

SPM – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres
Presidência da República

I^a CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

Políticas para as Mulheres:
um desafio para a igualdade
numa perspectiva de gênero

Contribuição para Plenárias Municipais e/ou Regionais
Roteiro



FAZ DIFERENÇA ACABAR COM A INDIFFERENÇA

I. Apresentação

Este roteiro tem por finalidade contribuir para o debate e a formulação de propostas que culminarão na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, a ser realizada em Brasília em julho de 2004, por iniciativa da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres–SPM e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher–CNDM. Neste sentido, sugerimos uma metodologia e um processo de organização, assim como propomos temas ao debate, visando uma orientação geral sobre o processo de preparação das plenárias municipais e/ou regionais.

A Conferência foi convocada através de Decreto publicado no Diário Oficial da União, edição n. 247 de 19 de dezembro de 2003, e tem por objetivo propor diretrizes para a fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A Conferência será construída em um processo de participação das mulheres através de plenárias municipais ou regionais, conferências estaduais e da conferência nacional. A iniciativa do governo federal em promover I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres reveste-se de ineditismo e é significativa na construção dos debates e compromissos junto aos movimentos sociais de mulheres e feministas.

Ao convocar a Conferência, a Secretaria dá cumprimento aos compromissos assumidos pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva com a igualdade e a equidade de gênero e com a construção de uma sociedade política e socialmente democrática. Isto implica dar um salto de qualidade nas políticas públicas, introduzindo e consolidando a perspectiva de gênero na gestão governamental, ou seja, as políticas são voltadas para uma população composta de homens e mulheres, que ocupam posições desiguais e não eqüitativas na sociedade, as quais devem ser consideradas no momento de elaboração das ações e dos programas. Perspectiva de gênero implica, ainda, incorporar a transversalidade das políticas, ou seja, a necessidade de que em todas as políticas e órgãos destinados a implementá-las essa realidade seja considerada e as ações sejam articuladas e não fragmentadas. Em síntese, políticas de igualdade de gênero, assim como de combate à discriminação racial são inseparáveis de um compromisso com a inclusão social e com a governabilidade democrática. E é com essa compreensão que foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Além de ser um momento especial de balanço das políticas públicas no âmbito federal e de definição de diretrizes para os próximos anos, a Conferência está estruturada de modo a permitir, também, que esse processo seja conduzido tendo em vista as políticas públicas de gênero nas esferas estaduais e municipais. Nesse sentido, sugerimos que os debates sobre as políticas de gênero a serem desenvolvidos neste processo tomem como fio condutor as seguintes perguntas:

a) Qual o desenho das políticas públicas que queremos construir para combater as desigualdades existentes na sociedade brasileira e, particularmente, as desigualdades entre homens e mulheres, e alcançar uma equidade de gênero neste novo momento político?

b) Como pretendemos viabilizar tais políticas?

c) Quais os agentes e parceiros centrais?

II. Metodologia

A estrutura das plenárias e a forma de condução dos debates dependerão da realidade e da dinâmica de cada local. Visando facilitar a dinâmica das plenárias, apresentamos uma sugestão para o formato dos trabalhos, considerando as características da atividade: um encontro para definição de prioridades políticas. O Regimento (D.O., Edição nº 247 de 19/12/2003), em seu Capítulo III, Art. 6º, indica o seguinte temário:

I – Análise da realidade brasileira: social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade;

II – Avaliação das ações e política públicas desenvolvidas para as mulheres, nas três instâncias de governo: municipal, estadual e federal, frente aos compromissos internacionais – acordos, tratados e convenções;

III – Proposição de Diretrizes da Política Nacional para as Mulheres, numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades para os próximos anos.

Para dinamizar e abrir espaço para as experiências e reivindicações de todas as mulheres envolvidas, possibilitando também o diálogo desde cada município até o momento nacional, da realização da I Conferência, sugerimos que os debates utilizem uma metodologia aproximativa, e aberta, partindo e evidenciando os problemas reais e sentidos pelas participantes.

