

Título	IGUALDADE DE GÊNERO
Autores (as)	Claudia Mara Pedrosa Elizabeth Marins Maria Aparecida Abreu Natália de Oliveira Fontoura
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2011 (n.19)
ISSN	1518-4285

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2018

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

IGUALDADE DE GÊNERO

1 APRESENTAÇÃO

A discussão da igualdade de gênero está atrelada às conquistas dos direitos das mulheres e às transformações das relações sociais. Nos espaços governamentais, pode ser reconhecida em ações voltadas à promoção da igualdade entre homens e mulheres e a autonomia e empoderamento feminino. Propor políticas de gênero exige, portanto, estabelecer o sentido das mudanças que se pretende operar e, também, o alcance de seu caráter emancipatório (SOUZA, 1994), pois, para que as desigualdades de gênero sejam combatidas no contexto das desigualdades sociais, é necessária a concretização da justiça de gênero (SILVEIRA, 2004).

A construção dos mecanismos governamentais para essas políticas, como a criação, em 2003, da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a elaboração do I e II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), responde às demandas sociais reprimidas, apontadas pelos movimentos ligados às causas feministas no Brasil desde os anos 1980, quando já se reivindicavam aos governos políticas públicas com foco na cidadania das mulheres. Esta demanda foi fortalecida com a crescente participação feminina nos espaços públicos e no mercado de trabalho, criando novas necessidades e desafios.

Os temas abordados neste capítulo destacam a importância de não somente adotar políticas públicas explícitas na área de gênero, mas também de aumentar a sensibilização às questões dessa área em todas as esferas da ação pública, o que vem sendo considerado, neste campo de estudo, como “um olhar horizontal ou transversal” (SPINK; CAMAROTTI, 2003). O objetivo é contribuir para as discussões que analisam o impacto das ações públicas na ampliação ou na diminuição das desigualdades de gênero.

2 FATOS RELEVANTES

2.1 A alteração na legislação eleitoral e seu impacto nas eleições proporcionais de 2010

A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009, introduziu novas regras nos sistemas partidário e eleitoral brasileiros. Entre as mudanças, houve alteração na forma da política nacional de cotas de gênero. No texto da lei anterior,¹ havia a determinação de

1. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

que os partidos deveriam “reservar” 30% das vagas de candidaturas para as mulheres.² Como os partidos, pela legislação eleitoral então vigente e ainda em vigor, podem apresentar como candidatos até 150% do número total de vagas em disputa, essa “reserva” acabava significando, muitas vezes, apenas o não preenchimento de um terço das vagas por homens. Ou seja, as vagas eram “reservadas” para as mulheres, mas não eram preenchidas com suas candidaturas.

Com a nova lei, a determinação passou a ser de que cada partido “preencherá” 30% de suas candidaturas por mulheres. Com esta nova redação, a rigor, cada partido deverá apresentar, e já deveria ter apresentado nas eleições de 2010, um número de candidatos de forma a obedecer à regra de que pelo menos 30% deles sejam mulheres e no máximo 70%, homens. A nova redação, embora importe em uma alteração tímida, tem poder de coerção maior sobre os partidos.

Paralelamente à discussão e à aprovação da Lei nº 12.034, foi constituída em 2009 uma Comissão Tripartite formada por representantes dos Poderes Legislativo e Executivo e pela sociedade civil para apresentar uma proposta de reforma eleitoral que levasse em consideração as demandas pela redução das desigualdades da representação política entre homens e mulheres. Na legislatura de 2006 a 2010 da Câmara dos Deputados, menos de 9% dos representantes eram do sexo feminino, apesar de a legislação anterior conter a determinação de que os partidos deveriam reservar 30% de suas candidaturas para mulheres.

A proposta apresentada pela Comissão Tripartite envolvia a alteração do sistema eleitoral brasileiro para um sistema eleitoral de listas partidárias fechadas – em vez das atuais listas abertas – e a determinação de que, nesta relação pré-ordenada, houvesse alternância de sexo a cada posição.

Essa proposta, apresentada ao público junto com o relatório da comissão em 17 de dezembro de 2009, não foi apresentada ao Congresso Nacional, mas constitui um documento de referência para o debate sobre igualdade de gênero na representação política, principalmente considerando-se que o atual dispositivo que disciplina a política nacional de cotas se mostrou bastante tímido se o objetivo é trilhar um caminho rumo à igualdade de gênero.

Tal timidez foi ainda reforçada pelo caráter das sanções contidas na lei para os partidos que descumprirem as cotas. Todas elas se resumem a restringir o acesso aos recursos do fundo partidário que, como é sabido, constitui apenas pequena parte do financiamento de campanha das grandes candidaturas. Neste aspecto, se o que se pretende é levar a efeito uma política que promova a igualdade de gênero na representação política, é necessário colocar

2. O Ipea publicou recentemente um breve estudo comparativo sobre a lei de cotas brasileira e medidas semelhantes na Argentina e na Costa Rica (IPEA, 2010).

em discussão também os tipos de financiamento de campanha. Do contrário, ficará muito difícil estabelecer sanções para os partidos.

Essa interpretação foi corroborada pelo ocorrido nas últimas eleições. No pleito de 2010, mais uma vez o espaço ocupado pelas mulheres não é proporcional à sua participação como eleitoras. Enquanto as mulheres são 51,8% de todo o eleitorado, considerando todas as candidaturas, em todos os cargos em disputa, elas foram apenas 20,34% dos candidatos.³ Esta proporção ainda se agrava se considerarmos as candidatas eleitas. Nos 1.682 cargos⁴ em disputa, apenas 195 (11,6%) candidatas se elegeram ou foram para o segundo turno. De um modo geral, pode-se dizer que os partidos não cumpriram a lei de cotas, à exceção do Partido da Causa Operária (PCO), único a cumpri-la em todos os cargos em disputa.

Em números gerais, sem a análise de cumprimento da nova lei eleitoral pelos partidos em cada estado, os dados nacionais, nas eleições para deputado federal, são de 4.137 candidatos homens (79,62%) em face de 994 candidatas mulheres (19,38%). Para o cargo de deputado estadual, os números não foram mais animadores: 9.808 candidatos homens (79,28%) e 2.563 candidatas mulheres (20,72%). Situação um pouco menos desigual é encontrada no Distrito Federal, em que foram apresentados para o cargo de deputado distrital 612 candidatos homens (74,28%) e 208 mulheres (25,72%).⁵

Mesmo sendo descumprida a lei, nas eleições de 2010, houve aumento expressivo de candidatas. Em 2006, elas eram 12,71% do total; e em 2010, passaram a ser 19,38% do total, o que rendeu o maior número de candidatas da história brasileira.⁶ Entretanto, esse crescimento não produziu um incremento de representação feminina, pois a proporção de candidatas eleitas não aumentou na mesma intensidade. Se for feita a comparação entre as candi-

3. Para as eleições de 2010, apresentaram-se 19.333 candidatos considerados aptos, sendo 15.401 homens e 3.932 mulheres. Disponível em: <www.tse.gov.br>.

4. Este número leva em consideração os cargos de vice (presidente e governador) e suplentes.

5. Disponível em: <www.tse.gov.br>.

6. Comparando as candidaturas das eleições de 2002, 2006, 2010, têm-se os seguintes dados por sexo:

Candidatura	2002		2006		2010	
	Federal	Estadual ¹	Federal	Estadual	Federal	Estadual
Total	4.296	11.975	5.797	14.159	5.131	13.191
Homens	3.806	10.200	5.060	12.164	4.137	10.420
Mulheres	490 (11,41%)	1.767 (14,76%)	737 (12,71%)	1.995 (14,09%)	994 (19,37%)	2.771 (21,01%)

Fontes: www.tse.gov.br e Alves (2010).

Nota: ¹ Inclui a Câmara Legislativa do Distrito Federal.

Obs.: A eleição de 2002 foi a primeira em que a legislação de cotas para mulheres – de 1997 – foi aplicada. Anteriormente a esta eleição, a apresentação de candidaturas femininas era ainda mais tímida.

daturas femininas e masculinas, é possível perceber que proporção maior de candidaturas femininas foi considerada como não apta ou impugnada pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE): entre as candidaturas de mulheres, 24,8% foram impugnadas, enquanto entre as dos homens, este índice não chegou a 11%.⁷ Isto indica que a documentação das candidaturas femininas foi protocolada de forma mais precária pelos partidos, o que pode sugerir que a inscrição destas se explica mais pela tentativa de cumprimento meramente formal da nova lei de cotas do que pela disposição efetiva dos partidos em apresentar tais candidaturas.

O resultado de tudo isso foi que, em um panorama nacional, para o cargo de deputado(a) federal, tivemos a seguinte distribuição de candidatas eleitas por partido.

TABELA 1
Eleitos em 2010 para a Câmara dos Deputados, por partido e sexo

Partido	Total de eleitos	Mulheres eleitas	%
DEM	43	2	4,7
PCdoB	15	6	40,0
PDT	28	2	7,1
PHS	2	0	0,0
PMDB	79	7	8,9
PMN	4	1	25,0
PP	41	4	9,8
PPS	12	0	0,0
PR	41	2	4,9
PRB	8	0	0,0
PRP	2	0	0,0
PRTB	2	0	0,0
PSB	34	4	11,8
PSC	17	2	11,8
PSDB	53	3	5,7
PSL	1	0	0,0
Psol	3	0	0,0
PT	88	9	10,2
PTC	1	0	0,0
PTdoB	3	1	33,3

(Continua)

7. Disponível em: <www.cfemea.org.br> e <www.tse.gov.br>.

(Continuação)

Partido	Total de eleitos	Mulheres eleitas	%
PTB	21	1	4,8
PV	15	1	6,7
Total	513	45	8,8

Fonte: TSE.

Elaboração: Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea.

Obs.: Democratas (DEM), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Humanista da Solidariedade (PHS), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Progressista (PP), Partido Popular Socialista (PPS), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Social Cristão (PSC), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Social Liberal (PSL), Partido Socialismo e Liberdade (Psol), Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Verde (PV).

Como se vê pela tabela 1, PCdoB e PTdoB foram os partidos que, proporcionalmente, tiveram mais mulheres eleitas, com respectivamente 40% e 33,3%⁸ de suas cadeiras ocupadas pela representação feminina. O partido com o maior número absoluto de mulheres eleitas, o PT, teve apenas 10,2% de sua bancada com representação feminina.

Se for feito um quadro nacional, mas agora não por partidos, e sim por unidades da Federação (UFs), têm-se os seguintes dados.

