

## IGUALDADE DE GÊNERO

### 1 APRESENTAÇÃO

Para enfrentar as desigualdades de gênero existentes em nosso país, muitas são as áreas da vida social que devem ser objeto de intervenção estatal. Apesar de alguns avanços nos anos recentes, o Estado brasileiro ainda não incorporou contundentemente em sua agenda o enfrentamento da desigualdade entre homens e mulheres, um componente estruturante de nossas desigualdades sociais.

Por se tratar de um campo de disputas culturais, ideológicas e políticas, muitas vezes pequenas conquistas são comemoradas como grandes avanços. Adicionalmente, as barreiras culturais ainda presentes na sociedade brasileira se impõem a uma atuação efetiva do governo nesse campo, fazendo que ocorram embates na própria esfera governamental.

As políticas para as mulheres e as políticas para a igualdade de gênero executadas pelo governo federal nos últimos anos, que abrangem diferentes temas, recentemente foram organizadas na forma do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), cuja execução é coordenada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM).

Este capítulo abordará alguns dos temas presentes no debate público em 2008 e no primeiro semestre de 2009. Na seção 2, são analisadas as recentes discussões sobre mudanças legais com o objetivo de aumentar a presença de mulheres em nossas casas legislativas e também os mais recentes embates ocorridos em torno da implementação da Lei nº 11.340/2006, a Lei Maria da Penha (LMP), que define mecanismos de enfrentamento da violência doméstica contra as mulheres.

Na seção 3, optou-se pela análise das ações implementadas pelo governo federal em 2008 com o objetivo de promover a autonomia econômica das mulheres e sua participação no mundo do trabalho. Com isto, analisam-se ações não somente da SPM, mas também do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Cumpre ressaltar que as ações implementadas em 2008 foram selecionadas e analisadas com um olhar a partir do fim de 2009. Isto é, este último ano mostrou que ações que poderiam parecer de menor importância naquela data tiveram desdobramentos que as tornaram dignas de atenção. O capítulo traz, ainda, uma breve análise da execução orçamentária da SPM em 2008. Por fim, na seção 4, há as considerações finais.

## 2 FATOS RELEVANTES

### 2.1 As mulheres e os espaços de poder e decisão

No que diz respeito à participação política feminina, um dos eventos mais importantes do período foi a aprovação, pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em julho de 2009, do Projeto de Lei nº 5.498/2009, referente à reforma eleitoral. O projeto, que tramita no Senado Federal, prevê alterações na Lei nº 9.504/1997, a Lei Eleitoral, e traz mudanças no que tange às candidaturas femininas, embora ainda tímidas quando se vislumbra um horizonte de paridade na vida política institucional.

As principais demandas foram: *i*) a reserva de 5% do Fundo Partidário para ser aplicada na formação política das mulheres; *ii*) o estabelecimento do percentual de 10% do tempo de propaganda partidária para utilização pelas mulheres candidatas; *iii*) a obrigatoriedade, em vez da simples reserva, do preenchimento pelos partidos do mínimo de 30% e do máximo de 70% para candidaturas de cada sexo; e *iv*) a sanção de 2,5% a mais do Fundo Partidário destinados à formação das mulheres, caso o partido não cumpra o preenchimento das cotas. As medidas visam ao estímulo à participação das mulheres na vida política, estrito senso, e ao aumento progressivo das candidaturas femininas a cargos eletivos.

Tal demanda tem sido foco de esforços e ações combinadas entre sociedade civil, Poderes Executivo e Legislativo, ao longo de 2008, a partir das deliberações da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, realizada em agosto de 2007. Desta conferência resultou o II PNPM, que trouxe um novo eixo de atuação voltado exclusivamente para o fortalecimento da participação das mulheres nos espaços de poder e decisão, haja vista as péssimas estatísticas do Brasil nesse campo.

O Brasil ocupa uma das piores posições quando se trata do tema: em 2008, em um *ranking* entre 130 países, o país ocupava a 110ª posição, segundo a terceira edição do Relatório sobre as Disparidades Globais de Gênero, do Fórum Econômico Mundial. De acordo com os dados da União Interparlamentar (UIP), organização internacional com sede em Genebra, na Suíça, que mede mensalmente a participação das mulheres nos parlamentos nacionais de 188 países, o Brasil ocupava, em julho de 2008, a 142ª posição, ficando somente à frente do Haiti e da Colômbia, entre os países da América Latina. Em setembro de 2008, as mulheres brasileiras representavam apenas 9% da Câmara Federal.

Na busca pela reversão deste quadro, muitas ações têm sido empreendidas, culminando na proposta de reforma eleitoral. Um primeiro esforço a ser destacado diz respeito à elaboração, no início de 2008, de documento intitulado Plataforma Política das Mulheres, voltado a candidatos e candidatas nas eleições municipais. A plataforma foi elaborada pelo Fórum de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, com apoio da SPM. Com esta ação, o Fórum objetivou iniciar

um trabalho de sensibilização para a problemática da posição ocupada pelas mulheres nos espaços de poder e decisão ao longo de 2008, passando pelas eleições municipais, visando às eleições estaduais e federais de 2010.

Outra ação de fôlego, que se somou à elaboração da Plataforma Política das Mulheres, foi o lançamento da campanha *Mais mulheres no poder. Eu assumo esse compromisso!*, em agosto de 2008, promovida pelo Fórum Nacional de Instâncias de Mulheres de Partidos Políticos, pelo Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) e pela SPM. A campanha, de caráter permanente, visou, no seu primeiro momento, à publicação e à visibilização da Plataforma Política das Mulheres, tendo-se em vista as eleições de outubro de 2008.<sup>1</sup>

As mobilizações seguiram em 2009, com a incorporação da bancada feminina no Congresso Nacional às ações. A partir do tema *Mais mulheres no poder: uma questão de democracia*, como o mote das comemorações relativas ao Dia Internacional da Mulher, foi realizado um seminário em que foram debatidos os temas da sub-representação das mulheres nos espaços de poder e decisão; a democracia, as mulheres e o poder; e a reforma política. Além disso, na ocasião, foram apresentados os resultados da pesquisa do Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope)/Instituto Patricia Galvão, realizada em fevereiro de 2009, sobre as percepções da população brasileira acerca da candidatura de mulheres a cargos eletivos. Segundo a pesquisa, a maioria da população brasileira (75%) é favorável à política de cotas para mulheres na política e apoia (86%) a punição dos partidos políticos que não cumprem a cota de 30% de candidaturas femininas prevista na atual legislação.

Foi na esteira dessas ações, reforçando o esforço conjunto entre sociedade civil, Executivo e Legislativo, que se instituiu a Comissão Tripartite para discussão, elaboração e encaminhamento da proposta de revisão da lei eleitoral com recorte de gênero, especialmente voltada para garantir o percentual de 30% de vagas destinadas às mulheres.

Frente a tantas ações, cabe questionar se o aumento da proporção de mulheres no Legislativo se refletirá na ampliação e na qualidade das ações voltadas à emancipação e à liberação das mulheres. Afastando-se de pré-concepções que naturalizam uma suposta política no feminino – associando as mulheres a atributos de cuidado, abnegação, cooperação e, portanto, a sua participação nos espaços políticos ao desenvolvimento de uma política mais ética –, a defesa de que os estados devam promover o direito de participação política das mulheres se justifica pelos argumentos do aprofundamento da democracia. Enfatiza-se a necessidade de aprimorar a qualidade da democracia ao ampliar a participação das vozes

---

1. Disponível em: <<http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br>>.

dissonantes, investindo tanto em uma política da presença – a partir da visibilidade recorrente da diversidade, seja ela de gênero, seja ela de raça etc. – quanto em uma política de ideias – a partir da inclusão de diferentes visões e valores, reforçando o caráter plural e conflitivo, inerente ao jogo político democrático.<sup>2</sup>

## 2.2 Convenções de gênero, a Lei Maria da Penha e o sistema de justiça

Em março de 2009, mês em que se comemora o dia internacional das mulheres, o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) lançou seu relatório global bianual (2008-2009) sobre a situação das mulheres no mundo. O mesmo relatório que critica a precariedade da participação feminina nos espaços de poder no Brasil elogia os avanços brasileiros no que tange ao enfrentamento da violência contra as mulheres. Intitulado: *Quem responde às mulheres?*, o documento assevera que a Lei Maria da Penha é uma das três legislações mais avançadas para enfrentamento da violência contra as mulheres no mundo, figurando ao lado da Lei da Violência Doméstica da Mongólia e da Lei de Proteção contra a Violência de Gênero da Espanha, ambas aprovadas em 2004.

