantir que o alcance, a integração e comunicação das ações.</li> </ul>

## VII. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao finalizarmos este trabalho de tamanha dimensão e alcance, ficou evidenciado para nós o esforço gigantesco que a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres tem a sua frente. A perspectiva de gênero tem se apresentado timidamente nos projetos do plano governamental, situação não completamente inesperada se levarmos em consideração o fato de que a experiência com políticas públicas para as mulheres e de gênero é recente e tem sido restrita a núcleos específicos com baixa capacidade de expansão de suas ações e premissas, localizados nos Ministérios que tem uma tradição de políticas para as mulheres, como é o caso do Ministério da Saúde.

Embora o movimento feminista apresente elementos claros de incansáveis esforços e vigilância no que concerne às políticas públicas de gênero, é certo que seu eco não ressoou ainda no plano governamental. Ficou evidenciado na pesquisa o fato de que há, nas instituições, maior sensibilização para as desigualdades raciais do que para as desigualdades de gênero.

Isso indica que um plano inicial deve ser focado na promoção de estudos e pesquisas que evidenciem as desigualdades de gênero, na incorporação da desagregação de indicadores por sexo em todas as instituições de pesquisa governamentais (principalmente para subsidiar ações de combate a pobreza entre as mulheres) e na conseqüente divulgação ampla, pois a sensibilização para essa demanda política deve ter o alcance mais abrangente possível.

Em relação, especificamente, aos órgãos governamentais deve ficar claro, a partir de tais estudos, o fato de que as políticas não são neutras para gênero e têm impactos diferenciados em homens e mulheres. Enquanto esse elemento não for levado em conta desde a formulação das políticas públicas, não se está efetivando, de fato, a promoção da igualdade de gênero.

Outra reivindicação que precisa ser reforçada é a ação afirmativa para as mulheres. Dados já levantados permitem tornar viável a persistência da desigualdade de remuneração das mulheres no mercado de trabalho, o que dificulta sua autonomia econômica.

Emergiu como uma das questões mais problemáticas a questão do monitoramento e da avaliação das políticas públicas nacionais. Assim, garantir a incorporação da transversalidade de gênero deve passar necessariamente por um maior controle e conhecimento dos resultados e impactos de suas ações.

Apontamos também o fato de que é necessário um maior fortalecimento da instância de decisão política, a nível nacional (no âmbito da presidência da república, a SPM), que possa atingir ou incidir em todas as áreas do governo, com desdobramentos nas esferas estaduais e municipais, para a inclusão da dimensão de gênero na definição, aplicação e avaliação das políticas públicas nacionais e setoriais.

É interessante assinalar que muitas das propostas contidas neste documento estão presentes na apresentação das diretrizes dos programas (v1 e 2 PPA), que tem uma plataforma de ação avançada e inclusiva, mas que não chega a afetar a concepção e a formulação dos projetos.

Neste sentido, conclui-se que caberia a Secretaria implementar:

- A disseminação de uma nova institucionalização, que consiste em adotar o princípio da eliminação das assimetrias, através das mudanças na cultura dos planejadores e dos gestores e produzir condições para sensibilizar os agentes institucionais a incorporar e lidar com a diversidade, através da formação continuada dos mesmos. Nesse sentido, um plano de igualdade e de oportunidade tomando como referência a perspectiva de gênero, raça/etnia deve se constituir nos fundamentos do plano do governo e das ações e não da Secretaria, que tem por função primordial fazer as mediações, as negociações e as articulações;
- A transversalização de gênero para uma nova governabilidade, que representaria a incorporação da perspectiva de gênero como forma de aumentar a eficácia e efetividade das políticas de superação da pobreza e da desigualdade;
- Um diálogo efetivo e constante com a sociedade civil, que tornasse a Secretaria catalisadora das demandas e disseminadora de uma institucionalização que possibilite também a sua contribuição para o fortalecimento de uma nova cultura política no Brasil, sensível às desigualdades de gênero e raça.
- Uma interseção imprescindível com as ações para diminuição da desigualdade racial, pois, como afirma Pitanguy (2003:39) “do ponto de vista metodológico, é importante ter presente que as categorias raça/etnia podem ser objetos de programas específicos. Mas, sem dúvida, devem cortar transversalmente qualquer forma de atuação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, seja esta corretiva ou propositiva”. Seria interessante, nesse sentido, articular as políticas de ação afirmativa para a eliminação das desigualdades raciais com ações igualmente afirmativas para a eliminação das desigualdades de gênero.
- Se é fato que os esforços que devem ser empreendidos são complexos e vastos é também certo que representam uma oportunidade ímpar para as mulheres deixarem uma marca definitiva nos planos e ações do governo, contribuindo, dessa forma, para um modelo inclusivo nas políticas públicas em relação às mulheres com vistas à eliminação das desigualdades entre os sexos na sociedade brasileira.

## VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGENDE (2003). Cadernos AGENDE O Brasil para todos e todas: Proposta AGENDE para o Plano Plurianual 2004-2007: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Agende, Brasília.
- AVELAR, Lúcia (2001). *Mulheres na Elite Política Brasileira*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer: Editora da UNESP. profundas
- BARROS, Ricardo e Carvalho, Mirela (2003). "Desafios para a Política Social Brasileira. *Texto para Discussão no 985*. IPEA. Rio de Janeiro.
- BARSTED, Leila; Hermann, Jacqueline (2001). *As Mulheres e os Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: CEPIA.
- BIRGIN, Haydée (2003). "Políticas con perspectivas de género o el género como política?" In: *Debate Feminista: Heridas, muertes y duelos*. Nº 28. México.
- BOLETIM DIEESE (2003). *Edição Especial. Mulher Negra: Dupla Discriminação nos Mercados de Trabalho Metropolitano*. Site [www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br).
- FEMEA – Jornal do Centro Feminista de Estudos e Assessoria: *Mulheres no Congresso Nacional*(2003). Ano XI, no 120 e 122, Brasília, DF.
- CLADEM – Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher – (2002). *Relatório Nacional Brasileiro sobre a Situação da Mulher*. XXXI Assembléia de Delegadas da Comissão Interamericana de Mulheres – Organização dos Estados Americanos. Punta Cana, 29 a 31 de outubro de 2002. Site [www.cladem.org](http://www.cladem.org)
- COHN, Amélia (1996). "Políticas Sociais e Pobreza no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas no 12*, IPEA. Rio de Janeiro.
- DELPHY, Christine (coord.) (1991). *Particularisme & Universalisme : Nouvelles Questions Féministes*. Nos. 16-17-18 ; Paris.
- FEREIRA, Virgínia (2000). "A globalização das Políticas de Igualdade entre os sexos: do reformismo social ao reformismo estatal". In: *Políticas de Igualdade* Tavares, Tereza e Ferreira, Virgínia(orgs.). Revista da Associação Portuguesa de Estudo sobre as Mulheres: *EX AEQUO*, Nº 2/3. APEM. CELTA. Oeiras, Portugal.
- JOBERT, Bruno e Muller, Pierre (1987). *L'état en action*. Paris, PUF.
- HANNAN, Carolyn. (2003). "Gender Mainstreaming: Some Experience from the United Nations" BERNE, Swiss. Site [www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2003/SwissGM\\_20Jun2003.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2003/SwissGM_20Jun2003.pdf) (2003)