TABELA 2

Número de candidatos e de eleitos em 2010 para a Câmara dos Deputados, por sexo e UF

UF	CD ¹	Homens					Mulheres				
		Candidatos		Eleitos		TS ²	Candidatas		Eleitas		TS ²
		N	%	N	%		N	%	N	%	
AC	8	27	77,1	6	75,0	17,14	8	22,9	2	25,0	5,71
AL	9	52	81,2	7	77,8	10,94	12	18,8	2	22,2	3,13
AM	8	39	75,0	7	87,5	13,46	13	25,0	1	12,5	1,92
AP	8	53	72,6	5	62,5	6,85	20	27,4	3	37,5	4,11
BA	39	214	88,1	38	97,4	15,64	29	11,9	1	2,6	0,41
CE	22	86	78,2	21	95,5	19,09	24	21,8	1	4,5	0,91
DF	8	74	78,7	6	75,0	6,38	20	21,3	2	25,0	2,13
ES	10	60	83,3	6	60,0	8,33	12	16,7	4	40,0	5,56
GO	17	104	91,2	15	88,2	13,16	10	8,8	2	11,8	1,75
MA	18	132	87,4	17	94,4	11,26	19	12,6	1	5,6	0,66
MG	53	453	86,9	52	98,1	9,98	68	13,1	1	1,9	0,19
MS	8	45	67,2	8	100,0	11,94	22	32,8	—	—	—
MT	8	48	72,7	8	100,0	12,12	18	27,3	—	—	—

(Continua)

8. Estes números não demonstram que as cotas tenham sido cumpridas pelos partidos, pois dizem respeito ao número de eleitas, e não ao número de candidatas. Para verificação do cumprimento das cotas pelos partidos é necessário verificar o número de candidatas em cada distrito com as respectivas carreiras em disputa. Nesta verificação, como já afirmado neste texto, o quadro geral foi de descumprimento da lei de cotas.

(Continuação)

UF	CD ¹	Homens					Mulheres				
		Candidatos		Eleitos		TS ²	Candidatas		Eleitas		TS ²
		N	%	N	%		N	%	N	%	
PA	17	96	81,4	16	94,1	13,56	22	18,6	1	5,9	0,85
PB	12	64	83,1	11	91,7	14,29	13	16,9	1	8,3	1,30
PE	25	162	92,0	23	92,0	13,07	14	8,0	2	8,0	1,14
PI	10	64	73,6	9	90,0	10,34	23	26,4	1	10,0	1,15
PR	30	212	80,9	28	93,3	10,69	50	19,1	2	6,7	0,76
RJ	46	568	75,6	42	91,3	5,59	183	24,4	4	8,7	0,53
RN	8	57	85,1	6	75,0	8,96	10	14,9	2	25,0	2,99
RO	8	53	76,8	7	87,5	10,14	16	23,2	1	12,5	1,45
RR	8	47	75,8	7	87,5	11,29	15	24,2	1	12,5	1,61
RS	31	207	76,7	29	93,5	10,74	63	23,3	2	6,5	0,74
SC	16	109	74,7	15	93,7	10,27	37	25,3	1	6,3	0,68
SE	8	46	86,8	8	100,0	15,09	7	13,2	–	–	–
SP	70	825	81,1	64	91,4	6,29	192	18,9	6	8,6	0,59
TO	8	30	75,0	7	87,5	17,50	10	25,0	1	12,5	2,50
Total	513	3927	80,9	468	91,2	9,6	930	19,1	45	8,8	0,93

Fonte: TSE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas:¹ CD: número de cadeiras em disputa² TS: taxa de sucesso, que corresponde ao quociente entre o número de candidatos(as) eleitos(as) e o total de candidatos(as).

A tabela 2 mostra que, em primeiro lugar, o número de mulheres deputadas federais se manteve o mesmo de 2006: 45. Entre os estados, apenas Espírito Santo e Amapá conseguiram eleger mulheres para mais de 30% das vagas. Além disso, três estados, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Sergipe não elegeram nenhuma mulher, sendo que o Mato Grosso do Sul foi o único estado a ter mais de 30% de candidaturas femininas. O caso deste estado é um bom exemplo de que o fato de haver mais candidatas não resulta, por si só, em maior representação política das mulheres.

As colunas relativas à taxa de sucesso – medida que leva em consideração o número de eleitos de acordo com o de candidatos – de homens e mulheres nas eleições de 2010 para deputado federal mostram que as mulheres apresentam melhores taxas de sucesso em estados menores, mas suas taxas de sucesso são bastante inferiores às dos homens em todos os estados.⁹

9. Quando comparada à taxa de sucesso de homens e mulheres em correlação com o número de cadeiras em disputa (magnitude do distrito), constata-se que a correlação no caso das mulheres é mais forte (-0,41) do que no caso dos homens (-0,27). Ou seja, tanto homens quanto mulheres têm uma taxa de sucesso maior quanto menor for a magnitude do distrito, mas no caso das mulheres esta correlação é ainda mais forte. Isso de certa forma corrobora estudos já realizados. Ver Alves e Araújo (2009) e Alves e Cavenaghi (2009). No caso da disputa pelas cadeiras de deputado estadual, a diferença entre as correlações é menor: -0,20 para homens e -0,25 para mulheres.

Essa correlação se repete no cenário da eleição para deputadas(os) estaduais, como se pode ver pela tabela 3.

TABELA 3
Legislativos estaduais e distrital – candidaturas e eleitos por UF e sexo – Eleições 2010

UF	CD ¹	Homens					Mulheres				
		Candidatos		Eleitos		TS ²	Candidatas		Eleitas		TS ²
		N	%	N	%		N	%	N	%	
AC	24	258	78,9	20	83,3	6,12	69	21,1	4	16,7	1,22
AL	27	210	80,8	25	92,6	9,62	50	19,2	2	7,4	0,77
AM	24	252	72,0	22	91,7	6,29	98	28,0	2	8,3	0,57
AP	24	184	73,0	17	70,8	6,75	68	27,0	7	29,2	2,78
BA	63	494	84,0	52	82,5	8,84	94	16,0	11	17,5	1,87
CE	46	300	70,1	40	87,0	9,35	128	29,9	6	13,0	1,40
DF	24	592	74,7	20	83,3	2,52	201	25,3	4	16,7	0,50
ES	30	310	89,9	27	90,0	7,83	35	10,1	3	10,0	0,87
GO	41	427	80,0	39	95,1	7,30	107	20,0	2	4,9	0,37
MA	42	325	86,9	35	83,3	9,36	49	13,1	7	16,7	1,87
MG	77	798	85,1	73	94,8	7,78	140	14,9	4	5,2	0,43
MS	24	177	73,7	22	91,7	9,17	63	26,3	2	8,3	0,83
MT	24	172	77,1	22	91,7	9,87	51	22,9	2	8,3	0,90
PA	41	343	75,4	34	82,9	7,47	112	24,6	7	17,1	1,54
PB	36	206	82,1	30	83,3	11,95	45	17,9	6	16,7	2,39
PE	49	341	85,2	45	91,8	11,25	59	14,8	4	8,2	1,00
PI	30	137	74,9	23	76,7	12,57	46	25,1	7	23,3	3,83
PR	54	399	75,9	50	92,6	9,51	127	24,1	4	7,4	0,76
RJ	70	1.124	74,3	57	81,4	3,77	388	25,7	13	18,6	0,86
RN	24	124	79,0	21	87,5	13,38	33	21,0	3	12,5	1,91
RO	24	250	84,5	21	87,5	7,09	46	15,5	3	12,5	1,01
RR	24	278	70,9	22	91,7	5,61	114	29,1	2	8,3	0,51
RS	55	409	75,2	47	85,5	8,64	135	24,8	8	14,5	1,47
SC	40	237	77,2	36	90,0	11,73	70	22,8	4	10,0	1,30
SE	24	105	82,7	18	75,0	14,17	22	17,3	6	25,0	4,72
SP	94	1.266	83,2	84	89,4	5,52	256	16,8	10	10,6	0,66
TO	24	184	85,2	20	83,3	9,26	32	14,8	4	16,7	1,85
Total	1.059	9.902	83,7	922	87,1	7,35	2638	11,5	137	12,9	1,09

Fonte: TSE.

Elaboração: Disoc/Ipea.

Notas: ¹ CD: número de cadeiras em disputa

² TS: taxa de sucesso, que corresponde ao quociente entre o número de candidatas(as) eleitos(as) e o total de candidatas(as).

Nas assembleias estaduais, embora o resultado geral seja melhor que o da Câmara dos Deputados, nenhum estado teve mais de 30% das cadeiras em disputa ocupadas por representantes mulheres. No número total, foram 136 deputadas eleitas, 13 a mais do que na legislatura anterior. No entanto, o pequeno aumento de representação nas câmaras estaduais e distrital, embora possa ser comemorado, indica a insuficiência das medidas atualmente implementadas para maior equidade entre homens e mulheres na representação política.

2.2 Eleições majoritárias

Além das eleições proporcionais abordadas no item anterior, em 2010, houve também eleições para senadores – duas vagas para cada unidade da Federação –, para governadores de estado e presidente da República. Nas eleições para senadores, foram 27 candidatas em todo o território nacional, das quais oito foram eleitas.¹⁰ Para o cargo de governador(a), 16 foram as candidatas, e duas se elegeram no Maranhão (PMDB) e no Rio Grande do Norte (DEM).

Foi na eleição para presidente da República que ocorreu o fato de maior notoriedade, do ponto de vista da representação política das mulheres. Foram duas candidatas no primeiro turno, Dilma Rousseff e Marina Silva, que conquistaram, respectivamente, 47.651.434 e 16.636.359 de votos, totalizando 66,23% dos votos válidos. Dilma Rousseff obteve no segundo turno 55.752.529 votos, o que correspondeu a 56,05% dos votos válidos, e tornou-se presidente do Brasil, a primeira mulher a ocupar este cargo na história do país.

A presença de duas mulheres com votação expressiva na eleição para presidente poderia sugerir uma força simbólica que conduziria à eleição de mais mulheres e a emergência de uma pauta política mais voltada para os interesses das mulheres. No entanto, como visto, não se pode dizer que houve na representação proporcional algum reflexo dessa presença forte na principal eleição majoritária.

Apesar de não ter repercutido nas eleições proporcionais, a eleição de uma mulher para a Presidência da República representa uma grande vitória para aqueles que defendem maior presença feminina nos espaços de poder e decisão e maior igualdade de gênero nos diferentes campos da vida social. A eleição de uma mulher para ocupar o maior cargo do Poder Executivo pode reforçar a adoção de políticas públicas que contribuam para a construção de uma sociedade mais igualitária, mas é preciso ressaltar que, independentemente dessas medidas, a *presença* de uma mulher na cadeira de presidente da República representa um avanço em si.

10. Foram eleitas oito senadoras em oito estados: Amazonas (PCdoB), Bahia (PSB), Goiás (PSDB), Pará (Psol), Paraná (PT), Roraima (PT), Rio Grande do Sul (PP) e São Paulo (PT).

2.3 O direito ao aborto na pauta da eleição para presidente

O debate em torno da (des)criminalização do aborto surgiu ao longo do período eleitoral; primeiramente, de maneira menos direta, em discussões e mensagens coletivas na internet ou em sermões nos templos religiosos, e, posteriormente, de maneira aberta nos debates e nos programas dos candidatos no segundo turno. Dessa forma, em busca de conquistar os votos da candidata derrotada no primeiro turno, os dois candidatos inseriram a questão do aborto em suas pautas. Com o rápido acirramento da disputa, porém, a questão foi destituída da natureza de problema de saúde pública e submetida a uma abordagem marcada pelo tom moralista e criminalizante, que não é o que deve orientar as decisões tomadas na construção e na execução de políticas públicas. Sem dúvida, este foi um grande prejuízo para o debate acerca do direito das mulheres de decidir sobre o aborto e de não se submeter a procedimentos inadequados do ponto de vista da saúde.