Ponto para o Brasil na sua política de enfrentamento da violência contra as mulheres? Nem tanto. Desde a sua promulgação em 2006, a Lei Maria da Penha tem sido alvo de grandes investidas que ameaçam a sua correta aplicação na defesa dos direitos e da vida das mulheres. Entre as propostas de reforma do Código de Processo Penal (CPP) – ora em tramitação –, que podem invalidar as conquistas consubstanciadas no novo marco legal, ao trazerem de volta a validade da aplicação da Lei nº 9.099/1995 para os casos de violência doméstica e os persistentes questionamentos sobre a constitucionalidade da LMP, destacam-se as divergentes interpretações recentes acerca do caráter público e incondicionado da ação penal nos casos dos crimes de violência doméstica tipificados pela lei.

Dias após o lançamento do relatório elogioso, a queda de braços que vem sendo travada entre o(s)/a(s) defensor(es)/(as) da Lei Maria da Penha e os mais diversos tribunais de justiça do país sobre a exigência ou não da representação da vítima de violência para a continuidade da denúncia recebeu um golpe certo. Em abril de 2009, o emblemático caso Samambaia (Distrito Federal), que se centra no caráter incondicional ou não da ação penal em casos de violência doméstica e familiar, foi arquivado por decisão do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT). A fim de entender os meandros do debate sobre a incondicionalidade da LMP e a sua relevância para a garantia dos direitos e da vida das mulheres, que se encontram em situação de violência doméstica e familiar, cabe retomar em linhas gerais o referido caso.

---

2. Os conceitos de política de presença e política de ideias foram trabalhados por Anne Phillips, autora norte-americana. Ver Phillips (2001, p. 268-290).

Ocorrido em novembro de 2006, o caso Samambaia trata do espancamento e da queimadura de primeiro e segundo graus de uma mulher, grávida de seis meses, pelo seu companheiro. Após o incidente, a vítima registrou ocorrência e, temendo por sua vida, refugiou-se na casa de uma parenta afim. A Promotora de Justiça deu início ao processo, solicitando a prisão preventiva do acusado conforme prevê a LMP. Frente ao ocorrido, a vítima foi expulsa da casa em que se refugiara, retornando para a casa em que vivia com o agressor. Nesse ínterim o Primeiro Juizado Especial de Samambaia marcou audiência para ouvir a vítima, que, se sentindo pressionada pela situação em que se encontrava, retirou a queixa contra o agressor. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT) interveio solicitando recurso ao TJDFT sob a alegação de que se tratava de uma ação pública incondicionada.

O MPDFT valeu-se de um argumento fundamentado em estudos e pesquisas sobre o comportamento recorrente de mulheres em situação de violência doméstica e familiar. Segundo as análises, por se encontrarem sob forte pressão familiar e social e temor de morte, as vítimas costumam retirar a ocorrência, do que deriva a reincidência das agressões e, em alguns casos extremos, a morte de muitas mulheres. Frente a este quadro, o MP entendeu que as vítimas de violência doméstica e familiar não se encontram em condições de decidir sobre a manutenção da ação e, sendo assim, interpretam-na, a partir da Lei Maria da Penha, como de caráter público e incondicionado à representação da vítima.

Oito meses depois, em maio de 2007, em uma decisão não unânime, o TJDFT entendeu que a ação era pública e incondicionada e autorizou sua continuidade. Em função da falta de unanimidade da decisão, conforme define a tradição do rito, necessitou-se de um novo julgamento e, 23 meses depois, em nova decisão, o TJDFT decidiu pelo arquivamento definitivo do caso. Há, ainda, a possibilidade de o MPDFT interpor novo recurso junto ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), como já ocorrido em outros casos semelhantes, alguns bem-sucedidos e outros nem tanto.

Um dos acórdãos exemplares neste sentido foi proferido em agosto de 2008, pela 6ª turma do Superior Tribunal de Justiça, sob a relatoria da ministra Jane Silva, em função de um recurso também originado pelo MPDFT. Ao julgar a solicitação de *habeas corpus* em um caso de acusação de violência doméstica e familiar, o acórdão negou o pedido, entendendo que, dada a natureza do crime de violência doméstica e familiar, apoiando-se nos artigos da Lei Maria da Penha, trata-se de ação penal pública e incondicionada.

O acórdão abriu importante precedente para julgamentos de outros tantos recursos semelhantes em análise no STJ, mas se trata de uma conquista frente a outras tantas derrotas. Em vista desse impasse entre suas interpretações e a sua correta

aplicação, do ponto de vista da garantia dos direitos das mulheres, a Lei Maria da Penha tem sido objeto recorrente de recursos no STJ, a ponto de ser enquadrada na nova Lei nº 11.672/2008, a Lei dos Recursos Repetitivos, criada com vista à celeridade e à melhor gestão dos processos no STJ. Assim, em agosto de 2009, o STJ estabeleceu prazo para a manifestação de órgãos e entidades sobre a necessidade ou não de representação da vítima, nos casos de violência doméstica, após a vigência da Lei Maria da Penha; ao cabo do período previsto, a questão será julgada.

Frente a tal possibilidade, os movimentos de mulheres e feministas têm se mobilizado em defesa da Lei Maria da Penha, grande patrimônio político feminista, símbolo máximo das conquistas da luta histórica no enfrentamento da violência contra as mulheres e fonte de grande investimento da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres do governo federal. Para os movimentos, o que está por trás dos ataques à lei são as profundamente enraizadas convenções tradicionais de gênero, oriundas de uma ideologia patriarcalista, que persistentemente reforça modelos de feminilidade submissa e frágil e de masculinidades viris e agressivas. A partir dessas convenções de gênero, o Poder Judiciário brasileiro acaba por reforçar a banalização da violência contra as mulheres como crime de menor potencial ofensivo, a partir da aplicação da Lei nº 9.099/1995, em detrimento da Lei Maria da Penha.

### **3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS**

O ano de 2008 marcou o início do novo Plano Plurianual (PPA) – com uma nova organização da programação da SPM – e da execução do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

No quadriênio 2004-2007, tinha-se um planejamento organizado em torno de três programas finalísticos: um, voltado para o enfrentamento da violência contra as mulheres; um segundo, para a promoção de ações no campo do trabalho; e um último programa composto por ações destinadas a promover a transversalização da temática de gênero nos demais órgãos de governo, nos níveis subnacionais, na produção de conhecimento, na capacitação de gestores e educadores, entre outras.

Para o novo PPA 2008-2011, a organização proposta difere um pouco. Mantém-se o programa voltado para a temática da violência; tem-se outro para a transversalidade, composto por ações-meio; e um terceiro que reúne as ações temáticas executadas pela SPM, englobando os campos do mundo do trabalho, da educação, da saúde e do acesso ao poder. A nova organização parece refletir de maneira mais acertada a forma de trabalho da SPM, apesar de toda sua atuação que escapa às classificações disponíveis nas metodologias de planejamento e orçamento atualmente adotadas.

A tabela 1 apresenta a execução orçamentária de todos os programas da SPM em 2008. Cabe lembrar que não se trata do orçamento do governo federal para as políticas de igualdade de gênero e/ou políticas para as mulheres. Apesar de ser um orçamento muito tímido diante do Orçamento Geral da União (OGU) ou em comparação com as demais áreas sociais do governo federal, é possível observar um constante crescimento nos montantes alocados e liquidados pela SPM ao longo dos anos. Em 2007, esta secretaria havia executado R\$ 36,4 milhões, dos quais somente R\$ 3,8 milhões haviam sido investidos no antigo programa de incentivo à autonomia econômica. Em 2008, o total geral executado foi de R\$ 55,9 milhões. Averiguou-se, portanto, um aumento real de 54% em relação ao ano anterior.

**TABELA 1**  
**Execução orçamentária dos programas da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2008)**  
(Em R\$)

Programas/ações	Dotação inicial	Autorizado (lei + créditos)	Liquidado	Nível de execução (%)
	(A)	(B)	(C)	(C/B)
Prevenção e enfrentamento da violência contra as mulheres	27.833.500	27.833.500	25.378.902	91,2
Cidadania e efetivação de direitos das mulheres	20.200.000	20.200.000	18.378.749	91,0
Gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas	6.100.000	6.100.000	5.441.146	89,2
Enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes	850.000	850.000	574.112	67,5
Apoio administrativo	5.731.467	6.461.471	6.127.707	94,8
<b>Total</b>	<b>60.714.967</b>	<b>61.444.971</b>	<b>55.900.616</b>	<b>91,0</b>

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).  
Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

De todas as áreas temáticas de atuação da SPM, tanto por meio de parcerias quanto por meio da implementação de ações finalísticas, a área do trabalho e da autonomia econômica merece destaque por diversas razões.