III. Eixos temáticos

Os três eixos centrais da Conferência propõem a abertura de um debate partindo dos acúmulos e compromissos assumidos pelo Brasil e desdobre-se criticamente na avaliação e proposição de políticas públicas. Os eixos buscam estruturar o debate, considerando a diversidade local, mas com o cuidado de construir o diálogo para resoluções nacionais.

1. Análise da realidade brasileira nas áreas social, econômica, política, cultural e os desafios para a construção da igualdade: envolve um diagnóstico sobre as principais características dessa realidade e como as mulheres se inserem nesses contextos; quais são, dentre todos os problemas arrolados, aqueles considerados centrais para serem enfrentados por um programa mais duradouro de políticas públicas. As dimensões políticas, econômicas culturais e sociais dessa realidade se materializam em questões, problemas e temas os quais foram separados para facilitar a estruturação dos debates.

2. Avaliação das ações e políticas públicas desenvolvidas para mulheres nas três instâncias de governo: municipal, estadual e federal frente aos compromissos internacionais, acordos e convenções: tomando como referência de compromissos governamentais os acordos assinados no âmbito internacional, particularmente a CEDAW (Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher), e as plataformas eleitorais transformadas em programas de governo, este eixo trata de comparar e avaliar em que medida as intenções políticas se materializaram em iniciativas, ações e programas, qual a abrangência de tais iniciativas e qual o enfoque trabalhado. O balanço pode levar em conta as avaliações já acumuladas pelos encontros e conferências que as mulheres brasileiras têm realizado nos últimos anos, particularmente a Plataforma Política Feminista, retirada da Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, realizada em 2002.

3. Proposições de Diretrizes da Política Nacional para as Mulheres numa perspectiva de gênero, apontando as prioridades dos próximos anos: neste ponto, assim como no anterior, espera-se que as demandas e propostas já sistematizadas em encontros realizados recentemente e a avaliação do que foi realizado nos três níveis de administração pública até o momento, sejam sintetizadas num elenco central de diretrizes de políticas públicas nacionais. Baseada nessas contribuições e em consonância com os compromissos de governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres-SPM, definiu um conjunto de metas para o PPA 2004-2007, com ênfase em três pontos: combate à violência; igualdade nas relações de trabalho; e a gestão das políticas de gênero.

Os temas abaixo servem como roteiro para o debate sobre esses eixos e a realidade brasileira, mas podem ser ampliados, modificados ou reduzidos, conforme a dinâmica de cada plenária. Na preparação deste roteiro foram consultados e observados os apontamentos e contribuições de diversas autoras e as produções coletivas do movimento de mulheres e feministas para as Conferências Internacionais, suas avaliações posteriores e os documentos aportados pelos Ministérios e demais parcerias institucionais da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

1. Enfrentamento à pobreza, geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e à terra: estudos e diagnósticos realizados na última década trouxeram evidências mais consistentes sobre a relação entre a pobreza e desigualdades de gênero. Conforme tem sido indicado em documentos da ONU, em todo o mundo as mulheres são as mais pobres entre os mais pobres. Sua posição estrutural na família e no mercado de trabalho, bem como os preconceitos, continuam favorecendo a reprodução dos diferenciais de rendimento em relação aos homens e da segregação ocupacional. A PNAD de 2001 mostrou que, em média, as mulheres ganham pouco mais de 60% do salário dos homens e estão concentradas nas faixas mais baixas de rendimento: enquanto 29% da população masculina ocupada recebe até 1 salário mínimo, entre as mulheres este percentual alcança 45,6%. E são as mulheres negras as mais pobres entre os mais pobres. Entre toda a população ocupada, elas ganham 51% da média de rendimento das mulheres brancas e 70% do rendimento dos homens negros. As desvantagens e os preconceitos permanecem mesmo entre a parcela mais escolarizada e com rendimentos mais elevados. Entre a população com 11 anos ou mais de escolaridade, as mulheres recebem 67% do salário médio dos homens. As trabalhadoras agrícolas constituem a terceira maior categoria ocupacional de mulheres e respondem por 16,1% da população feminina ocupada, porém, permanecem sem acesso a direitos básicos de cidadania e trabalho, sem acesso ao crédito e a titularidade da terra é dificultada por esses e outros obstáculos. Políticas de combate à pobreza passam por políticas de gênero, que contemplem a cidadania e o “empoderamento” das mulheres e não apenas suas atribuições familiares. A SPM definiu como uma de suas prioridades a igualdade nas relações de trabalho. A conferência nacional poderá contribuir para o aprimoramento dessa prioridade, considerando, em seus debates, propostas e sugestões relacionadas com as políticas que contribuem para o combate à pobreza e a realidade de homens e mulheres no momento de sua formulação; políticas formais de emprego e as ações relacionadas com o combate à discriminação de sexo e de raça, a segregação ocupacional, os diferenciais de rendimento e medidas de combate à precariedade das relações de trabalho, através de parcerias com as centrais sindicais e as ONGs que atuam na área; políticas que estimulem a geração de renda e a redução da precariedade do trabalho informal; formas de estímulo à autonomia das mulheres através do acesso ao crédito e à posse da terra.