Os candidatos, sob a pressão de grupos religiosos, se declararam contra a mudança na lei atual sobre abortamento no Brasil, fortalecendo manifestações conservadoras que divergem do ideário de autodeterminação reprodutiva defendido por diversos movimentos sociais de mulheres.

A legislação brasileira sobre aborto permite sua prática em apenas dois casos: se não há outro meio de salvar a vida da gestante ou se a gestação é resultante de estupro. O Código Penal classifica o aborto entre os crimes contra a vida e a pena prevista para a mulher que provocar ou permitir a prática em si mesma pode chegar a três anos de detenção. O abortamento, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), é o procedimento técnico de interrupção da gestação antes de 20 a 22 semanas ou com o peso fetal inferior a 500 gramas; o aborto, nessa definição, é o produto do abortamento. Na definição jurídica, o aborto é a interrupção da gravidez provocada pela gestante ou realizada por terceiros em qualquer momento do ciclo de gestação, com ou sem expulsão do feto e que resulte na morte do conceito.

O aborto é permitido sem nenhuma restrição em 56 países, como Estados Unidos, Canadá, Itália, Espanha e Portugal, entre outros que introduziram mudanças nas suas legislações e adotaram regras mais permissivas sobre a prática. No México, onde a legislação sobre o tema é estadual, a Cidade do México passou a permitir, em 2007, o aborto sem restrições de motivos até 12 semanas de gravidez. Na Colômbia, foi determinado em 2006 que o aborto é legítimo em casos de estupro, má-formação fetal ou de riscos para a vida da mãe (COHEN, 2009).

A discussão que trata da autonomia das mulheres sobre seus corpos e o direito a escolher o aborto continua gerando polêmica em diversos setores da sociedade brasileira. Ainda há muitas resistências a mudanças na legislação, e as pressões contrárias à descriminalização do aborto têm se intensificado.

Só em 2007, no Brasil, foram apresentados no Congresso Nacional 15 projetos relacionados ao aborto. No texto da maioria destes projetos é possível evidenciar retrocessos em relação a direitos das mulheres: um deles estabelece uma bolsa de um salário mínimo para a vítima de estupro que decidir ter o filho até que ele complete 18 anos, outro tipifica o aborto como crime hediondo (REDE FEMINISTA DE SAÚDE, 2005).¹¹

Os resultados das pesquisas de opinião sobre a interrupção da gravidez de fetos anencéfalos¹² e sobre a modificação do texto que trata sobre o aborto no III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3) também indicam que as posições contrárias à defesa dos direitos das mulheres têm sido amplamente difundidas.

A postura assumida pelos candidatos à Presidência da República evidenciou a influência que o fundamentalismo religioso ainda exerce sobre a discussão acerca da legalização de uma prática que afeta diretamente a saúde, a vida e a liberdade individual das mulheres. O movimento social de mulheres no Brasil, ao inserir a questão do aborto na agenda pública, objetiva transformar o pensamento político e social com relação às mulheres, de maneira a demonstrar que elas têm capacidade moral e jurídica para – poder – decidir se querem levar uma gravidez a termo.

A discussão do aborto durante as eleições poderia ter ido além das posições de “ser contra” ou “a favor” da descriminalização e ter incluído na pauta questões fundamentais para a sociedade brasileira, como o pleno exercício dos direitos sexuais e reprodutivos, além do debate sobre saúde pública.

Da perspectiva da saúde das mulheres, a ilegalidade do aborto justifica um intenso debate sobre os direitos das mulheres a condições dignas de cuidado frente a uma gravidez não desejada. De uma perspectiva política, a questão amplia a possibilidade de debate sobre a tentativa de controle da autonomia das mulheres sobre seus corpos. Os dados registrados no Serviço de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SUS) estimam que em 2005 foram induzidos 1.054.242 abortos – o cálculo foi baseado no número de internações por abortamento. Estes dados, apesar de serem registros dos casos que chegaram à rede pública de saúde, podem ainda estar subestimados, pois muitas mulheres morrem sem que façam parte das estatísticas oficiais e muitas outras não chegam a se internar após um abortamento praticado clandestinamente. Segundo a OMS, o Brasil lidera as estatísticas de abortamento provocado em todo o mundo, com

11. Exemplos: o PL nº 1.763/2007, de Jusmari Oliveira (PR/BA), estabelece uma bolsa de um salário mínimo para a vítima de estupro que decidir ter o filho até que ele complete 18 anos; o PL nº 7.443/2006, de Eduardo Cunha (PMDB/RJ), dispõe sobre a inclusão do tipo penal de aborto como modalidade de crime hediondo; o PL nº 1.763/2007, de Jusmari Oliveira (PR/BA) e Henrique Afonso (PT/AC), prevê pagamento de um salário mínimo para as mulheres não interromperem a gravidez causada por um estupro.

12. Anencefalia é uma má-formação fetal relacionada ao sistema neural que impede o desenvolvimento do encéfalo do feto. Esta anomalia não tem possibilidade curativa e é fatal (CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DA BAHIA, 2004).

total de 4 milhões por ano. Em um contingente de 36 milhões de mulheres, uma em cada nove brasileiras recorre ao aborto como meio para terminar uma gestação que não foi planejada ou indesejada (OMS, 1993).

O número de ocorrências médicas e as altas taxas de mortalidade materna relacionadas ao aborto deveriam ser suficientes, portanto, para caracterizá-lo como um sério problema de saúde pública. Segundo dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde (MS), a incidência de óbitos por complicações do aborto oscila em torno de 12,5%, ocupando o terceiro lugar entre as causas de mortalidade materna, com variações entre os estados brasileiros. A mortalidade materna ocorre devido a complicações na gravidez, no parto ou no puerpério, e é considerada uma das mais graves violações dos direitos humanos das mulheres por ser uma tragédia evitável em 92% dos casos.

A criminalização do aborto alimenta o comércio ilegal de venda sem receita médica de determinados medicamentos, e a prática do aborto inseguro evidencia as diferenças socioeconômicas, culturais, étnico-raciais e regionais: as mulheres com mais recursos econômicos estão expostas a menor risco de morte, uma vez que podem recorrer ao aborto em melhores condições de segurança e higiene, com métodos menos danosos à sua saúde.

A ilegalidade faz que os procedimentos realizados e o processo de abortamento fora do contexto das instituições oficiais de saúde resultem em múltiplas complicações. De um modo geral, estas complicações podem ser classificadas em grandes hemorragias, perfurações uterinas decorrentes de sondas ou cânulas, ulcerações do colo ou da vagina por uso de comprimidos, infecções, esterilidade secundária, entre outros agravos (DOMINGOS; MERIGHI, 2010). A legislação atual também colabora para que haja muita resistência por parte dos profissionais de saúde a realizar os procedimentos médicos necessários no contexto da assistência às mulheres que optaram por induzir o aborto (OMS; IWHC, 2004).

Diante dos dados e da questão, que é a da saúde de inúmeras mulheres, o aborto não é um assunto a ser tratado como questão moral e/ou religiosa, como ocorreu no debate das eleições presidenciais. Nele, a discussão foi conduzida de modo reducionista e, assim, perdeu-se a oportunidade de ampliar na sociedade o conhecimento acerca dos agravos e das desigualdades de gênero que sua ilegalidade sustenta, além da vitimização de milhares de mulheres – sobretudo pobres – a cada ano no país. Discutir o tema do aborto é ir além das dicotomias e refletir sobre a diversidade de contextos que envolvem o assunto: da autonomia das mulheres, da gravidez dos fetos anencéfalos, da negação da paternidade por parte de alguns homens, dos riscos à integridade física e mental das mulheres e das responsabilidades sociais que recaem sobre elas.

A descriminalização do aborto significa que nenhuma mulher será presa por abortar, que será regulamentado e garantido por lei o atendimento às mulheres na rede pública de saúde e que serão dadas a elas condições para que possam optar por prosseguir ou não com a gestação, solicitar orientação e informação e ter apoio de uma equipe multiprofissional capaz de oferecer uma assistência humanizada em saúde.

2.4 ONU Mulheres

No âmbito internacional, em 2010, houve uma novidade institucional a ser comemorada pelos defensores da igualdade de gênero. Em 2 de julho, foi anunciada, na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a instituição da Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres (ONU Mulheres). A nova agência unificará quatro instâncias voltadas para as mulheres atualmente existentes no Sistema ONU: a Divisão para o Avanço das Mulheres (DAW), criada em 1946; o Instituto Internacional de Pesquisas e Capacitação para a Promoção da Mulher (INSTRAW), criado em 1976; o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), criado em 1976 e o Escritório de Assessoria Especial em Questões de Gênero (Osagi), criado em 1997.¹³ Esta unificação vem sendo há anos demandada por movimentos de defesa dos direitos das mulheres em todo o mundo e pode ser considerada um coroamento dos esforços para que recursos de maior vulto sejam destinados aos programas das Nações Unidas para as mulheres e também para que seu gasto seja mais efetivo do ponto de vista do alcance de resultados sistêmicos nas políticas desenvolvidas pela ONU. A expectativa é de que a nova agência tenha orçamento inicial de US\$ 500 milhões ao ano, montante que representa o dobro do orçamento anual das quatro instâncias de mulheres das Nações Unidas.

A nova ONU Mulheres será presidida pela ex-presidenta do Chile, Michelle Bachelet, e terá como funções primordiais apoiar os organismos intergovernamentais na formulação de políticas, padrões e normas globais e ajudar os Estados-membros a implementar em estas normas, fornecendo apoio técnico e financeiro adequado para os países que o solicitem, bem como estabelecendo parcerias com a sociedade civil.

3 ACOMPANHAMENTO DA POLÍTICA E DOS PROGRAMAS

Do ponto de vista institucional, cabe destacar que em 2009 houve mudanças na organização burocrático-administrativa da agora denominada SPM, que deixou de ter o nome de Secretaria Especial. A Medida Provisória (MP) nº 483, de 24 de março de 2010, convertida na Lei nº 12.314, de 19 de agosto de 2010, conferiu a

13. Disponível em: <www.unmultimedia.org>.

quatro secretarias da Presidência da República o *status* de ministério: a Secretaria de Portos, a da Promoção da Igualdade Racial, a de Direitos Humanos e a de Políticas para as Mulheres. Com a mudança, a secretaria passou a contar com estrutura burocrática mais parecida com a de um ministério, podendo dispor de até três secretarias e uma secretaria executiva, com os respectivos cargos de direção e assessoramento superior (DAS), e passando a ter assento no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conforme nova redação dada ao Art. 8º, § 1º, inciso II, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Esta nova estrutura ainda será mais bem definida em decreto do Executivo.

Também o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), que integra a estrutura da SPM, passou por mudanças no último ano. O CNDM foi criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, e atualmente sua composição e seu funcionamento são disciplinados pelo Decreto nº 6.412, de 25 de março de 2008 e pelo seu regimento interno.