Em primeiro lugar, o mundo do trabalho é um campo de importância crucial para o enfrentamento das desigualdades de gênero e para a promoção da autonomia das mulheres. É hoje um dos espaços em que a discriminação de gênero se torna mais evidente, ao tempo em que constitui uma área de grande importância para a vida dos indivíduos, tanto por proporcionar aos acesso a bens materiais como por todos os seus componentes menos tangíveis, ligados à construção da identidade e da realização pessoal.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2008 mostram que as mulheres participam muito menos do mercado de trabalho que os homens – 57,6% contra 80,5%; e apresentam taxas de desemprego muito mais

elevadas –, enquanto 9,6% delas estavam desempregadas em 2008, 5,2% dos trabalhadores do sexo masculino estavam nessa situação. Além disso, as mulheres ainda ganham muito menos que os homens, mesmo sendo mais escolarizadas: na média, recebiam pelo trabalho 65,5% do que recebiam os homens.

Por essas e outras razões – discriminação, menos oportunidades de ascensão, assédio moral e sexual, falta de autonomia econômica, levando a situações de submissão à violência doméstica e sobrecarga devida à dupla jornada – os temas do trabalho e da autonomia econômica encontram-se há muitas décadas na pauta dos movimentos feministas e de mulheres.

Trata-se, adicionalmente, de um tema de difícil atuação por parte dos governos. Além dos limites inerentes à própria configuração das atuais políticas públicas de trabalho e emprego, o ministério por elas responsável não se tem mostrado aberto à incorporação efetiva da temática da igualdade de gênero em seus programas e suas ações.<sup>3</sup>

As políticas públicas de emprego e trabalho no Brasil foram configuradas como atreladas ao trabalho assalariado formal e ainda como fruto da replicação de modelos oriundos dos países desenvolvidos. Por estas e outras razões, o chamado Sistema Público de Emprego (SPE) tem se mostrado ineficiente para enfrentar a heterogeneidade característica do mercado de trabalho brasileiro, bem como os níveis de precarização existentes. Como defende Cardoso Jr. (2005, p. 171), “a questão é que ainda não existem no Brasil políticas públicas de geração de trabalho e renda para segmentos expressivos da população economicamente ativa que estejam desempregados por longo período (...) ou subempregados em condições precárias”. Ora, se as mulheres são maioria nas ocupações precárias e apresentam níveis de formalização inferiores aos dos homens,<sup>4</sup> a atual configuração das políticas de emprego e renda são ainda menos adequadas para lidar com a sua realidade no mercado de trabalho.

Desde sua criação, a SPM busca implementar ações com o objetivo de incentivar a autonomia econômica das mulheres e formar parceria com atores governamentais e o setor privado neste sentido. Contudo, o caminho nesta área sempre foi bastante tortuoso. A partir de 2008, no entanto, percebem-se um relativo fortalecimento dessas ações e maiores tentativas de ampliação de seu escopo, como será visto a seguir.

Constituiu-se, assim, um campo de atuação bastante rico, que passa por diferentes tipos de atuação, alguns deles que se vêm consolidando ao longo dos anos, e outros, mais inovadores, que demonstram, entretanto, necessitar de muito mais fôlego para dar conta das desigualdades existentes.

---

3. Conforme já analisado neste periódico, ver Ipea (2007).

4. Em 2008, 42,1% das mulheres ocupadas com 15 anos ou mais estavam em posições consideradas precárias – emprego sem carteira, trabalho doméstico, trabalho sem remuneração e trabalho na produção para o próprio consumo ou na construção para o próprio uso. Entre os homens, a proporção era de 26,2%, segundo dados da PNAD 2008.



Três parecem ser as mais importantes frentes de atuação para o combate às desigualdades entre homens e mulheres no mercado de trabalho na atualidade brasileira. São elas: estímulo à participação das mulheres no mercado de trabalho; políticas de incentivo à equalização de salários, *status*, cargos e tratamento igual; e políticas de incentivo ao compartilhamento de tarefas domésticas e à conciliação entre trabalho, vida pessoal e vida familiar.<sup>5</sup> Em cada uma destas frentes, têm-se diversas possibilidades de ação governamental, bem como problemáticas a serem enfrentadas. Outra diferenciação pode ser feita entre as ações voltadas para as trabalhadoras urbanas e aquelas que têm como beneficiárias as trabalhadoras rurais.

O primeiro eixo temático do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, intitulado *Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social*, traz 12 metas, a serem alcançadas até 2011, horizonte temporal do plano, oito prioridades e, nelas, 72 ações. O quadro a seguir traz um resumo do eixo:

#### QUADRO 1

##### **Eixo 1 – Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social** **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**

Prioridades	Número de ações	Órgãos responsáveis
1.1 Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho	11	MTE, SPM, Casa Civil, MDS, <sup>1</sup> SG/PR, <sup>2</sup> SEPPIR <sup>3</sup> e MME <sup>4</sup>
1.2 Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio da assistência técnica, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio	30	MDS, MTE, SPM, MinC, <sup>5</sup> MDA, MME e Mapa <sup>6</sup>
1.3 Promover a oferta de equipamentos sociais que contribuam para ampliar o tempo disponível das mulheres	3	MDS e MEC <sup>7</sup>
1.4 Promover a proteção social das mulheres em situação de vulnerabilidade, contribuindo para o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza e para a melhoria das condições de vida de suas famílias	2	MDS e MEC
1.5 Garantir o cumprimento da legislação e promover a valorização do trabalho doméstico remunerado e não remunerado	7	MTE e SPM
1.6 Promover relações de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, orientação sexual, geração ou deficiência com equidade salarial e no acesso a cargos de direção	10	SPM e MTE
1.7 Promover políticas de previdência social inclusivas para as mulheres	6	MPS, SPM e MS
1.8 Promover o acesso das mulheres à documentação civil	3	MDA e MME
<b>Total: 8 prioridades</b>	<b>72 ações</b>	<b>15 órgãos</b>

Fonte: Brasil (2008a).

Notas: <sup>1</sup> Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

<sup>2</sup> Secretaria Geral da Presidência da República.

<sup>3</sup> Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

<sup>4</sup> Ministério de Minas e Energia.

<sup>5</sup> Ministério da Cultura.

<sup>6</sup> Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

<sup>7</sup> Ministério da Educação.

5. Uma vasta literatura no Brasil e no mundo tem sido produzida há décadas no sentido de avaliar as desigualdades de gênero no mundo do trabalho e os instrumentos utilizados para enfrentá-las. Alguns exemplos recentes, que apresentam também análises de políticas públicas são: Araújo, Picanço e Scalón (2007), Abramo (2007) e Costa *et al.* (2008).

Em 2008, foram priorizadas, em princípio, 20 ações neste eixo, das quais algumas não foram efetivamente realizadas. A análise das ações empreendidas ao longo de 2008 pela SPM, pelo MDA e pelo MTE, responsáveis pelas principais ações do eixo temático, revela que este é ainda um campo sensível às resistências e marcado por lentos avanços. A seguir, são apresentadas as ações de cada um destes três órgãos.

### 3.1 Ministério do Trabalho e Emprego

Com suas políticas de seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão de obra, qualificação profissional e geração de emprego e renda, o sistema público de emprego apresenta potenciais para alavancar a participação feminina no mundo de trabalho. Para isto, entretanto, deveria organizar-se sobre bases mais amplas, uma vez que as mulheres ainda são minoria no mercado de trabalho, apesar do movimento de crescimento, e estão ainda menos presentes no mercado de trabalho formal, que, como dito anteriormente, é o foco do SPE.

Apesar de o MTE ser responsável ou corresponsável por nada menos que 27 ações do Eixo 1 do II PNPM são poucas e pontuais aquelas atualmente empreendidas pelo ministério com algum recorte de gênero. Esta é uma temática que, quando incorporada, geralmente o é somente nos documentos e nos discursos.<sup>6</sup>

No caso da *qualificação profissional*, as mulheres têm representado, já há alguns anos, mais da metade do total de pessoas qualificadas pelo MTE.<sup>7</sup> Em 2008, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) firmou convênios, no valor total de R\$ 140 milhões, para formar 268 mil pessoas – que vêm se inscrevendo ao longo de 2009. No caso dos convênios firmados em 2007, e cujos cursos foram oferecidos em 2008, do total de inscritos – 81.177 pessoas – 67% eram mulheres e, entre os concluintes (71.313), 59%.<sup>8</sup> No termo de referência do PNQ, aprovado em abril de 2008, incluem-se as mulheres entre os grupos com “prioridade de acesso” aos cursos.<sup>9</sup>

6. Chama atenção que em publicação recente da SPM, destinada à divulgação das ações do governo federal na área da autonomia econômica, constem ações da SPM, MDA, MinC e que, sob coordenação do MTE, tenha sido incluída somente a Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho, que sequer se reuniu entre março de 2007 e fevereiro de 2009. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/comissao\\_tripartite/atas.asp](http://www.mte.gov.br/comissao_tripartite/atas.asp)>.