2. Violência/políticas de segurança: as violências e discriminações de gênero em nosso país são resultado e testemunho da articulação entre exclusão estrutural nas esferas econômica, cultural e política. Sua face mais brutal é a violência sofrida pelos diferentes segmentos de mulheres. Essas multifaces dão conta de que a violência é um mecanismo estrutural e massivo de sujeição das mulheres aos homens. Pesquisa da Fundação Perseu Abramo junto a 2.500 mulheres (“A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado/2001”) revelou que uma em cada cinco mulheres declara ter sofrido algum tipo de violência perpetrada por alguém do sexo masculino. Embora, na década de 90, os movimentos de mulheres tenham conquistado importantes avanços na adoção de políticas públicas de enfrentamento à violência, em especial as Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, que somam hoje em torno de 300, Casas Abrigo, em torno de 80, e serviços de referência para pessoas que sofrem violência sexual e necessitam de ser atendidas na área de saúde, a oferta ainda é extremamente insuficiente. Além disso, a qualificação dos serviços desafia o estado brasileiro em todas as áreas, notadamente pela inexistência de normas e protocolos, pela precariedade dos recursos e pelo baixo investimento. O fomento das redes inter-institucionais ainda é tímido, e representa hoje o principal desafio e a pauta central proposta pela Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres em suas relações institucionais, através da construção de parcerias com ONGs e movimentos sociais e diferentes níveis de governo. É ainda relevante destacar a importância do enfrentamento à exploração sexual e do tráfico de mulheres e meninas, pauta de Comissão Especial de Inquérito Parlamentar, de ação específica do Ministério da Justiça e demais parcerias.

3. Questão racial e étnica: além das desigualdades de classe e de gênero, a sociedade brasileira é profundamente marcada por desigualdades raciais, assim como étnicas. Dois indicadores sintetizam esse quadro de desigualdade: A escolaridade e a renda. Enquanto a taxa de analfabetismo dos brancos com 15 anos ou mais é de 7,7%, entre os pardos é de 18,1% e entre os pretos alcança 18,7%. Não apenas a média de anos de estudos dos pretos e pardos é menor, mas sua renda, comparativamente ao tempo de estudo, também é bem menor. Mas a discriminação racial não atinge apenas os mais pobres e menos escolarizados. As imagens veiculadas na mídia, os casos de violência policial contra negros com elevada escolaridade e condutas diferenciadas em relação a pessoas de acordo com a cor da pele em espaços públicos são demonstrativos de que valores e práticas discriminatórias perpassam todos os estratos da sociedade. Inúmeros estudos mostram que as mulheres negras sofrem mais discriminação, encontram-se na base da pirâmide social, ganham, em média 50% do que ganham as mulheres brancas, e estão ainda menos presentes do que as mulheres brancas nas esferas de decisão política. A construção da democracia na sociedade contemporânea passa por redistribuição econômica e social que garanta

um sentido universal de justiça e, ao mesmo tempo, o reconhecimento da diversidade e das diferenças que compõem a sociedade e das necessidades daí decorrentes. No campo das Políticas Públicas, além de consolidar uma legislação anti-discriminatória, isto implica medidas de combate às desigualdades que incidam sobre as injustiças materiais e simbólicas. Neste aspecto, importa discutir as medidas centrais, no âmbito das políticas de gênero, para enfrentar as discriminações raciais e étnicas, conferindo mais visibilidade sobre essa realidade, formulando políticas de ação afirmativa que possam ser desenvolvidas de modo transversal e estabelecendo parcerias com a Secretaria Especial de Políticas e Promoção de Igualdade Racial-SEPPIR.