O conselho é composto por 40 representantes, assim distribuídos:

1. Vinte e um representantes de entidades de caráter nacional da sociedade civil: 14 entidades na categoria Redes e Articulações Feministas e de Defesa dos Direitos das Mulheres e sete entidades na categoria Organizações de Caráter Sindical, Associativo, Profissional ou de Classe.
2. Dezesesseis representantes governamentais.
3. Três representantes de notório conhecimento.

Em 2010, foram eleitas as conselheiras para o mandato de 2010-2013 do CNDM. Trata-se do segundo mandato, desde a II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, quando o conselho passou a ter poderes consultivo e deliberativo. Com este mandato, que começou em agosto de 2010 e tem duração que vai além do período de transição em decorrência das eleições, o conselho pode ter papel importante para preservar o histórico das políticas que vêm sendo desenvolvidas pela SPM e dar continuidade aos importantes debates travados no âmbito governamental e na relação do Poder Executivo com a sociedade.

A escolha das 21 representantes da sociedade civil para o próximo mandato foi regida por edital lançado em 22 de fevereiro de 2010 e compreendeu uma fase de habilitação, de acordo com os critérios estabelecidos neste edital, e uma fase de seleção, a partir da eleição por votos de todas as entidades consideradas habilitadas. Nessa escolha, houve poucas alterações em relação à composição anterior do CNDM para o triênio 2008-2010. As entidades que deixaram de ter assento no conselho foram a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB), a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Fórum de Mulheres do Mercosul. A Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (FETRAF)

deixou de ter seu assento de membro titular para ter o de suplente. A Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB), que possuía assento de suplente, passou a ter o de titular, enquanto o Conselho Federal de Psicologia (CFP), a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria (CNTI) passaram a ter representantes no CNDM.

Para análise dessas alterações, é necessário lembrar que como são as próprias entidades da sociedade civil que elegem os representantes, a escolha muitas vezes tem como referência o ativismo e a participação das representantes e suas respectivas entidades no mandato anterior, o que sem dúvida contribui para uma maior *accountability* das atividades das representantes não só perante sua entidade representada, mas também diante das demais entidades que compõem a sociedade civil correspondente ao debate sobre os direitos das mulheres.

Na *análise da execução orçamentária*, os programas executados em 2009 pela SPM, acompanhados neste periódico como parte ilustrativa das políticas para as mulheres no governo federal, tiveram seus recursos ampliados em relação ao ano anterior. Se o grande salto no orçamento da SPM se deu entre 2007 e 2008 por ocasião do início de um novo Plano Plurianual (PPA), mais uma vez assiste-se, entre 2008 e 2009, a um significativo incremento, da ordem de 24%.

Além da expansão dos recursos, houve também aumento do nível de execução: em 2009, a SPM executou 95,8% de seu orçamento. Na comparação com as demais secretarias especiais, apresentou a mais alta proporção de orçamento liquidado. Tendo em vista a configuração dos programas da SPM, a maior parte dos recursos é aplicada por meio de transferências para estados, municípios e organizações privadas. Em 2009, as transferências responderam por 73,3% do orçamento liquidado pela secretaria.

Os três programas executados pela SPM são: Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres, Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas e Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Cada um deles apresenta estratégias diferenciadas.¹⁴ O programa Cidadania e Efetivação dos Direitos das Mulheres talvez constitua a maior inovação no PPA vigente, pois busca reunir ações finalísticas em diferentes áreas temáticas de atuação da secretaria, como educação, cultura, trabalho e saúde. O programa Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas destinou seus recursos a produção e divulgação de materiais e à capacitação de profissionais do setor público. O programa Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que respondeu por mais da metade dos recursos liquidados pela

14. O quarto programa, Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, é de responsabilidade da Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH). Em 2009, a SPM executou parte de uma de suas ações, denominada Apoio a Projetos Inovadores de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

SPM, será objeto de análise mais detalhada a seguir. Esta opção se deve a diferentes fatores, que se somam à importância orçamentária do programa. Em 2009 e 2010, uma série de casos de violência doméstica contra a mulher – em particular, casos de assassinatos – foi denunciada e teve grande repercussão na mídia.¹⁵ Além disso, para 2009 planejou-se forte alavancada na implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Este é coordenado pela SPM, mas conta com importantes parcerias, especialmente do MS e do Ministério da Justiça (MJ). Com isso, se é possível dizer que a quase integralidade do orçamento do programa de enfrentamento da violência destina-se ao Pacto Nacional, este conta, ainda, com recursos de outros orçamentos. Mas ainda não se consolidou um monitoramento preciso que possa informar qual exatamente foi o montante liquidado no âmbito do pacto em 2009.

Cabe ressaltar, ainda, que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2009), que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e a execução da Lei Orçamentária, previu que:

Art. 4º - As prioridades e metas físicas da Administração Pública Federal para o exercício de 2009, atendidas as despesas que constituem obrigação constitucional ou legal da União e as de funcionamento dos órgãos e entidades que integram os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, correspondem às ações relativas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e ao PPI, bem como àquelas constantes do Anexo I desta Lei, especialmente as que promovam a igualdade de gênero e étnico-racial ou atendam a pessoas com deficiência, as quais terão precedência na alocação dos recursos no Projeto e na Lei Orçamentária de 2009, não se constituindo, todavia, em limite à programação da despesa (BRASIL, 2009).

Além de ter inserido as ações “que promovam a igualdade de gênero” entre as prioritárias, o dispositivo incluiu, em seu Anexo I, uma das ações do programa de cidadania e efetivação de direitos, o programa de prevenção e enfrentamento da violência, e, ainda, duas ações, uma de responsabilidade do MJ e outra do MS, relativas a atendimento de mulheres vítimas de violência.¹⁶

15. Um dos casos foi o desaparecimento de Eliza Samúdio, que será abordado a seguir.

16. A ação Apoio À Implantação de Centros Especializados de Perícia Médico-Legal em Atendimento à Mulher Vítima de Violência – Lei Maria da Penha, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e a ação Implantação de Serviços de Atenção à Saúde da Mulher Vítima de Violência, no âmbito do programa Promoção da Capacidade Resolutiva e da Humanização na Atenção à Saúde.

TABELA 4
Execução orçamentária dos programas da Secretaria de Políticas para as Mulheres – 2009
 (Em R\$)

Programas/ações	Dotação inicial (A)	Autorizado (lei + créditos) (B)	Liquidado (C)	Nível de execução (%) (C/B)
Prevenção e Enfrentamento à Violência contra as Mulheres	39.909.000	39.909.000	39.150.233	98,1
Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	21.555.000	21.555.000	20.119.053	93,3
Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	5.960.000	5.960.000	5.939.603	99,7
Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes	600.000	600.000	300.531	50,1
Apoio administrativo	8.096.296	8.990.796	8.261.002	91,9
Total	76.120.296	77.014.796	73.770.422	95,8

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).
 Elaboração: Discos/Ipea.

Diante da importância assumida pelas ações de enfrentamento da violência e pelo pacto, em especial, nesta seção será analisada a implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres ao longo de 2009. O principal objetivo é analisar os avanços e os principais desafios na efetivação desta que é a mais importante iniciativa no campo das políticas para as mulheres do governo federal.

3.1 Implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em 2009

A criação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em agosto de 2007 pelo governo federal tem possibilitado novas conquistas nos direitos civis das mulheres por meio do desenvolvimento de ações mais amplas que visam modificar o cenário de desigualdades e vulnerabilidades que acompanham as ocorrências da violência. Além do objetivo de prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres, o pacto inseriu no campo das políticas a compreensão da violência na sua integralidade; isto é, ele destaca outros impactos da violência para além dos danos à integridade física e ressalta o quanto a violência cotidiana contra as mulheres legitima e estabelece novas regras de convivência e institui padrões de sociabilidade que acentuam as desigualdades.

Diferentes áreas do governo como educação, saúde, planejamento, orçamento, segurança pública, justiça, assistência social, trabalho, cultura, entre outras, dividiram a responsabilidade pela construção de estratégias que possam contribuir para a redução e a erradicação da violência de gênero. A SPM

buscou na articulação do pacto agregar os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como os diversos setores das políticas sociais, para garantir a intersetorialidade da política.

O início da implementação do Pacto Nacional junto aos estados e municípios se dá por meio do cumprimento de seis etapas:

- *Primeira:* criação – ou fortalecimento – do organismo local de políticas para as mulheres – uma vez que se compreende que a presença desse órgão é fundamental para a consolidação, articulação e monitoramento das políticas públicas voltadas às mulheres.
- *Segunda:* elaboração pelos estados de um projeto integral básico (PIB), que deve conter o diagnóstico local da violência contra a mulher e a definição dos municípios polos e das ações a serem executadas no Estado em cada eixo prioritário do pacto. Os municípios polos assumem na rede de enfrentamento da violência contra a mulher a oferta de equipamentos públicos específicos para esta demanda, como serviços de saúde capacitados para atenção às mulheres que sofreram violência sexual. A elaboração do projeto é de responsabilidade dos organismos de políticas para as mulheres, com participação da sociedade civil, como representantes do movimento social de mulheres.
- *Terceira:* assinatura do Acordo de Cooperação Federativa, documento que define as atribuições de cada ente federativo e de suas respectivas câmaras técnicas de gestão e monitoramento do pacto. Nesta etapa, são formalizados e celebrados os compromissos entre União, estados e municípios para a execução do Pacto Nacional.
- *Quarta:* constituição das câmaras técnicas estaduais e municipais que farão a gestão e o monitoramento do pacto e que deverão ter sua criação e nomeação oficializadas por meio de publicação de portarias em diário oficial. O acompanhamento das ações pelo organismo de políticas para as mulheres e por colegiado representativo por ele coordenado visa favorecer a institucionalização da questão de gênero nos governos locais, o aperfeiçoamento da política e sua sustentabilidade. as câmaras técnicas estaduais e municipais fazem parte do comitê gestor do pacto, que é responsável pelo planejamento estadual das ações, por sua execução e seu monitoramento.
- *Quinta:* aprovação das propostas e dos projetos no âmbito da câmara técnica estadual com encaminhamento para a Câmara Técnica Federal de Gestão e Monitoramento do Pacto, que fará a análise, a aprovação e a liberação de recursos para execução dos convênios.
- *Sexta:* credenciamento e cadastramento no Portal Nacional de Convênios (SICONV).

Ao determinar que, para a elaboração do PIB, os estados e os municípios façam o diagnóstico local da violência contra a mulher, a SPM impele o mapeamento da situação local em relação a esta questão, levando em consideração “o tamanho da população feminina, os índices de violência e a disponibilização da Rede de Atendimento” (BRASIL, 2007). Esta forma de pactuação pode ser considerada uma inovação, pois, além de “forçar” a visibilidade da problemática, instrumentaliza o planejamento das ações. Conhecer previamente a situação pode favorecer a gestão dos recursos de maneira mais otimizada e também a identificação da estrutura mínima necessária nos estados para a implementação do pacto.

Baseado nesses diagnósticos e critérios, foram selecionados inicialmente, pela SPM, 11 UFs prioritárias para repasse de recursos, e, em setembro de 2010, a cobertura dos estados passou para 25. Todos estes estados apresentaram o projeto integral básico; 22 deles possuíam câmara técnica estadual – 15 delas em atividade –, conforme apresentado no quadro a seguir, que traz a distribuição dos organismos para as mulheres e a implementação do pacto em 2010.