7. Uma das metas do II PNPM é “manter a média nacional em, no mínimo, 50% de participação das mulheres no total de trabalhadores capacitados e qualificados atendidos pelo PNQ e nos convênios do MTE com entidades que desenvolvam formação profissional” (BRASIL, 2008a). No I PNPM, já havia a mesma meta, permanentemente atingida não como fruto de um esforço do gestor público em atrair mulheres para os programas de qualificação ou alguma atuação específica neste sentido – a despeito de, em 2008, uma das ações prioritárias ser “Estimular, no âmbito do Programa Nacional de Qualificação – PNQ, a participação de mulheres nos cursos de capacitação e qualificação técnica e gerencial” (1.1.7) (BRASIL, 2008a).

8. Ver capítulo 7 neste periódico. O PNQ firma convênios em um exercício para a capacitação no exercício seguinte, como regra geral. Assim, os inscritos e concluintes em 2008 são o produto de convênios firmados em 2007 e, da mesma forma, os convênios firmados em 2008 – o caso daqueles incluídos no Plano Setorial de Qualificação voltado para beneficiários(as) do Programa Bolsa Família (PlanSeQ Bolsa Família), tratado a seguir – vêm formando profissionais ao longo de 2009 e nos anos seguintes.

9. “Cabe salientar que, de qualquer forma, em todas as ações do PNQ, a preferência de acesso será de pessoas em maior vulnerabilidade econômica e social, populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social que, conseqüentemente, têm maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho, particularmente os/as trabalhadores/as desempregados/as com baixa renda e baixa escolaridade, desempregados de longa duração, afrodescendentes, indíodescendentes, mulheres, jovens, pessoas com deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras” (BRASIL, 2008b).

Merece destaque o PlanSeQ Bolsa Família, que tem a meta de qualificar 180 mil pessoas nas áreas de construção civil e de turismo. Também chamado Programa Próximo Passo, o PlanSeQ Bolsa Família vem sendo executado por meio da parceria entre o MTE e o MDS – para a área de construção civil – e com o Ministério do Turismo para a segunda área, com monitoramento permanente da Casa Civil. O plano foi desenhado com o objetivo de gerar oportunidades para beneficiários e beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) em áreas que vêm demandando mais mão de obra qualificada. No caso da construção civil – cuja meta é a formação de 116 mil pessoas –, pretende-se responder também à expansão do setor devida em grande medida ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e ao programa Minha Casa, Minha Vida. Desta forma, a distribuição de vagas e de recursos do PlanSeQ Bolsa Família segue a mesma proporção da distribuição de recursos do PAC, nas 13 regiões metropolitanas que concentram o maior volume de investimentos – 95% dos recursos do PlanSeQ destinam-se a essas regiões. No caso do turismo, foram selecionados 65 destinos turísticos e priorizadas, para as primeiras turmas, as capitais e algumas áreas do estado de Alagoas.

No que diz respeito à política de gênero, destaca-se a recomendação de que 30% das vagas dos cursos sejam ocupadas por mulheres. Além disso, todo o material de divulgação incluiu figuras femininas e masculinas, o que foi destacado por entrevistadas na pesquisa qualitativa feita pelo MDS sobre percepções acerca do PlanSeQ Bolsa Família.<sup>10</sup> Em 2009, duas turmas foram formadas e, nas solenidades de entrega de certificados de ambas, que contaram com a presença do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, houve destaque para a participação feminina nos cursos e para a importância da qualificação profissional para a autonomia das mulheres.<sup>11</sup>

No entanto, o programa desde o início vem enfrentando dificuldades em sua implementação, inclusive para atrair beneficiários e beneficiárias para os cursos. Ainda serão utilizadas novas estratégias para que as metas do programa sejam alcançadas,<sup>12</sup> mas, no caso das mulheres, somam-se a essas dificuldades aquelas

---

10. A pesquisa foi realizada para compreender o baixo número de inscrições na primeira fase do programa. De acordo com o sumário executivo da pesquisa, “a questão de gênero foi discutida espontaneamente em todos os grupos focais, revelando que o setor de construção civil é percebido como predominantemente masculino e que a qualificação de mulheres para o mesmo é inovadora. Embora não tenham sido raras declarações de mulheres que afirmaram não ter se inscrito devido à área da qualificação oferecida, a conclusão mais recorrente dos grupos é de que esse é um desafio superado uma vez que o trabalho de mulheres tem sido cada vez mais valorizado nesse setor” (BRASIL, 2009a, p. 3).

11. No discurso proferido pelo presidente na formação da primeira turma, em Belo Horizonte, os dois exemplos citados foram de formandas. Sobre uma delas, o presidente relatou: “neste momento, a grande preocupação da Mônica é convencer o filho de seis anos de que mulher pode, sim, trabalhar na construção civil. Mas o menino (...) até hoje só tinha visto homens exercendo a profissão. Ele morre de medo de que a mãe mude de sexo. (...) Um dia desses, a Mônica foi para casa usando macacão e capacete. Só assim o pequeno (...) começou a entender que a mãe continua sendo mulher, mesmo com roupa de pedreiro”. Em ambas as solenidades, o presidente também fez menção à importância da autonomia econômica para a mulher não se submeter à violência doméstica.

12. O PlanSeQ Bolsa Família havia atraído até meados de 2009 cerca de 36,5 mil pessoas, a respeito dos quais ainda não se disponibilizaram as informações por sexo. Mas, mais de 127 mil pessoas se inscreveram previamente como interessadas nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e nos postos de atendimento do Sistema Nacional de Emprego (Sine).

encontradas para a permanência das alunas nas turmas. Tendo em vista as responsabilidades familiares assumidas por essas mulheres, os gestores do programa relatam tanto dificuldades relativas à ampliação do lanche, também para os filhos que acompanham as mães qualificandas, quanto tentativas de conseguir vagas em creches e pré-escolas para possibilitar a presença das mulheres nos cursos.

Como apurado pela pesquisa realizada pelo MDS sobre o PlanSeQ Bolsa Família:

Entre as obrigações que poderiam ser incompatíveis com o curso, os participantes relataram atividades laborais ou escolares e, mais freqüentemente, o cuidado de filhos pequenos. O tipo de arranjo familiar dos beneficiários é determinante do tipo de empecilho referido, sendo possível identificar situações de famílias monoparentais em que a mãe, além de ser a única elegível para o PlanSeQ Bolsa Família, é também a responsável pelo sustento e cuidado da família, o que torna improvável, ou impossível, sua participação na qualificação. Mesmo em casos de famílias conjugais foi freqüente a percepção, pelos beneficiários, de que a família não tem alguém disponível para participar, pois as mulheres, quando não exercem atividade fora do domicílio, têm o tempo muito comprometido no cuidado da casa e dos filhos (BRASIL, 2009a, p. 3).

Isso demonstra que, apesar da priorização no documento de referência do PNQ, a política de qualificação profissional do MTE não apresenta, de fato, recorte de gênero.<sup>13</sup> Não há adequações para que se viabilize a priorização às mulheres nos cursos, sobretudo naqueles setores em que elas ainda são minoritárias, com vista a diminuir a segregação ocupacional. Os horários e as estruturas dos cursos não são adequados às necessidades das mulheres que, de forma geral, assumem a maior parte das responsabilidades familiares. Não há tampouco a previsão de estratégias diferenciadas para atrair as mulheres para os cursos – pois não bastaria uma reserva de vagas se as mulheres não têm disponibilidade de tempo ou não se vêem aptas a se qualificarem para o mercado de trabalho.

No caso dos Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeQs), tem-se que, em alguns setores, os empresários podem manifestar interesse em contratar mais mulheres, por exemplo, uma vez que a demanda por um curso de qualificação pode vir de governos, empresários e sociedade civil – qualquer parte representativa do setor de atividade econômica.

Um exemplo foi o caso do PlanSeQ Trabalho Doméstico Cidadão, uma demanda da Federação Nacional das Trabalhadoras Domésticas (FENATRAD). Entre 2006 e 2007, o plano capacitou 350 trabalhadoras em algumas cidades

---

13. Ver Costa e Sardenberg (2008, p. 101-138).

como projeto-piloto. No entanto, não teve continuidade em 2008, como havia sido previsto, pois nenhuma entidade apresentou proposta à chamada pública do MTE. Estava destinado o montante de R\$ 1,2 milhão para a capacitação de 1.900 trabalhador(es)/(as). Nenhuma proposta foi encaminhada no prazo – dezembro de 2008 –, que também não foi prorrogado e, desde então, não houve novas iniciativas por parte do MTE de retomar este plano, que havia sido extensamente acordado entre MTE, SPM e SEPPIR.