4. Saúde, direitos sexuais e direitos reprodutivos: embora alguns avanços possam ser destacados no âmbito das políticas públicas, o tema dos direitos sexuais e reprodutivos permanece como um dos pontos centrais para as mulheres brasileiras. Neste item, importa considerar, entre outros aspectos, políticas que enfoquem o direito ao livre exercício da sexualidade e o acesso à informação e o desvinculem do aspecto da reprodução; políticas voltadas para os direitos reprodutivos como direitos à informação e acesso a serviços para homens e mulheres planejarem sua vida sexual e reprodutiva, políticas que proporcionem a maternidade segura às mulheres que queiram ter filhos e políticas que enfrentem o problema do direito das mulheres sobre o seu próprio corpo e à escolha sobre ter ou não ter filhos. É muito importante estimular e desenvolver a formação dos profissionais e a qualificação dos serviços para que eles sejam eficientes frente aos problemas e agravos à saúde e para que promovam a auto-estima e a capacidade de decisão das usuárias.

Apesar dos esforços direcionados aos riscos especiais à saúde da mulher, as complicações relacionadas à gravidez, ao abortamento inseguro e ao parto estão entre as principais causas de mortalidade e adoecimento das mulheres em idade reprodutiva. As doenças profissionais, as atividades penosas e as conseqüências da dupla jornada de trabalho vêm sendo documentadas e estudadas sob a ótica de gênero mais recentemente no sistema de saúde, e indicam a necessidade de aplicação da legislação de proteção e da vigilância sobre as condições de bem-estar e os direitos das mulheres trabalhadoras.

5. Educação e cultura: a educação constitui mecanismo indispensável para reverter as desigualdades e promover o “empoderamento” das mulheres e meninas. A educação não discriminatória beneficia a sociedade como um todo, construindo valores democráticos e promovendo o desenvolvimento humano integral. A igualdade de acesso à educação e a erradicação do analfabetismo são instrumentos essenciais ao desenvolvimento das mulheres. A participação das mulheres em condições de igualdade na administração educacional, na formulação de políticas e na tomada de decisões na

educação, seja na condição de profissionais do setor seja na condição de usuárias, é fundamental para a democratização, qualificação e ampliação do papel da educação na promoção da igualdade. A educação deve considerar também a valorização das habilidades práticas, dos aspectos culturais e papéis dos sujeitos em suas comunidades. Isto implica construir diferentes estratégias de ampliação e difusão dos conhecimentos, inclusive no campo científico, tecnológico e no campo da informatização. Os veículos de difusão são importantes meios educacionais. A informação e os meios de comunicação informatizados estão se tornando cada vez mais importantes na democratização da sociedade e na difusão de opiniões e conhecimentos. Promover o acesso das mulheres às novas tecnologias de informação constitui um novo e importante ponto do debate sobre gênero e educação. Por outro lado, a mídia não oferece uma imagem equilibrada das mulheres em seus diversos estilos de vida e contribuições dadas por elas à sociedade como um todo, além de difundir imagens negativas e degradantes das mulheres. Desenvolver uma visão crítica desta produção e apoiar instrumentos de promoção da igualdade e de avaliação que incluam as mulheres e os produtores culturais e comunicadores é essencial para construir um sistema de validação e crítica democrática. Promover um enfoque multicultural da educação e considerar este aspecto em todas as políticas públicas é imprescindível para a democratização das políticas públicas, sua qualificação e eficácia.