TABELA 5

Etapas do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres em cada UF

	Projeto integral básico	Pacto federativo	Câmara técnica
AC	Sim	Sim	Sim
AL	Sim	Sim	Sim ¹
AM	Sim	Sim	Sim
AP	Sim	Sim	Sim
BA	Sim	Sim	Sim
CE	Sim	Sim	Sim
DF	Sim	Não	Não
ES	Sim	Sim	Sim
GO	Sim	Sim	Sim
MA	Sim	Sim	Sim
MG	Sim	Sim	Sim
MS	Sim	Sim	Sim
MT	Sim	Sim	Sim
PA	Sim	Sim	Sim
PB	Sim	Sim	Sim
PE	Sim	Sim	Sim
PI	Sim	Sim	Sim
PR	Não	Não	Não
RJ	Sim	Sim	Sim
RN	Sim	Sim	Sim

(Continua)

(Continuação)

	Projeto integral básico	Pacto federativo	Câmara técnica
RO	Sim	Não	Não
RR	Sim	Sim	Sim
RS	Sim	Não	Não
SC	Não	Não	Não
SE	Sim	Sim	Sim
SP	Sim	Sim	Sim
TO	Sim	Sim	Sim
Total	25	22	22

Fonte: SPM.

Nota: ¹ Câmara técnica não formalizada.

O pacto está dividido em *quatro grandes eixos*:

1. *Implementação da Lei Maria da Penha e fortalecimento dos serviços especializados de atendimento.*
2. *Proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento da feminização da AIDS.*
3. *Combate à exploração sexual de meninas e adolescentes e ao tráfico de mulheres.*
4. *Promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.*

Esta divisão trabalha com a noção de violência contra a mulher como um fenômeno substantivo e plural, que perpassa os diferentes espaços sociais e contribui para aumentar a visibilidade das muitas formas de violência ainda tão presentes.

A seguir, serão analisados os avanços e os desafios em cada um dos eixos do pacto durante 2009 e o início de 2010.

3.1.1 Eixo Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento

De todos os quatro eixos do pacto, este foi o que apresentou maior visibilidade e dotação orçamentária, contando com o MJ e o MS como principais parceiros. As metas na ação Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento objetivaram criar, reaparelhar e/ou reformar serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, como as delegacias especializadas de atendimento à mulher, os núcleos especializados nas delegacias existentes, os centros de referência, as casas-abrigo, os serviços de abrigamento e os institutos médico-legais (IMLs), entre outros equipamentos públicos da rede de enfrentamento à violência.

No caso da violência sexual, o atendimento ágil e humanizado pode fazer grande diferença na vida das mulheres, devido a todas as sequelas biopsicossociais frequentemente verificadas em uma situação pós-trauma. Neste tipo de violência, a mulher é obrigada a manter contato sexual, físico ou verbal, ou a participar de outras relações sexuais com uso da força, intimidação, coerção, suborno, ameaça ou qualquer outro mecanismo que anule ou limite sua vontade pessoal. As consequências para a saúde podem ser diversas, como contrair doenças sexualmente transmissíveis, o vírus da imunodeficiência humana (HIV)/AIDS e/ou desenvolver uma gravidez não desejada.

Para prevenir esses agravos e oferecer o atendimento de maneira mais eficaz, o MS já havia transmitido aos serviços uma norma técnica de orientação para o atendimento às vítimas de violência sexual, divulgando a importância do uso do anticoncepcional de emergência e das drogas antirretrovirais para a quimioprofilaxia das doenças sexualmente transmissíveis (DSTs)/AIDS após a exposição à violência sexual. Esta norma técnica se fez necessária porque estas práticas nem sempre estão incorporadas no cotidiano dos serviços e muitas mulheres têm seus direitos limitados pela desinformação, pelo desconhecimento ou pelo descaso do profissional (BRASIL, 2005).

Outro serviço a ser reaparelhado e adequado são os IMLs, órgãos públicos subordinados às secretarias estaduais de segurança pública que prestam serviços de polícia científica na área de medicina legal. Sua adequação é fundamental para a humanização do atendimento às vítimas de violência sexual de qualquer idade e sexo. O IML realiza diversos tipos de perícia com pessoas que sofreram violência de algum tipo ou que estão dando entrada ou saída do sistema prisional. Geralmente, nas instalações físicas do IML, a sala de espera é um local comum a todos aqueles que serão atendidos pelos legistas. Ou seja, por vezes compartilham o mesmo espaço mulheres que acabaram de sofrer violência – física e/ou sexual – e pessoas algemadas acompanhadas por policiais, em trânsito de saída e entrada no sistema prisional. A exposição e a falta de privacidade destes locais podem agravar o sentimento de desconforto e medo, acentuando o estresse pós-traumático, principalmente em crianças e adolescentes, ou até mesmo fazendo que a pessoa desista da realização do exame.

Por isso, a ênfase dada nessa ação do pacto para o reaparelhamento, a qualificação dos serviços existentes e a capacitação dos profissionais estão em concordância com a reivindicação do movimento social de mulheres por melhores condições de acolhimento e atendimento às pessoas em situação de violência ou vulnerabilidade.

Na ação de Construção/reforma e/ou Reaparelhamento de Serviços, até setembro de 2010 foi superada a meta definida para 2011, que era de 764 unidades. No período de 2007 a 2009, os serviços construídos, reformados e/ou

reaparelhados somaram 928; destes, 540 receberam recursos da SPM, 305 do MS, 88 da Secretaria de Reforma do Judiciário do MJ e oito do Departamento Penitenciário Nacional do MJ.

Somente em 2009, foram firmados convênios para:

- a criação/reaparelhamento/reforma de 212 serviços especializados de atendimento à mulher;
- a implementação de uma casa-abrigo e um centro de referência no Rio Grande do Sul;
- a criação de cinco núcleos de defesa da mulher nas Defensorias Públicas dos estados do Piauí e Minas Gerais;
- a criação de três núcleos de gênero no Ministério Público do Estado do Ceará;
- a implementação ou a reestruturação de cinco promotorias de justiça especializada em violência doméstica e familiar contra a mulher em quatro estados; e
- o reaparelhamento e a adequação dos IMLs em alguns estados: o fomento à descentralização (interiorização) das estruturas dos institutos, resultado da cooperação técnica com os estados para o planejamento de projetos, atingiu 51,85% da meta prevista.

A qualificação profissional para atender pessoas em situação de violência tem sido necessária em todos os setores que são potenciais espaços para a assistência e a promoção da prevenção da violência contra a mulher. Os profissionais destes serviços poderão auxiliar na desconstrução das noções naturalizadas da violência e na mudança da percepção de que a violência contra mulher é uma questão de âmbito privado, que não deve ser objeto de investimento por parte do poder público.

Nas ações que visam promover cursos, eventos e capacitações, o pacto ofertou as seguintes atividades em 2009:

1. Capacitação para 14.665 profissionais da rede de atendimento e 4.050 profissionais da educação.
2. Curso de educação permanente com ênfase em direitos humanos, violência de gênero, liberdade de orientação e identidade sexual, enfrentamento à homofobia, igualdade racial e direitos etários. Este curso foi promovido em parceria com instituições de ensino superior para pós-graduação na área de segurança pública, nas modalidades presenciais e a distância, formando, respectivamente, 3.582 e 529.710 profissionais.

3. Realização do Encontro Regional para Implementação da Central de Abrigamento e *workshop* da Política Nacional de Abrigamento.
4. Elaboração do documento de recomendações gerais para a implementação de uma política nacional de abrigamento para as mulheres em situação de violência, que inseriu na pauta também a questão do tráfico de pessoas. Este documento tem sido utilizado nas reuniões com casas-abrigo, organismos de políticas para as mulheres e ministérios com vista à implementação da central de abrigamento e de sua política nacional.
5. Na área de segurança pública foi realizado o projeto Diálogos sobre Segurança Pública, que, em sete cidades brasileiras, apresentou a visão de 213 mulheres sobre os problemas e as soluções para a segurança. Foram apoiados 18 projetos de governos estaduais, municipais e organizações não governamentais (ONGs), que capacitaram 6.085 pessoas da sociedade civil para o enfrentamento da violência em nove estados brasileiros – recursos de R\$ 3.178.099,09.
6. Foi assinado o protocolo de intenções com a Petrobras BR Distribuidora para capacitar frentistas e trabalhadores das lojas de conveniência dos postos BR no combate à violência contra as mulheres. Este protocolo visou à promoção do apoio técnico na elaboração do conteúdo para as ações de treinamento para a sensibilização da violência de gênero, oferecidas nas unidades móveis de treinamento (UMTs) do Programa Capacidade Máxima da Petrobras. Em um ano de funcionamento, 8 UMTs foram implantadas e 7.185 pessoas capacitadas em 455 postos de serviço BR, distribuídos em 224 municípios de 16 unidades da Federação.

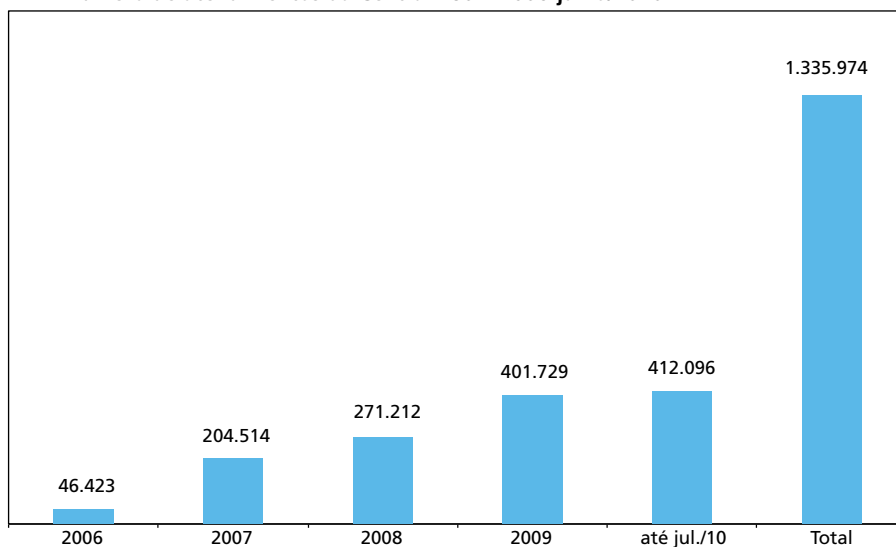
Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180

A consolidação e a ampliação da Central de Atendimento à Mulher – Ligue 180 também está inserida no eixo Implementação da Lei Maria da Penha e Fortalecimento dos Serviços Especializados de Atendimento. A central foi criada em novembro de 2005 pela SPM, com o objetivo de orientar as mulheres em situação de violência sobre seus direitos e os serviços em que podem buscar ajuda, bem como com o propósito de auxiliar o monitoramento da rede de atenção à mulher em todo o país. O serviço, desde sua implantação, também tem respondido aos anseios do movimento social de mulheres e tem sido importante dispositivo para analisar o fenômeno da violência contra as mulheres em

diversas regiões do Brasil. Com o aumento significativo do número de atendimentos, de 270 mil em 2008 para cerca de 400 mil em 2009, totalizando mais de 1,3 milhão de atendimentos desde sua criação (GONÇALVES, 2010),¹⁷ o Ligue 180 tem revelado que a população demandava este tipo de equipamento público promotor dos direitos. O aumento na procura pelos serviços da central é reflexo da campanha institucional realizada pela SPM, que também implementou novo sistema de atendimento. A central passou, em 2009, de 20 para 50 pontos em operação integral todos os dias, o que possibilita atender até 80 pontos simultâneos. Além disso aumentou de 60 para 150 o número de atendentes, que foram capacitadas de forma a incluir no atendimento o tema do tráfico de pessoas. Foi elaborado um fluxo de encaminhamentos entre a central e o Disque 100, para os atendimentos referentes a meninas e adolescentes, e entre a central e a Polícia Federal, para o encaminhamento de relatos de tráfico de pessoas para apuração e investigação.