Além de aumentar a qualificação das mulheres trabalhadoras – potencialidade não efetivada pelo caráter bastante limitado desta política,<sup>14</sup> que alcança uma proporção muito pequena do total do público-alvo, e pela ausência de recorte específico –, outros potenciais da política de qualificação profissional para alavancar a participação feminina no mercado de trabalho estariam em qualificar mulheres para setores dos quais atualmente elas estão excluídas e inserir o tema das relações de gênero e das desigualdades entre homens e mulheres nos módulos de “cidadania”, que representam atualmente cerca de 20% da carga horária dos cursos dos PlanSeQs.

O PNQ será objeto de avaliação contratada pela SPM, a ser realizada em 2010. Por meio dela, será possível avaliar o programa sob a perspectiva de gênero, não somente em seu desenho, mas também em seus impactos sobre os(as) beneficiários(as). Além disso, a partir da avaliação, será possível propor remodelações no programa, de modo que seja mais eficaz na promoção da equidade.

A política de *intermediação de mão de obra*, executada pelo Sine busca colocar ou recolocar o(a) trabalhador(a) no mercado de trabalho. Para isto, o Sine reúne, de um lado, informações acerca das exigências dos empregadores que disponibilizam suas vagas junto aos postos de atendimento e, do outro, informações sobre o(a) trabalhador(a) que busca emprego junto ao serviço. Em 2008, foram quase 6 milhões de inscritos no país. Destes, cerca de 1 milhão foi efetivamente colocado, isto é, conseguiu um posto no mercado de trabalho por meio do Sine.<sup>15</sup> Somente os postos de atendimento informatizados do Sine possuem informações desagregadas por sexo. Neles, inscreveram-se 2,07 milhões de mulheres (47% do total), das quais 281 mil alcançaram uma colocação, isto é, 13,5%, comparados a 20% entre os homens.

---

14. Ver capítulo 7 deste periódico em seus últimos números. Os maiores esforços em qualificação profissional atualmente são empreendidos no âmbito do Sistema S e pelos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFETs). Apesar de não haver recortes de gênero nesses cursos, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apurou, em 2007 – no suplemento da PNAD sobre educação profissional – que as mulheres também eram maioria entre as pessoas que frequentavam ou haviam frequentado anteriormente cursos de educação profissional (52,3%).

15. Inscritos são “todos os trabalhadores que buscam o Sine à procura das ações que compõem o Programa do Seguro-Desemprego”. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/imo/default.asp>>. Ressalte-se que o *site* do Sine no portal do MTE não traz quaisquer informações desagregadas por sexo.

Apesar de também estar incluído no II PNPM, não há nenhum recorte de gênero nas ações de intermediação de mão de obra do MTE. Este seria um campo de importante atuação não somente para ampliar a inclusão de mulheres colocadas no mercado de trabalho via Sine, mas também para ampliar as possibilidades dessa inserção. Neste sentido, os(as) operadores(as) do sistema poderiam ser capacitados(as) com o objetivo de romper a segregação existente no mundo do trabalho, reproduzida por estereótipos de gênero que definem determinados lugares e profissões como mais femininos ou mais masculinos.

Os dados dos beneficiados pelo *seguro-desemprego* refletem a própria organização do mercado de trabalho, uma vez que só têm acesso a este direito o(a) trabalhador(a): com carteira assinada, que tiver sido dispensado(a) sem justa causa, estiver desempregado(a), tiver recebido salários consecutivos, no período de seis meses anteriores à demissão, tiver sido empregado(a) de pessoa jurídica por pelo menos seis meses nos últimos 36 meses, não possuir renda própria e não receber Benefício de Prestação Continuada (BPC) da Previdência Social. As trabalhadoras domésticas – que representavam cerca de 16% da força de trabalho feminina, em 2008 – não têm esse direito, por exemplo, que é facultativo. Além de as mulheres participarem menos do mercado de trabalho, elas ocupam proporcionalmente menos posições com carteira assinada. Desta forma, as mulheres beneficiadas pelo seguro-desemprego correspondem a cerca de metade do total de homens beneficiados. Em dezembro de 2008, por exemplo, 431 mil trabalhadores do sexo masculino receberam o benefício, comparados a 200 mil trabalhadoras na mesma situação.

Os dados mostram que o tempo de desemprego das mulheres é, na média, maior que o dos homens.<sup>16</sup> Uma proposta de política para enfrentar este problema poderia ser, por exemplo, estabelecer uma duração superior do benefício para as mulheres trabalhadoras, estratégia semelhante à que foi usada na recente crise, quando se prorrogou a duração do benefício do seguro-desemprego para os trabalhadores demitidos em dezembro de 2008 nos setores mais atingidos pela retração econômica.

No caso das ações de *geração de emprego e renda*, como era de se esperar, tampouco se observou algum tipo de transversalização de gênero. As informações sobre créditos concedidos também não são desagregadas por sexo e a política não tem por objetivo priorizar as mulheres em qualquer de suas linhas. No caso da Política de Economia Solidária, Andrade (2008) analisa: “registra-se uma ausência sistemática de ações com impacto efetivo na transformação dos lugares sociais

---

16. Nas regiões metropolitanas pesquisadas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), o tempo despendido na procura por trabalho é maior para as mulheres. São Paulo é uma importante exceção. A título de exemplo, enquanto as desempregadas em Salvador gastavam em média 19 meses à procura de emprego, os homens gastavam 15 meses – dados de outubro de 2009.

ocupados pelas mulheres no campo da economia solidária, ou seja, observa-se uma lacuna no que se refere, especificamente, à preocupação com a efetiva inclusão das mulheres”. E ainda:

(...) também é relevante que, mesmo após o Sies [Sistema de Informações em Economia Solidária] e o processo avaliativo do Proninc [Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas] terem constatado que as mulheres são minoritárias e estão inseridas marginalmente no campo da economia solidária, esse fato não tenha provocado a mobilização da Senaes [Secretaria Nacional de Economia Solidária] (ANDRADE, 2008, p. 139-169).

No caso do Sies, a consolidação dos números relativos aos anos de 2005 a 2007 mostra a existência de 21.859 empreendimentos de economia solidária no Brasil, dos quais participam 1.057.114 bilhão de homens e 630.382 bilhão de mulheres, 63% e 37%, respectivamente.

No II PNPM, estão previstas ações de ampliação do acesso das mulheres ao Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (1.2.9); incentivo ao acesso a incubadoras e empreendimentos solidários e fortalecimento da rede de mulheres na economia solidária (1.2.19); e inclusão da temática de gênero na formação dos agentes de desenvolvimento solidário (1.2.20). Entretanto, ao que tudo indica, essas ações ainda não saíram do papel, apesar de terem sido definidas como prioritárias para 2008. Seu prazo no PNPM é o ano de 2011.

No caso das trabalhadoras rurais, as políticas se diferenciam significativamente e vêm sendo empreendidas há mais tempo e com mais foco, como será visto a seguir.

### **3.2 Ministério do Desenvolvimento Agrário**

O MDA, diferentemente do MTE, tem um histórico de incorporação do recorte de gênero em suas políticas. Apesar de todos os limites, ações especialmente voltadas para as mulheres trabalhadoras rurais estão presentes há vários anos na agenda federal do desenvolvimento agrário, o que se deve à própria relevância dos movimentos sociais de trabalhadoras rurais e de sua atuação histórica. A Assessoria de Gênero, Raça e Etnia (Aegre), ligada ao gabinete do ministro, coordena estas ações no ministério e atua no sentido de garantir e expandir a transversalização de gênero nas políticas do órgão.

Nesse sentido, merecem destaque as ações de concessão de crédito via Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), inclusive com a linha especial PRONAF Mulher; as ações de documentação da trabalhadora rural; a Assistência Técnica e Extensão Rural (Ater); o fomento ao cooperativismo e comercialização para agricultoras; e ações para ampliar a participação das mulheres nas políticas públicas.