- "Transforming Empowerment and Gender Mainstreaming" Seoul, Korea. Site [www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2003/CH-Empmainstream-Korea.PDF](http://www.un.org/womenwatch/daw/news/speech2003/CH-Empmainstream-Korea.PDF)
- HASENBALG, Carlos. "Pobreza no Brasil no Final do Século XX". XI Congresso Brasileiro de Sociologia. Mesa Redonda: Exclusão Social e Cidadania. Unicamp, Campinas, SP.
- HENRIQUES, Ricardo (2001). "Desigualdade Racial no Brasil: Evolução das Condições de Vida na Década de 90". *Texto para Discussão* nº 807, IPEA, Rio de Janeiro.
- INSTITUTO de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA (2003) – *Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise*, no 5, 6 e 7. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- IBGE dados. Site [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).
- KABEER, Naila. Desde as Contribuições Feministas, para um Quadro Analítico. As Desigualdades de Gênero em Perspectiva Institucional. Mimeo,s/d.
- LOVELL, Peggy A (1994). "Race, Gender and Development in Brasil ". *Latin American Research Review*. VI. 29, Issue 3, 7-35. (2000) "Gender, Race, and the Struggle for Social Justice in Brazil." *Latin American Perspectives*, Issue 115, vol 27, no 6.
- LOURO, Guacira Lopes (1997). *Sexualidade e Educação. Uma perspectiva pós-estruturalista*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- LUNA, Ianni Barros (2003). *Filosofia e Feminismo: Representações sociais e Construções Identitárias na Academia*. Monografia. Departamento de Antropologia, UnB, Brasília (mimeo).
- MEHRA, Rekha (2000) et all. "Fulfilling the Beijing Commitment: Reducing Poverty, Enhancing Women Economic Options". *International Center for Research on Women – ICRH, US*. Site: <http://www.icrw.org/docs/Beijingbook.pdf>
- MONTAÑO, Sonia, et all. (2003). *Las políticas Públicas de Género: un modelo para armar. El caso de Brasil*. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Cepal/Eclac.
- OLIVEIRA, Guacira César (coord.)(2001). *Mulheres Negras: um retrato da discriminação racial no Brasil*. Articulação das Mulheres Brasileiras. Brasília, Ministério da Justiça, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.
- PENA, Maria Valéria e Pitanguy, Jacqueline (2003). *A Questão de Gênero no Brasil*. CEPIA e Banco Mundial. Site [www.cepia.org.br](http://www.cepia.org.br).
- PLANO Plurianual 2000-2003 – PPA : projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2000.
- PLANO Plurianual 2004-2007 – PPA: projeto de Lei. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2003.

- REDE Nacional Feminista de Saúde. *Dossiê Assimetrias Raciais no Brasil* – Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos- Belo Horizonte: Rede Feminista de Saúde: 2003.
- REIS, Elisa (2003). "Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas". In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, Vol. 18;No. 51; fevereiro.
- RELATÓRIO da 2ª Oficina de Articulação para Intervir no PPA. (2003). Brasília. Site [www.inter-redes.org.br](http://www.inter-redes.org.br)
- SCOTT, Joan (1995). "Gênero: uma Categoria Útil de Análise Histórica". In *Educação e Realidade*.vl. 20, n. 2, p. 71-99, Porto Alegre: Pannonica.
- SILVA, Manuela (2000). "Internalizar a igualdade de gênero nas políticas públicas: um caminho em aberto". In: *Políticas de Igualdade*. Tavares, Tereza e Ferreira, Virgínia(orgs.). Revista da Associação Portuguesa de Estudo sobre as Mulheres: *EX AEQUO*, No. 2/3. APEM. CELTA. Oeiras, Portugal.
- SOARES, Sergei (2001). "Nota Técnica: a dimensão de Gênero do Salário Mínimo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada", *Textos IPEA*. Brasília.
- SOUZA, Celina (2003). "Estado da Arte" da Área de Políticas Públicas: Conceitos e Principais Tipologias ".Texto apresentado No XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais - ANPOCS. GT: Políticas Públicas, Caxambu, outubro.
- SUÁREZ, Mireya. "Gênero: uma Palavra para Desconstruir Idéias e um Conceito Empírico e Analítico ". *Gênero no Mundo do Trabalho*. I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil.p.16-30. Campinas, 2000.
- STIEGLER, Barbara (2003). *Género, Poder y Política*. División de Cooperación Internacional de la Friedrich-Ebert-Stiftung. Departamento América Latina y el Caribe, Bonn/Alemanha.
- WALBY, Sylvia (2000). "A União Européia e as Políticas de Igualdade de Oportunidades". In: *Políticas de Igualdade* Tavares, Tereza e Ferreira, Virgínia (orgs.). Revista da Associação Portuguesa de Estudo sobre as Mulheres: *EX AEQUO*, No. 2/3. APEM. CELTA. Oeiras, Portugal.