6. Juventude: a nossa sociedade mantém a discriminação contra as meninas e jovens, articulando a condição racial, sexual, cultural à desvalorização da expressão e das vivências e percepções dos mais jovens. As meninas e jovens têm maior dificuldade de acesso à saúde e às informações adequadas e não-discriminatórias quanto à sua sexualidade. Desde muito cedo começam a desempenhar tarefas domésticas pesadas e, devido à tradição, dedicam-se ao casamento ou têm experiências de gravidez em idade precoce. Oferecer às jovens formação acadêmica e técnica, planejamento para uma carreira profissional, experiência adequada de trabalho e acesso ao emprego fortalecem sua capacidade de liderança e desenvolvem suas habilidades à participação plena na sociedade. As políticas públicas em diferentes áreas e níveis institucionais devem respeitar e valorizar a expressão de cada uma dessas meninas e jovens, reconhecendo sua especificidade e sua liberdade para a tomada de decisões, orientando-as e apoiando-as. A sociedade deve demonstrar sua capacidade de atenção e cuidado sem tolher a criatividade e a expressão próprias das novas gerações.

7. Poder, democracia e participação: a institucionalidade democrática em nosso país ainda se encontra em fase de consolidação. Só na última década começamos a vivenciar práticas mais democráticas e a ampliar o leque de direitos de cidadania. Ainda assim, permanece grande o hiato entre os direitos legalmente assegurados e a sua efetivação prática. Uma das maiores expressões da característica pouco inclusiva da democracia

brasileira está no acesso das mulheres ao poder político e à representação. Embora tenham uma participação coletiva significativa em diversos tipos de movimentos sociais, as mulheres ainda encontram muitos obstáculos na sua trajetória de acesso ao poder, sobretudo em se tratando dos cargos de representação no poder político. Esse quadro é mais dramático quando olhamos a presença de mulheres a partir do recorte racial e étnico e verificamos que tal presença se estreita ainda mais para as mulheres não-brancas. O Brasil é o último país da América do Sul no ranking da participação feminina nos parlamentos nacionais e em toda a América Latina está à frente, apenas, da Guatemala, de Honduras e do Haiti. Só agora, no século 21 temos, pela primeira vez, duas mulheres como governadoras. E elegemos pouco mais de 6% de prefeitas nas últimas eleições municipais. No Judiciário, o estabelecimento de concursos públicos retirou critérios subjetivos muitas vezes preconceituosos da seleção e possibilitou que as mulheres galgassem espaços importantes. Ainda assim, nos cargos mais elevados e que dependem de indicações essa presença ainda é bem restrita. Neste governo a participação de mulheres no mais alto escalão da administração executiva, os ministérios, foi ampliada: de início foram cinco indicadas para ministérios ou cargos com status de ministra e no momento quatro desses cargos são ocupados por mulheres. Mas isto ainda representa menos de 15% dos cargos existentes. Embora um pouco mais elevados, os percentuais de ocupação de cargos de direção da administração pública permanecem muito aquém de sua presença, já que o setor público é um dos maiores empregadores para as mulheres. A adoção das cotas por sexo para as eleições, na segunda metade da década de noventa, foi um passo mais ofensivo das mulheres no sentido romper com os padrões que dominam a rota de ingresso na política e exigir reconhecimento como sujeitos políticos, mostrando que a equidade na participação é um problema da democracia, e não das mulheres. Acesso e direito à representação, mecanismos de participação através do fortalecimento das organizações coletivas e condições de inclusão, política e social foram compromissos públicos assumidos pelo atual governo. As mulheres brasileiras têm muito a dizer sobre esses três aspectos, preservando uma perspectiva universalista na formulação de políticas públicas, mas, ao mesmo tempo, exigindo o reconhecimento da diversidade no momento de sua formulação. No atual momento, estão em debate propostas sobre a reforma política. Propostas relacionadas com mudanças no sistema eleitoral com impactos sobre as políticas de cotas estão sendo discutidas, o financiamento público de campanha, a mudança no sistema de listas de candidaturas, a fidelidade partidária, entre outros itens. No campo da participação direta, destacam-se as experiências dos Conselhos de orçamento e de gestão setorial, como saúde e educação. Embora a participação das mulheres seja majoritária nos níveis comunitários – Assembléia e Conselhos locais – nos níveis mais altos de decisão esta relação é invertida. Portanto, é essencial debater e propor estratégias de estímulo à equidade nos espaços decisórios da gestão administrativa e a ampliação dos mecanismos democráticos da gestão pública e de controle cidadão, garantindo a representação real das mulheres nos espaços de poder.