Na safra 2007-2008, foram firmados 8.743 contratos na linha do *PRONAF Mulher* – cerca de 20% a menos que no período anterior –, com um valor total financiado de R\$ 62 milhões – uma leve redução em relação à safra 2006-2007. Contudo, trata-se ainda de uma linha ainda de muito pouca significância no montante de crédito destinado à agricultura familiar, que superou R\$ 9,8 bilhões aplicados na safra 2007-2008. Cabe lembrar, no entanto, que as agricultoras acessam o crédito não somente via PRONAF Mulher, mas também em outras linhas, tanto com o companheiro como sozinhas. Outra situação comum é a de mulheres que acessam o PRONAF Mulher devido à insolvência de seu companheiro. Isto é, o homem contrai o empréstimo, não consegue pagá-lo e precisa de mais crédito e, então, a mulher o toma em seu nome. Neste sentido, o PRONAF Mulher, assim como outras linhas do programa, na prática, funciona como uma possibilidade de um crédito a mais para agricultores endividados. Há evidências de que mesmo aquelas que acessam a linha de crédito podem continuar sem participação na gestão dos recursos.<sup>17</sup>

Para se ter uma ideia do universo potencial de beneficiárias de uma linha como o PRONAF Mulher, pode-se tomar como referência o Censo Agropecuário 2006, que informa a existência de 3,7 milhões de mulheres com 14 anos ou mais ocupadas na agricultura familiar e de 600 mil estabelecimentos de agricultura familiar – de um total de 4,3 milhões – dirigidos por uma mulher. Considerando, ainda, que um/a mesmo(a) agricultor(a) pode assinar mais de um contrato, tem-se a indicação de que o PRONAF Mulher ainda deveria ser significativamente ampliado para cobrir uma parte maior das trabalhadoras no campo.

Há de reconhecer, contudo, a importância de uma linha específica destinada às mulheres no sentido de dar visibilidade para essas trabalhadoras, muitas vezes vistas somente como mão de obra suplementar ou como ocupadas em trabalhos não produtivos. De acordo com a PNAD 2008, a mão de obra feminina representava 58,8% do total de pessoas ocupadas em atividades agrícolas não remuneradas.

Diante disso, as ações voltadas para a capacitação dos operadores de crédito e dos extensionistas são de suma importância. As dificuldades aqui estão nas instituições bancárias e nas Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emateres), cujos agentes ainda carregam fortes preconceitos de gênero e resistência à figura feminina como trabalhadora autônoma, independente e produtiva. Neste sentido, cabe mencionar as chamadas para projetos de Assistência Técnica e Extensão Rural direcionados às mulheres. Em 2008, esta ação apoiou 36 projetos e executou cerca de R\$ 6,6 milhões, no âmbito do Programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar.

---

17. Uma dessas evidências é o alto percentual de trabalhadoras sem remuneração no setor agrícola. Em 2008, chegava a 28,5%.



A ação de Assistência Técnica e Extensão Rural, no entanto, é mais restrita, focando-se na assistência à produção, sem incluir, por exemplo, a organização de trabalhadores(as). Diante disto, o MDA lançou, em 2008, o programa Organização Produtiva das Mulheres Rurais, em parceria com SPM, MDS e Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP). Trata-se de uma iniciativa abrangente, que busca fortalecer organizações produtivas de trabalhadoras rurais, garantindo o acesso às políticas de apoio à produção e à comercialização. Incentiva a troca de informações e o aprimoramento de conhecimentos técnicos a partir da valorização do que se chama “economia solidária e feminista” e de estratégias de desenvolvimento sustentável. Há uma integração com a política de economia solidária do MTE para atender trabalhadoras urbanas e uma preocupação em formar mulheres nos temas de gênero, feminismo e empoderamento.

O curso, que começou em 2009, promove:

(...) a formação de mulheres rurais com base nos princípios da economia solidária e feminista; das políticas públicas de apoio à produção e à comercialização; e nos instrumentos de gestão de organizações econômicas. A meta é constituir uma rede nacional de mulheres qualificadas para colaboração no fortalecimento das organizações produtivas de agricultoras familiares, assentadas da reforma agrária, agroextrativistas, pescadoras artesanais, aquicultoras familiares, indígenas e quilombolas. Serão realizados três módulos para discutir temas relacionados às Políticas Públicas para Mulheres e Desenvolvimento Rural; à Comercialização e Acesso aos Mercados; e à Gestão de Organizações Produtivas. Nos debates, serão apresentadas e discutidas políticas voltadas para as mulheres rurais, em diálogo com as propostas de movimentos de mulheres e com as experiências desenvolvidas pelos grupos produtivos.<sup>18</sup>

A prioridade é apoiar projetos nos Territórios da Cidadania. São assistidos grupos produtivos e redes de grupos produtivos de mulheres, bem como feiras de economia feminista e solidária.

As feiras foram inseridas no programa por serem um espaço importante de troca de conhecimento e experiências e de comercialização dos produtos. A partir do incentivo do MDA, a participação de mulheres e organizações de mulheres nas feiras nacionais da agricultura familiar e da reforma agrária cresceu de 1,4% para 22,9%, entre as quatro primeiras edições da feira. No âmbito do programa organização produtiva, o apoio à realização das feiras está condicionado à articulação institucional na localidade e ao cumprimento de metas relativas à promoção de capacitação e debate e à promoção de trocas de experiências no âmbito do evento.<sup>19</sup>

18. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/aegre/index.php?scid=622&ctuid=21810>>.

19. Ver Brasil (2009c).

O programa é gerenciado por um comitê gestor e, em cada estado, institui-se um comitê estadual para trabalhar sobre temas específicos. Apesar de ter executado somente cerca de R\$ 500 mil em 2008 – uma vez que o programa foi lançado já no segundo semestre –, o orçamento previsto para 2009 ultrapassa R\$ 11 milhões.

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural é executado desde 2004 e tem por objetivo atender ao grande contingente de trabalhadoras rurais sem documentação civil e trabalhista. Somente a partir de 2008, o programa passou a constituir ação orçamentária no PPA e teve seus recursos bastante ampliados. Naquele ano, atendeu mais de 170 mil mulheres – 29% da meta estabelecida – em 589 municípios, com recursos da ordem de R\$ 9,4 milhões – 65% do montante disponibilizado. Esta é uma ação de grande relevância, que permite que mais mulheres agricultoras, pescadoras, quilombolas, entre outras – que normalmente encontram dificuldades para obter os documentos, devido aos custos financeiros, à distância dos centros urbanos etc. – possam ter acesso a uma série de direitos, além de receber orientação sobre as políticas públicas nas áreas de reforma agrária, agricultura familiar e previdência social. Como avalia o relatório de implementação do I PNPM:

A implementação do Programa se constitui em um importante desafio para o governo federal. Tanto em função de sua centralidade na garantia da ampliação da cidadania para mulheres rurais, quanto pela complexidade de sua efetivação, que demanda a integração de diversos órgãos públicos para a emissão de documentos, cada um com responsabilidades específicas, capilaridades distintas e dinâmicas próprias (BRASIL, 2009b, p. 31).

Uma vez que o programa adota, como estratégia de execução, a organização de mutirões de trabalho que percorrem municípios, as dificuldades encontradas dizem respeito, ainda, à necessidade de montagem e desmontagem de instalações para a realização das atividades, transporte para os funcionários dos órgãos e para as mulheres trabalhadoras rurais, indisponibilidade de serviços fotográficos e demora na entrega dos documentos. Mas, todas essas dificuldades vêm sendo superadas pelo programa, que passou a integrar duas prioridades da Agenda Social do governo federal: os Territórios da Cidadania e o Registro Civil de Nascimento.

Cumprir destacar que as ações voltadas para as trabalhadoras rurais vêm se ampliando nos últimos anos, tanto em escopo como em recursos. No PPA 2004-2007, a maior parte delas – com exceção das relacionadas ao crédito – eram executadas no âmbito de uma ação orçamentária denominada Promoção da Igualdade de Raça, Gênero e Etnia no Desenvolvimento Rural, do programa Gestão da Política de Desenvolvimento Agrário. Em 2007, a ação executou R\$ 1,78 milhão. Já no PPA 2008-2011, tem-se uma ação específica de Assistência

Técnica Especializada para Mulheres Rurais – do programa Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar –, que em 2008 executou R\$ 6,6 milhões (70%); e duas ações executadas pelo MDA que integram o programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres, de responsabilidade da SPM: organização produtiva das mulheres e documentação da trabalhadora rural.

### 3.3 Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

Uma das principais ações da SPM, no campo do trabalho e da autonomia econômica feminina em 2008, foi *o apoio a projetos* no âmbito da ação Incentivo à Autonomia Econômica e ao Empreendedorismo das Mulheres, do programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres. Em 2008, foram apoiados 42 projetos, selecionados a partir de um edital e de um termo de referência que definiram as regras de admissão. De acordo com o edital, os projetos deveriam

(...) estar voltados prioritariamente, para a capacitação vinculada ao desenvolvimento local e ações em complementaridade com as políticas de âmbito estadual e federal de inserção social e geração de trabalho e renda. Os projetos deverão contribuir para o desenvolvimento de políticas e ações de incentivo a capacitação ocupacional e a geração de trabalho e renda das mulheres, tendo como pressuposto a inserção e atuação cidadã das mulheres no mundo do trabalho.<sup>20</sup>

O termo de referência estabeleceu cargas horárias mínimas e as ações prioritárias como cursos, oficinas, conferências, seminários, elaboração de pesquisas, estudos, metodologias, publicação de experiências e produção cultural.