GRÁFICO 1

Número de atendimentos da Central 180 – 2006-julho/2010

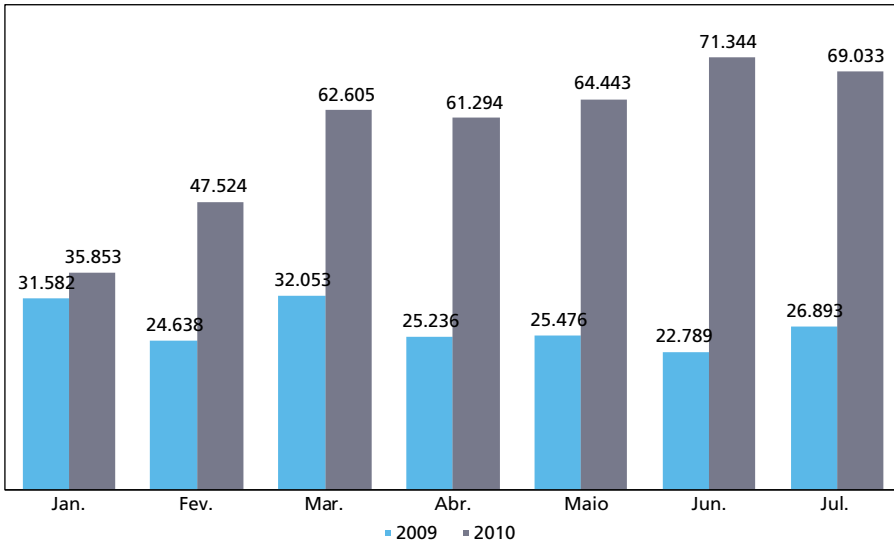


Fonte: Central de Atendimento à Mulher/SPM.

17. Documento apresentado em 11 de outubro de 2010, em reunião do grupo de trabalho para discutir a aplicação da Lei Maria da Penha nos estados, em que estavam presentes representantes da SPM, do Ministério Público Federal e de Ministérios Públicos dos estados.

GRÁFICO 2

Número de atendimentos da Central 180 por mês e ano – janeiro a julho, 2009 e 2010



Fonte: Central de Atendimento à Mulher/SPM.

Dessa forma, ao divulgar os recursos e empoderar as cidadãs para a busca ativa dos seus direitos, o Ligue 180 amplia as possibilidades de acesso às políticas públicas.

Tendo em vista a ausência de estatísticas oficiais acerca do fenômeno da violência contra as mulheres,¹⁸ os números do Ligue 180 podem ser utilizados para cálculos de estimativa, especialmente se forem considerados somente os telefonemas de denúncia – pois grande parte buscam informações sobre os serviços de atendimento existentes. Neste sentido, cabe destacar a inclusão dos dados oriundos da central de atendimento no capítulo *Mulher de Síntese de indicadores sociais*, documento produzido anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e destinado sobretudo a divulgar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

18. Este é um persistente desafio para a área. Somam-se aos problemas já encontrados para a construção de estatísticas na área de segurança pública no Brasil as especificidades da questão da violência doméstica (insuficiência dos espaços institucionais em que as mulheres se sentem seguras para denunciar; pressão do agressor e/ou da família para que não haja denúncia; crença na reabilitação do companheiro; medo; naturalização da vitimização; revitimização e exposição da intimidade em caso de denúncia; insegurança devido à dependência econômica em relação ao agressor; vergonha por parte da vítima; entre outras). A consequência desta grande lacuna é que, para elaborar uma política pública eficaz, é necessário conhecer o universo sobre o qual se deve atuar. A violência doméstica é, portanto, um contexto ainda pouco conhecido do legislador e do formulador de políticas públicas.

Campanhas educativas e culturais de prevenção à violência contra as meninas, jovens e mulheres

No primeiro eixo do pacto, também foram realizadas campanhas educativas e culturais, voltadas ao público escolar e à sociedade em geral, de prevenção à violência contra as meninas, os jovens e as mulheres.

Foram apoiadas pela SPM, pelo MS e pelo MJ 22 campanhas, por meio de convênios com governos estaduais e municipais. A Campanha dos 16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência contra as Mulheres, realizada regularmente há alguns anos por entidades da sociedade civil, incluiu em 2009 a divulgação do Ligue 180 em seus materiais da campanha (*spot* de rádio, vídeo e peças para mobiliário urbano).

Outra campanha que teve destaque na sua realização foi a Donas da Própria Vida. Promovida em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e com o Fórum Nacional para o Enfrentamento da Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta e lançada no Fórum Social Mundial de 2009, a campanha voltou-se em especial a trabalhadoras rurais, quebradeiras de coco, negras rurais e quilombolas, mulheres da Amazônia, seringueiras e camponesas. Trata-se, portanto, de uma parcela importante da população que, diferentemente das mulheres da zona urbana, nem sempre conta com equipamentos públicos disponíveis próximos a seu território para buscar auxílio nas situações de violência.

Na falta de números oficiais, é possível citar duas pesquisas locais que, a despeito de terem sido feitas há certo tempo, ajudam a dimensionar a gravidade do problema da violência sofrida pelas mulheres que vivem fora dos centros urbanos. Uma pesquisa sobre violência doméstica e saúde da mulher da OMS, conduzida no Brasil pela Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) e realizada em 2001, com mulheres de 15 a 49 anos, em São Paulo e em 15 municípios da Zona da Mata de Pernambuco que possuíam área urbana e rural, trouxe alguns aspectos que corroboram a gravidade da questão e possibilita conhecer a realidade das mulheres da zona rural pernambucana. Segundo os resultados, uma em cada três mulheres na Zona da Mata já sofreram violência física dos parceiros (SCHRAIBER, L. B. *et al.*, 2007). O Movimento de Mulheres Camponesas de Santa Catarina conduziu uma pesquisa em 2002, com 514 mulheres, que revelou que

(...) 34% das entrevistadas conhecem alguma mulher que já foi estuprada e 25% disseram que aconteceu na comunidade; 15% das mulheres agricultoras entrevistadas já foram espancadas pelos seus maridos ou namorados; 53% já se sentiram violentadas por palavras ou dizeres; 34% disseram ter sido humilhada por serem agricultoras; 64% das entrevistadas disseram que não têm liberdade de tomar decisão sem pedir licença; 52% das mulheres agricultoras declaram que normalmente pedem licença ao marido para tomar qualquer decisão (MMC, 2009).

No campo e na floresta, as distâncias entre as moradias e os serviços dificultam o acesso aos equipamentos. O distanciamento entre o povoado e a cidade mais próxima pode chegar a 100 ou 200 quilômetros. As delegacias da mulher, casas-abrigo e serviços de assistência social, psicológica e jurídica, de modo geral, não chegam às mulheres rurais, que, assim como as que vivem nas cidades, sofrem com a violência doméstica. Dessa forma, o desafio posto às políticas voltadas para as mulheres rurais é singularizar estas diferenças para que elas possam dar visibilidade às suas demandas e necessidades.

Implementação da Lei Maria da Penha

Nas metas de implementação da Lei Maria da Penha, foram listadas pela SPM algumas ações prioritárias, como a criação dos juizados de violência doméstica e familiar contra a mulher, a construção do Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a violência contra as mulheres, a construção de unidades habitacionais para atendimento a mulheres em situação de violência, a difusão da lei e dos instrumentos de proteção de seus direitos e a criação dos serviços de responsabilização e educação do agressor. Estas ações visam, como já propunha a Lei Maria da Penha, ao fortalecimento da rede de atendimento e preveem, além da ampliação dos serviços especializados, a formação permanente dos(as) agentes públicos(as) para assegurar atendimento qualificado e humanizado às mulheres em situação de violência.

Desde a promulgação da lei, foi repassado um total de R\$ 13 milhões para a melhoria da formação profissional para o trabalho em rede no enfrentamento à violência. Mais de 50 mil profissionais dos serviços especializados, da área de educação e de gestores estaduais e municipais, foram capacitados nos temas de gênero, raça, etnia, violência, entre outros.

Visando fortalecer a lei, foi realizado em 2009 o Encontro Nacional do Ministério Público sobre a Lei Maria da Penha, financiado com recursos do MJ. Neste encontro, foram elaboradas recomendações, como a criação dos núcleos de gênero do MP, seguindo as diretrizes previstas pela SPM e a fiscalização dos serviços da rede de atendimento por este órgão. Os outros eventos realizados foram o I Fórum Nacional de Juízes de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher e a III Jornada da Lei Maria da Penha, com magistrados.

Foram também realizados cursos de capacitação sobre a Lei Maria da Penha em parceria com o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as escolas de magistratura e a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam). Foram então oferecidas mais de 750 vagas para a formação de juízes com competência para tratar a matéria nos estados do Ceará, do Espírito Santo, de Mato Grosso, do Pará, de Pernambuco, do Piauí e do Rio de Janeiro.

Em 2010, foi lançado o Prêmio Boas Práticas na Aplicação, Divulgação ou Implementação da Lei Maria da Penha, concedido a pessoas físicas e/ou jurídicas, indicadas por terceiros, cujos trabalhos ou ações se destacaram no enfrentamento à violência doméstica contra a mulher. A premiação colabora para ampliar a divulgação dos progressos para mais igualdade e justiça às mulheres.

Apesar de importantes avanços na implementação da Lei Maria da Penha, às vésperas de seus quatro anos de existência, nos deparamos com casos como o de Eliza Samudio, amplamente divulgado na mídia, por envolver um jogador de um importante time de futebol carioca. Como sugerem as informações, não houve a aplicação desta lei por parte de seus operadores neste caso. A vítima havia procurado proteção do Estado, após ter sofrido ameaças, lesões, cárcere privado e indução ao aborto, e não teve seu direito atendido. Na ocasião, a Delegacia de Atendimento à Mulher (Deam) de Jacarepaguá pediu à Justiça que o atleta fosse mantido longe da vítima. No entanto, o 3º Juizado de Violência Doméstica do Rio de Janeiro negou o pedido de proteção à Eliza em outubro de 2009, por considerar que a jovem não mantinha relações afetivas com o goleiro Bruno Fernandes. A juíza titular do 3º Juizado explicou em sua decisão que Eliza não poderia se beneficiar das medidas protetivas, nem “*tentar punir o agressor*”, sob pena de banalizar a Lei Maria da Penha. A magistrada entendeu que a finalidade da legislação é proteger a família, seja proveniente de união estável ou de casamento, e não de uma relação de caráter puramente eventual e sexual.