Foi no âmbito dessa ação que, em 2008, foram firmados convênios para a consecução do assim chamado Programa Trabalho e Empreendedorismo da Mulher (PTM), que teve início em 2007 no estado do Rio de Janeiro e foi expandido, em 2008, para o Distrito Federal e Santa Catarina. O PTM tem por objetivo estimular o empreendedorismo feminino, apoiando as mulheres na criação e desenvolvimento de seus próprios negócios. O “programa” se organiza em dois eixos, quais sejam: *fomento ao empreendedorismo* – voltado para mulheres que desejam abrir novos negócios – e *trabalho e ocupação* – voltado para mulheres pobres e extremamente pobres com poucas possibilidades de inserção no mercado de trabalho. No primeiro caso, a atuação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas

---

20. Disponível em: <[http://200.130.7.5/spmu/portal\\_pr/manual%20de%20convenios/2008/Edital.pdf](http://200.130.7.5/spmu/portal_pr/manual%20de%20convenios/2008/Edital.pdf)>. O termo de referência com as especificações para o encaminhamento de projetos determinava, ainda, que o público prioritário dos projetos deveria incluir “mulheres com baixa escolaridade, baixa renda, chefes de família, mulheres, vítimas de violência doméstica, mulheres em situação de prisão e/ou egressas do sistema prisional, mulheres oriundas do programa federal bolsa família e outros programas locais de renda mínima, vulneráveis a situação de precarização social, econômica, cultural e violência doméstica, considerando as diversidades étnicas, raciais, de orientação sexual, geracional e mulheres com deficiência em níveis que possam implicar desigualdade/discriminação no mercado de trabalho e/ou dificuldade de acesso a alternativas de capacitação e inserção social”. Não é claro, no entanto, em que medida esta priorização é considerada na seleção dos projetos a serem apoiados.

Empresas (Sebrae) se mostra bastante relevante; no segundo caso, entra em ação a parceria com os Centros de Referência de Assistência Social.

A forma de implementação do PTEM nos três estados já alcançados foi a assinatura de acordo de cooperação técnica com o governo estadual e de convênios com organizações não governamentais (ONGs) e Sebrae estadual para as ações de mobilização, capacitação e assistência técnica às mulheres, além de capacitação de gestores públicos nos temas mulher e autonomia econômica. No caso do Rio de Janeiro, em que teve lugar a iniciativa pioneira, 1,8 mil mulheres foram capacitadas em 2008 e um total de 2.785 mulheres foram beneficiadas ao longo de todo o período de execução do projeto. Registrou-se a instituição de diferentes associações de mulheres e ainda novos negócios. No estado de Santa Catarina e no Distrito Federal, em que os projetos se encontram em andamento (biênio 2008-2010), já foram alcançadas mais de 1,7 mil mulheres. Os próximos estados a receberem o programa serão Pará e Pernambuco (2009-2011), em que algumas parcerias já foram firmadas.<sup>21</sup>

Apesar de metodologias de implementação diferenciadas, o PTEM guarda semelhanças com o programa Organização Produtiva das Trabalhadoras Rurais. Ambos buscam capacitar mulheres para a formação de grupos produtivos – no primeiro caso, em áreas urbanas; no segundo, no meio rural. Ambas as iniciativas prevêem módulos voltados para a formação cidadã das mulheres e seu empoderamento,<sup>22</sup> além de formação técnica mais voltada para os negócios e capacitação de agentes públicos.

A iniciativa da SPM é de grande validade, por buscar superar, em alguma medida, obstáculos existentes no mundo do trabalho e dos negócios para a entrada das mulheres. Com isto, busca-se não somente proporcionar geração de renda para mulheres de algumas localidades e incentivar a criação de associações de mulheres trabalhadoras, mas também romper estereótipos que dissociam mulheres e negócios, por exemplo. A lacuna que a SPM busca preencher se deve, em grande medida, à ausência de recorte de gênero nas políticas do MTE e, ainda, à própria insuficiência dessas políticas e sua incapacidade de alterar efetivamente os atuais cenários.

A ação da SPM, contudo, é ainda incipiente. Apesar de ser recente a implementação do programa e de somente um estado ter tido as ações finalizadas, o acompanhamento dos resultados no Rio de Janeiro evidenciam as dificuldades para de fato dar escala a essa iniciativa. Cabe mesmo questionar em que medida se justifica a atuação do governo federal nesse tipo de projeto, que, na ponta,

---

21. Documentos de apresentação e de acompanhamento do programa elaborados pela SPM.

22. No caso do PTEM, este componente aparece com bastante ênfase, dando a valores como “resgate da autoestima das mulheres” grande importância no conjunto da iniciativa.

garante a criação de algumas poucas associações de mulheres ou alguns poucos negócios. As histórias de sucesso podem cativar, mas o papel do governo federal e da SPM deve ser devidamente dimensionado neste tipo de atuação. Assim como a estratégia da SPM tem sido reduzir cada vez mais o apoio a pequenos projetos, a chamada demanda “de balcão”, em favor da implementação de iniciativas com maior potencial de gerar impacto no público beneficiado, os “programas nacionais” deveriam orientar-se segundo esta mesma concepção. As dificuldades que se colocam para tanto são os limites financeiros e de gestão próprios da SPM, e, no caso do tema aqui analisado, os limites de atuação governamental na área do mercado de trabalho.

Ainda em 2008, foi apoiado um projeto local que veio a se tornar, no ano seguinte, programa nacional. Trata-se do Mulheres Construindo Autonomia na Construção Civil. O projeto inicialmente implantado, intitulado Construir e Reformar: Mulheres Pintoras foi executado por meio de parcerias privadas na cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, em 2006. Dois anos depois, a Fundação Universidade Luterana do Brasil firmou convênio com a SPM para a capacitação de 300 mulheres como pintoras, azulejistas e pedreiras. As avaliações foram tão positivas que a SPM decidiu expandir esta ação e, em 2009, já são quatro as unidades da Federação (UFs) contempladas. As mulheres recebem capacitação prática e teórica e acompanhamento para inserção no mercado de trabalho.

Este caso merece destaque por três razões principais. Primeiro, porque é um exemplo de *iniciativa de referência*. Este sempre foi um discurso presente nos documentos da SPM na tentativa de justificar orçamentos próprios para ações – supostamente – realizadas por outros órgãos e de defender o apoio a pequenos projetos localizados. Caso o “programa” se mostre de fato eficaz, se comprovará que iniciativas tímidas podem se configurar como embrionárias para ações governamentais mais importantes. Em segundo lugar, é digno de nota tratar-se de um programa voltado exclusivamente para a construção civil, um setor em crescimento no Brasil, que ocupa cerca de 7% da força de trabalho no país, é hegemonicamente masculino e histórica e culturalmente encarado como atividade a ser desempenhada por homens.

Em um momento de investimentos no setor, oriundos do PAC, tem-se a intenção de conciliar a disponibilidade de força de trabalho feminina com a oportunidade de se inserir em um novo setor de atividades e as necessidades de mão de obra advindas da expansão do setor – na mesma linha do que pretende o PlanSeQ Bolsa Família, apresentado anteriormente.

O foco de ambas as iniciativas no campo da construção civil chama atenção. Apesar de o programa da SPM ter um alcance pequeno e a despeito da restrição do PlanSeQ para os(as) beneficiários(as) do PBF, trata-se de duas iniciativas que

poderiam ser conciliadas de forma a ter os recursos – financeiros, humanos e estratégicos – potencializados. Corre-se o risco de sobreposição de ações e sobreamentos.

O outro campo de formação do PlanSeQ Bolsa Família, o turismo, também está presente em uma iniciativa bastante recente da SPM, que teve início no ano de 2008: o chamado programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres. Naquele ano, somente o estado do Tocantins foi contemplado com recursos e, em 2009, o programa se ampliou para Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Bahia e Mato Grosso do Sul. O objetivo é qualificar as mulheres para a produção artesanal em localidades turísticas. A meta em Tocantins é capacitar 4,5 mil mulheres, entre 2008 e 2010. O programa pretende criar um “selo de origem” para certificar produtos artesanais produzidos pelas mulheres. Na mesma direção, o Ministério da Cultura executa o programa de Apoio a Comunidades Artesanais, que tem as mulheres como público prioritário.