Tal interpretação afronta os princípios que nortearam a elaboração da lei. O Art. 5º da Lei Maria da Penha caracteriza como violência doméstica contra a mulher “qualquer ação ou omissão baseada no gênero que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial” no âmbito da unidade doméstica, no âmbito da família, ou “*em qualquer relação íntima de afeto, na qual o agressor conviva ou tenha convivido com a ofendida, independentemente de coabitação*” (Art. 5º, inciso III). A legislação não estipula o tempo da relação. Qualquer relacionamento amoroso, portanto, pode terminar em processo judicial com aplicação da Lei Maria da Penha se envolver violência doméstica e familiar contra a mulher e violar os direitos humanos.

O caso retrata o quanto os atores públicos, quando estão frente às políticas de enfrentamento à violência contra mulher, ainda explicitam os padrões sexistas e preconceituosos. No cotidiano da prática profissional, ocorre uma inversão de valores: no lugar da garantia dos direitos das mulheres e da promoção da igualdade de gênero, surge a violência institucional, cujo funcionamento cala e afasta as mulheres de suas conquistas. A não aplicação da lei representa por vezes as visões preconceituosas acerca do que é aceito e desejável na sociedade para as mulheres, as famílias e as relações amorosas.

BOX 1

Aplicação judicial da Lei Maria da Penha gera controvérsia

A aprovação da Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, conhecida como a Lei Maria da Penha, tinha como um dos objetivos resolver um problema decorrente da aplicação da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, conhecida como Lei dos Juizados Especiais, que, entre outros aspectos, condicionava os crimes de lesões corporais leves, mesmo que cometidos no âmbito das relações domésticas, à representação da vítima. Esta sistemática, no âmbito das relações sociais que caracterizam um ambiente de violência doméstica, prejudicava bastante a vítima das agressões, normalmente a mulher, que, além de sofrer o dano, deveria ter ainda a coragem de denunciar o agressor e suportar todo o risco desta ação. Por conta disso, em 2006, foi aprovada a Lei Maria da Penha, que, entre outras medidas, estabeleceu, em seu Art. 41, que “aos crimes praticados com violência doméstica e familiar contra a mulher, independentemente da pena prevista, não se aplica Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995”.

Entretanto, tal mudança não produziu todo o efeito esperado em razão de sucessivas decisões judiciais que, por conta de outro artigo da lei, o 16, que estabelece que “Nas ações penais públicas condicionadas à representação da ofendida de que trata esta Lei (...)”, reitera-se a interpretação de que as lesões corporais leves sofridas no ambiente doméstico, para que sejam levadas a julgamento, dependem de representação da vítima. Tal interpretação foi reafirmada em recente decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, no julgamento do Recurso Especial nº 1.097.042/DF, realizado em 24 de fevereiro de 2010, interpretou: “A ação penal nos crimes de lesão corporal leve cometidos em detrimento da mulher, no âmbito doméstico e familiar, é pública condicionada à representação da vítima”.

Essa interpretação, diante do processo histórico que levou à aprovação da Lei Maria da Penha, representou retrocesso, mas ainda não significa o termo final na busca de um processo judicial mais condizente com a real situação da mulher nos casos de violência doméstica. A Procuradoria Geral da República, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 4.424, autuada em 4 de junho de 2010, cujo relator é o ministro Marco Aurélio de Mello, requereu ao Supremo Tribunal Federal (STF) que, nos casos de lesão corporal leve, a aplicação da Lei nº 9.099 fosse afastada, como determina o Art. 41 da Lei Maria da Penha, por ser esta a interpretação condizente com os tratados internacionais que tratam da igualdade de gênero assinados pelo Brasil e mais de acordo com o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Neste caso, a Advocacia-Geral da União (AGU) já se manifestou, requerendo que a ação não seja conhecida por se tratar de questão infraconstitucional, mas subsidiariamente concordando que a interpretação a ser dada à lei deve ser a não aplicabilidade da Lei nº 9.099/1995. O julgamento favorável desta ação poderá contribuir muito para a efetividade da Lei Maria da Penha.

3.1.2 Eixo Combate à Exploração Sexual de Meninas e Adolescentes e ao Tráfico de Mulheres

Os dados revelados pelo Ligue 180 e pela Polícia Federal indicam que no Brasil o maior percentual das vítimas de exploração sexual e tráfico de pessoas, tanto no âmbito internacional quanto em território brasileiro, são mulheres na faixa etária de 16 a 35 anos. A situação é uma grave violação dos direitos humanos e desponta como um desafio para seu combate e sua prevenção. A SPM tem estreitado as articulações entre os diversos setores e organismos envolvidos, potencializando os serviços existentes e criando ações específicas, como a ampliação de serviços de atendimento às mulheres vítimas de tráfico nos serviços especializados de atendimento às mulheres em situação de violência.

São também estratégias deste eixo a construção de metodologias de atendimento às mulheres vítimas de tráfico, o apoio e incentivo a programas e projetos de qualificação profissional e o desenvolvimento de núcleos de enfrentamento ao tráfico de pessoas.

Mulheres em situação de violência no exterior

Para atender à demanda das brasileiras que estão vivendo fora do Brasil e são vítimas do tráfico de seres humanos e de violência praticada por um parceiro íntimo, a SPM, em parceria com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e as embaixadas e os consulados do Brasil no exterior, definiu uma série de estratégias para divulgar as informações e facilitar o atendimento a estas mulheres, principalmente na Suíça, Holanda e Espanha.

Como resultado principal dessa parceria, foi lançado o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas, com elaboração, pela SPM, de um manual de orientação para que os funcionários dos consulados e das embaixadas saibam quais são os programas e como as mulheres podem recorrer a eles caso decidam voltar ao Brasil. A medida representa um avanço, uma vez que, antes dela, só era combatida a questão do tráfico, sendo a violência praticada por parceiros íntimos das mulheres imigrantes deixada de fora das discussões e das intervenções.

Outra consequência dessa parceria foi a instituição do Centro Trinacional de Atendimento às Mulheres Vítimas de Violência e Tráfico de Pessoas em Foz do Iguaçu, que tem como objetivo identificar casos de violência contra as mulheres, brasileiras ou estrangeiras, e encaminhá-las para os serviços da rede, no Brasil e nos países vizinhos. O centro resultou do memorando assinado entre Brasil, Paraguai e Argentina, em 2009. Foi criado, ainda, pelo mesmo instrumento, o Comitê de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres na Tríplice Fronteira.

A criação de uma referência de apoio fora do território nacional é uma estratégia importante para incidir, no caso do tráfico, sobre uma situação já instalada de grave violação dos direitos humanos, permeada de isolamento, exploração e sofrimento, que muitas vezes custará a vida das mulheres.

No início de 2009, com recursos do MJ, os governos do Brasil e do Suriname aprovaram a Declaração de Belém, que propõe medidas de combate ao tráfico de seres humanos na fronteira entre os dois países. A declaração traz em seu texto as recomendações do primeiro encontro binacional Brasil e Suriname, considerado uma das principais estratégias do Plano Estadual de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas do Pará.

Ainda há muito a fazer para disseminar no Brasil inteiro essa questão. Além do trabalho de orientação, divulgação e resgate, é preciso uma atuação preventiva. A campanha realizada pela SPM nos aeroportos e nas rodoviárias teve boa aceitação para a sensibilização do público em geral; no entanto, para aquelas mulheres vítimas do tráfico, que já estão em viagem, é pouco efetiva, pois dificilmente no momento do embarque terão recursos e autonomia para reverter a situação em que se encontram.

Campanhas desse tipo precisam chegar às pessoas pelo rádio e pela televisão, tanto para evitar que mais mulheres sejam vitimadas quanto para possibilitar às famílias das vítimas o conhecimento de que já existem meios para socorrer essas mulheres que, mesmo distantes do Brasil, geralmente mantêm contato com seus familiares.

Em abril de 2009, foi realizado o I Encontro da Aliança Global de Enfrentamento ao Tráfico de Mulheres (GAATW), uma rede internacional de ONGs que atuam na área. Neste encontro, a SPM discutiu as ações e os projetos de enfrentamento ao tráfico de mulheres e produziu o alinhamento conceitual e a definição de diretrizes em relação a temas essenciais ao enfrentamento do tráfico de pessoas, tais como abrigo, capacitação, pesquisas e metodologia de atendimento.

Foram capacitados mais de 3 mil profissionais e 10 mil multiplicadores e realizadas oficinas com organismos locais para implementação dos núcleos estaduais de enfrentamento do tráfico de pessoas, e foi publicada a Portaria nº 31 do MJ, de 20 de agosto de 2009, que estabeleceu as diretrizes de atuação dos núcleos e dos postos avançados. Com o pacto, tornou-se obrigatório inserir capacitação específica sobre tráfico em todos os projetos apoiados. O tema também foi inserido no material de capacitação dos funcionários de todos os Centros de Referência de Assistência Social e Centros de Referência Especializada de Assistência Social.

Combate à violência sexual contra crianças e adolescentes

As ações deste eixo estão sendo desenvolvidas em parceria com a SEDH e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em 2009, esta secretaria e a SPM implementaram e fortaleceram em 200 municípios o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento da Violência Sexual Infanto-Juvenil (Pair). Este programa configura-se em uma metodologia de integração e fortalecimento de todos os setores e instituições envolvidos na proteção dos direitos das crianças e dos adolescentes, incluindo saúde, educação, assistência social, Judiciário, polícias, Ministério Público, direitos humanos, trabalho e emprego, turismo, entre outros. Com isso, tem-se buscado estruturar uma rede de serviços com profissionais capacitados para atenção e combate a exploração e violência sexual contra crianças e adolescentes.

Outra estratégia estruturada pela SPM e pelo MDS, a implementação nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (Creas) de serviços de proteção social a crianças e adolescentes vítimas de violência, abuso e exploração sexual e suas famílias, contou, em 2009, com a execução orçamentária de R\$ 64.537.300 (90,15% do previsto), cobrindo 97,96% da meta física prevista, ou seja, 56.210 pessoas atendidas em 1.200 Creas.

3.1.3 Eixo Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão

Este eixo do pacto insere na pauta da política de enfrentamento à violência uma população que tem pouca visibilidade na sociedade: as mulheres em situação de prisão. Os dados oficiais nacionais sobre o encarceramento feminino ainda são escassos, o que dificulta a identificação do perfil das mulheres. O relatório mais recente, de 2008, produzido pelo Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino, cita que, apesar do número de mulheres encarceradas no Sistema de Segurança Pública representar percentual pequeno da população carcerária, 25% delas estão cumprindo pena em local inapropriado, enquanto na população masculina esse percentual seria de 13% (BRASIL, 2008).