Finalmente, em 2008, a SPM deu continuidade ao Programa Pró-Equidade de Gênero, que já foi objeto de análise neste periódico. Em 2008, encerrou-se a segunda edição (2007-2008) com a premiação de 23 organizações públicas e privadas com o Selo Pró-Equidade de Gênero. Suas experiências foram disponibilizadas em um catálogo virtual<sup>23</sup> que apresenta uma *matriz de práticas de equidade*. São listadas as iniciativas realizadas por cada instituição premiada. Mais uma vez, chama atenção o número de instituições do setor eletroenergético, sem dúvida o mais mobilizado em torno do programa, devido a uma série de fatores convergentes.<sup>24</sup> As principais ações desenvolvidas foram: maior contratação de mulheres em postos predominantemente ocupados por homens, e para estágio; mais mulheres em cargos gerenciais; capacitação de mulheres para cargos gerenciais; adoção de linguagem inclusiva no material institucional – de comunicação e de recursos humanos (como crachás) –, incluindo imagens – para dar mais visibilidade à presença das mulheres nas empresas; reconhecimento da união homoafetiva; benefícios à trabalhadora mãe; realização de eventos de capacitação sobre igualdade de gênero ou inserção do tema em cursos, seminários e palestras; realização de campanhas temáticas nas empresas – como a de enfrentamento da violência doméstica; levantamento de dados, realização de pesquisas; criação de grupos/comitês de gênero; incorporação do tema ou do programa ao planejamento; adequação de estruturas físicas, uniformes, equipamentos; implantação de instâncias de denúncia de discriminação, assédio moral e assédio sexual. É possível perceber

23. Disponível em: <<http://www.proequidadedegenero.net.br/>>.

24. Abramo (2008, p. 46), ao analisar a adesão das empresas públicas do setor elétrico-energético à primeira edição do programa, lembra não somente a mobilização do Ministério de Minas e Energia para a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, mas também “o contexto de implantação do novo modelo do setor elétrico, no qual as empresas deixaram de ter monopólio sobre uma determinada área geográfica e passaram a receber uma série de pressões no sentido de aumentar a sua eficiência e competitividade, assim como a responder a critérios de qualidade e responsabilidade social”.

que entre a primeira e a terceira edição se ampliou o escopo de ações desenvolvidas pelas empresas que aderem ao programa, mas a maior parte das ações ainda se concentra no componente *cultura organizacional* mais do que na *gestão de pessoas*, ainda que alguns avanços tenham sido verificados nesta área (IPEA, 2007).

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A autonomia econômica é um elemento de importância imensurável na vida de uma pessoa adulta em nossas sociedades. As mulheres, por histórica e culturalmente serem relegadas ao espaço privado e responsabilizadas pelo trabalho doméstico –, que não é considerado produtivo e, portanto, não remunera –, foram durante séculos excluídas das principais possibilidades de acesso à renda e ao mercado de trabalho.

Isso vem mudando com as transformações ocorridas na sociedade, como a escolarização das mulheres, a queda das taxas de fecundidade e a ampliação das possibilidades para as mulheres para além do âmbito privado – possibilidades de inserção social, trabalho fora de casa etc. No entanto, ainda persistem importantes desigualdades tanto no âmbito da família como também no mercado de trabalho. A taxa de participação das mulheres ainda é bastante inferior à dos homens; suas taxas de desemprego, superiores; os rendimentos femininos ainda representam apenas uma parcela daqueles percebidos pelos trabalhadores do sexo masculino; e, finalmente, as posições ocupadas por homens e mulheres ainda são muito delimitadas, levando a uma grande segmentação sexual no mercado de trabalho.

Diante disso, faz-se necessária a atuação governamental no sentido de promover a igualdade no mundo do trabalho e o acesso de grupos populacionais historicamente excluídos a emprego, renda, postos de trabalho valorizados etc. As discriminações de gênero, nesse campo, se interseccionam com outros tipos de preconceitos enraizados em nossa sociedade, em especial a discriminação racial, o que produz um quadro no qual as mulheres negras são as mais excluídas e apresentam sistematicamente os piores indicadores no mercado de trabalho.

Para enfrentar esse panorama de injustiça social, o recorte de gênero precisa ser incorporado às políticas públicas, o que muitas vezes pode significar subverter ou rever vigorosamente desenhos já instituídos. Isto se aplica não somente ao campo das políticas de emprego e renda, mas também aos demais campos de atuação governamental.

Contudo, o exame das ações empreendidas nos anos recentes pelo governo federal, com foco nas ações e resultados obtidos em 2008, revela ausência do recorte de gênero e deficiências nas tentativas de implantá-lo nas políticas

do Ministério do Trabalho e Emprego, e grandes limites na atuação da SPM. Observa-se que o tema muitas vezes é incorporado no discurso ou em algum mecanismo isolado, como a reserva de cotas nos cursos de qualificação, mas não o é de fato na cultura da política.

Se as ações do sistema público de emprego são, em sua maioria, insuficientes para o conjunto de trabalhadores, no sentido de alterar algumas características do nosso mercado de trabalho, a ausência de recorte de gênero e priorizações potencializa essa ineficácia, pois o objetivo de reduzir as desigualdades é em grande medida prejudicado.

A atuação da SPM, por sua vez, divide-se em execução de ações finalísticas e articulação para a promoção da transversalidade de gênero nas políticas do governo federal e dos governos subnacionais. No caso do campo da autonomia econômica e do trabalho, há investimentos em ambas as frentes, mas, devido aos próprios limites financeiros, humanos e institucionais da SPM, dificilmente as ações finalísticas terão grande envergadura. Cabe questionar em que medida o caminho tomado para as ações implementadas é o mais adequado, tendo em vista a dificuldade de apoiar ações que de fato sirvam como referências para outras instituições.

Finalmente, cabe lembrar que o Estado brasileiro ainda não começou a enfrentar – salvo pela inclusão do tema no I e no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, mas ainda com pouca efetividade – a necessidade de ações de conciliação entre trabalho, vida familiar e vida pessoal.<sup>25</sup>

Sem uma atuação direcionada às fontes das desigualdades existentes entre homens e mulheres e pautada pela busca de mais igualdade nos diferentes campos da vida social, dificilmente teremos mais cidadãos e cidadãs com acesso a oportunidades iguais e equitativamente colocados no mercado de trabalho.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, L. W. **A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?** 2007. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

\_\_\_\_\_. O Programa Pró-Equidade de Gênero: uma experiência de política pública para a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento. **SER Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 39-70, jul-dez. 2008.

25. Este tema, no qual vem investindo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), diz respeito diretamente às mulheres e às suas responsabilidades familiares, por regra não compartilhadas ou muito pouco compartilhadas. No caso brasileiro, é possível citar tão somente as demandas por redução de jornadas e limites às horas extras, como apresentado no capítulo 7.



ANDRADE, P. M. A economia solidária é feminina? A Política Nacional de Economia Solidária sob o olhar de gênero. **SER Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 139-169, jul./dez. 2008.

ARAÚJO, C.; PIKANÇO, F.; SCALON, C. (Org.). **Novas conciliações e antigas tensões?** Gênero, família e trabalho em perspectiva comparada. Bauru: EDUSC, 2007.

BRASIL. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2008a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008**. Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego (Sine), no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Brasília: MTE, CODEFAT, 2008b. Disponível em: <[http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r\\_20080428\\_575b.pdf](http://www.mte.gov.br/legislacao/resolucoes/2008/r_20080428_575b.pdf)>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Sumário executivo da Pesquisa Qualitativa Percepções sobre o PlanSeQ Bolsa Família**: estudo com gestores locais e elegíveis à ação. Brasília, mar. 2009a.

\_\_\_\_\_. Presidência da República (PR). Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). **Relatório final de implementação**: I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2005-2007. Brasília: SPM, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM). Assessoria de Gênero, Raça e Etnia (Aegre). **Chamamento público para apoio a projetos de organização produtiva de mulheres rurais**. Brasília, jun. 2009c.

Disponível em: <<http://200.130.7.5/spmu/docs/Chamamento%20P%20C3%BAblico%20OPMR%20-%202009.pdf>>.

CARDOSO JR., J. C. A questão do trabalho urbano e o sistema público de emprego no Brasil contemporâneo: décadas de 1980 e 1990. *In*: JACCOUD, L. (Org.). **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: Ipea, 2005.

COSTA, A. A.; SARDENBERG, C. M. B. A transversalização de gênero e raça no Plano Nacional de Qualificação: análise crítica e diretrizes. **SER Social**, Brasília, v. 10, n. 23, p. 101-138, jul./dez. 2008.

COSTA, A. O. *et al.* **Mercado de trabalho e gênero**: comparações internacionais. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

IPEA. **Políticas Sociais**: acompanhamento e análise. Brasília, n. 14, 2007.

PHILLIPS, A. De uma política de idéias a uma política de presença? **Revista Estudos Feministas**, v. 9, n. 1, 2001.