Segundo os dados do Sistema Nacional de Informação Penitenciária (Info-Pen) Estatística, o número de mulheres que estavam em regime de reclusão em 2009 era de 9.687 em todo o país, como mostra a tabela 6.

TABELA 6
População prisional por tipo de regime ou encarceramento e sexo – Brasil, dezembro de 2009

	Homens	Mulheres	Total
Regime fechado	164.685	9.687	174.372
Regime semiaberto	62.822	3.848	66.670
Regime aberto	17.910	1.548	19.458
Provisório	143.941	8.671	152.612
Medida de segurança	3.462	538	4.000
Total – sistema penitenciário	392.820	24.292	417.112
Em secretarias de segurança pública	49.405	7.109	56.514
População prisional nacional	442.225	31.401	473.626

Fonte: InfoPen Estatística.

As condições do sistema prisional feminino ainda não ocupam espaço significativo nas discussões públicas; porém, conhece-se a precariedade e a violência institucional que muitas vezes permeiam as instituições. Os direitos das mulheres encarceradas à amamentação, à permanência com os filhos pequenos ou à visita íntima não são garantidos na maioria dos estabelecimentos prisionais femininos.

O pacto propõe neste eixo intervir nessas questões agudas e promover ações que garantam os direitos das mulheres em situação de prisão, em relação à justiça, à saúde, aos direitos sexuais e reprodutivos, entre outros.

Este eixo prevê as seguintes ações:

- capacitação das mulheres em situação de prisão para geração de renda;
- garantia do exercício da sexualidade e dos direitos reprodutivos das mulheres em situação de prisão;
- implantação de serviço de saúde integral à mulher encarcerada;
- implantação de sistema educacional prisional, garantindo acesso à educação em todos os níveis durante a permanência no presídio;
- acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita para as mulheres em situação de prisão;
- garantia de proteção à maternidade e de atendimento adequado aos filhos das mulheres encarceradas dentro e fora do cárcere;
- garantia de cultura e lazer no sistema prisional; e
- incentivo à construção/reformas de presídios femininos.

Cursos de capacitação em questões de gênero foram realizados em 2009 para agentes carcerários e mulheres detentas, com o objetivo de sensibilizá-las para problemas e direitos comuns e questões de gênero. Em parceria com o Unifem, no âmbito do Programa Interagencial das Nações Unidas, foi também elaborada uma cartilha informativa sobre os direitos das mulheres em situação de prisão.

Na área de promoção do acesso à justiça e à assistência jurídica gratuita para as mulheres encarceradas, foi realizado, com recursos do Departamento Penitenciário Nacional (Depen/MJ), o mutirão que atendeu aos estados do Ceará e do Rio de Janeiro, beneficiando 200 mulheres.¹⁹

3.1.4 Eixo Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e Enfrentamento da Feminização da AIDS

As metas apresentadas pela SPM neste eixo estruturante do pacto buscam colaborar para a implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DSTs. Os marcadores sociais como raça e posição social apontam que as mulheres em idade reprodutiva e em situação de pobreza estão mais vulneráveis à infecção por HIV/AIDS. Entre os fatores que aumentam esta suscetibilidade está a dificuldade de negociação do uso do preservativo, que muitas vezes resulta em situações de violência doméstica e sexual a que as mulheres estão submetidas. Os dados epidemiológicos no Brasil revelam uma relação estatisticamente significativa entre o não uso de preservativos e as variáveis que indicam violência (REDE FEMINISTA DE SAÚDE, 2007).

O atendimento humanizado às mulheres em situação de violência doméstica e sexual e a qualificação dos serviços de saúde, por serem as principais portas de entrada na rede de enfrentamento à violência contra as mulheres, também estão descritos neste eixo como ações prioritárias, complementando as ações do eixo de criação e qualificação dos serviços da rede de atendimento às mulheres em situação de violência.

As principais ações definidas foram a ampliação da oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis – entre eles, a pílula de anticoncepção de emergência –, a garantia do abortamento legal às mulheres em situação de violência, a implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DSTs e das diretrizes, das normas técnicas, dos protocolos e dos fluxos de atendimento a mulheres em situação de violência sexual e doméstica nos serviços de saúde.

19. Apesar de a incorporação da questão das mulheres encarceradas em um dos eixos do pacto representar um avanço na atenção a esta população e gerar maior visibilidade tanto do conceito de violência institucional quanto do debate sobre o sistema prisional, foram poucas as ações desenvolvidas neste eixo, o que gera dificuldade para avaliar sua cobertura. A SPM divulgou no relatório de execução algumas medidas, como a capacitação de agentes penitenciários do sistema prisional feminino e mulheres encarceradas, que receberam recursos da ordem de R\$ 56.956,50; porém, sem indicação do número exato de pessoas beneficiadas. Como se trata de uma temática nova no que tange à política de enfrentamento da violência contra as mulheres, ainda deve ser amadurecida, bem como objeto de sensibilização junto aos gestores e às gestoras estaduais, que tendem a priorizar outros tipos de ações em seus planos.

O MS e a SPM desenvolveram na campanha do Carnaval de 2009 ações nesse sentido, destacando a necessidade de enfrentamento da feminização da AIDS entre mulheres com 50 anos ou mais, grupo que apresenta crescimento epidemiológico para infecção do HIV. Foram também ampliados os recursos para a disponibilização do *condom* feminino nesta campanha do Carnaval.

Para implementar mecanismos de monitoramento do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DSTs, a SPM em 2009 realizou a revisão e o aperfeiçoamento do plano, tendo como referência os planos estaduais elaborados a partir dos seminários macrorregionais e de consulta pública realizada pelo governo federal.

Para consolidação dos direitos sexuais e reprodutivos foi realizada, em 2009, uma oficina nacional na área da saúde. Foram capacitados 108 gestores(as) estaduais e das capitais brasileiras: 27 coordenadores(as) de saúde de adolescentes dos estados, 27 coordenadores(as) de saúde de adolescentes das capitais, 27 gestores(as) de atenção básica dos estados e 27 gestores(as) de atenção básica das capitais.

3.1.5 Desdobramentos do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres

O pacto foi premiado no Concurso Inovação na Gestão Pública Federal de 2010, concedido anualmente pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). O prêmio destaca a inovação em políticas públicas do governo federal, considerando os avanços alcançados frente à questão social a ser enfrentada. A organização transversal e intersetorial do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres contribui para as transformações das relações sociais nos espaços institucionais e gera nova concepção da violência de gênero.

O modo como a gestão da proteção à mulher em situação de agressão é proposta influencia o processo de trabalho e a participação dos profissionais das diferentes áreas, além de promover a visibilização da mulher como cidadã que deve ter seus direitos constitucionais garantidos e acessados. A gestão do pacto tem destinado investimentos crescentes na descentralização e na qualificação das ações nas três instâncias de governo, buscando fortalecer os organismos de políticas para as mulheres que foram ampliados em todo o país. A regionalização da política e a responsabilização dos estados e dos municípios pelas medidas voltadas à prevenção e ao enfrentamento da violência aumentam a possibilidade de capilarizar as ações e o monitoramento.

Essa estratégia utilizada pela SPM destaca a importância de refletir sobre os “lugares” que organismos institucionais dessa ordem ocupam nas gestões públicas e como eles têm travado o debate e os vínculos com as organizações de mulheres na formulação das políticas e dos programas. A existência de órgãos gestores de política de gênero no Brasil ainda é recente se considerarmos que somente a partir da I Conferência Mundial da Mulher, em 1975, tem havido propostas de formulação das políticas públicas que contemplem as questões de gênero e que incentivem os governos a adotar medidas para a promoção da equidade entre os sexos.

Os dados do IBGE sobre a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) confirmam que os organismos de políticas para as mulheres ainda são incipientes no Brasil. Existiam em 2009 1.043 municípios com algum tipo de estrutura direcionada para a temática de gênero, o que representa 18,7% do total de municípios brasileiros. Em pouco mais de 70% destes municípios, a institucionalidade alcançada pela questão se deu no nível de um setor de políticas para mulheres e/ou gênero subordinado a alguma secretaria específica, sendo ainda muito pequena a existência de secretarias municipais exclusivas para a temática.

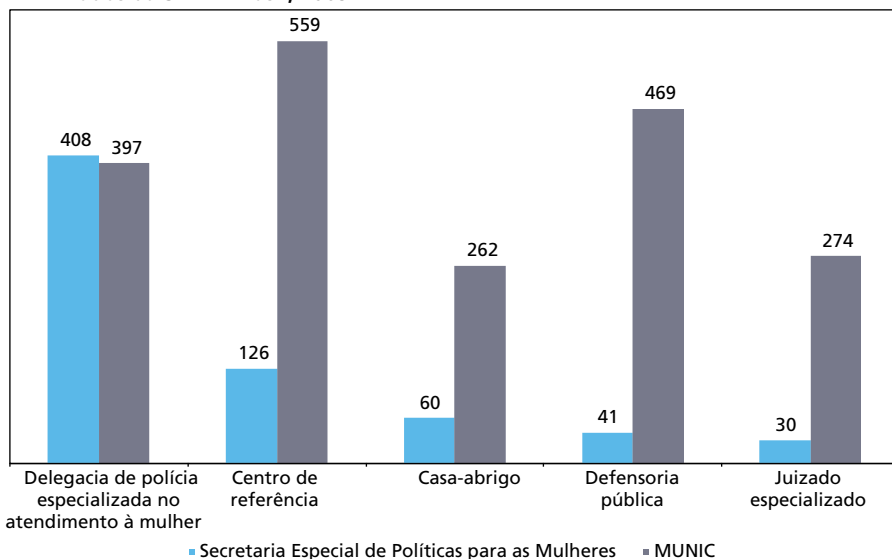
Considerando a extensão da implementação do pacto nos estados e nos municípios e que seu acompanhamento será feito por estes organismos de políticas para as mulheres, a realidade constatada pelo levantamento exige maior atenção, pois, além da existência de órgãos especificamente voltados à questão de gênero, é necessário avaliar como está a situação dos existentes em termos de recursos humanos, influência no poder dos governos e de acesso a canais de diálogo com a sociedade civil.

Ao analisar as diferenças quantitativas de serviços identificados para o atendimento às mulheres em situação de violência divulgados pela MUNIC 2009/IBGE em comparação aos dados da SPM, é possível inferir, a partir do gráfico 3, que alguns municípios referiram a existência de serviços que atendem as mulheres, mas não especificamente as em situação de violência, conforme os conceitos técnicos e políticos e as diretrizes que fundamentam os serviços especializados da rede de atendimento.

Se na identificação dos serviços ocorre, por parte das(o)s gestoras(es), a dificuldade de conceituar as atribuições dos serviços para o enfrentamento da violência de gênero, essa “confusão” poderá ser transferida para a organização do fluxo local de referências e divulgações dos serviços. A ausência dos organismos de políticas para as mulheres nos governos subnacionais pode estar contribuindo para essa divergência de informações, pois a SPM faz a atualização do sistema a partir dos dados encaminhados pelos organismos estaduais e municipais de políticas para as mulheres e, por vezes, por meio de busca ativa.

GRÁFICO 3

Número de serviços de atendimento às mulheres, segundo a MUNIC e o Banco de Dados da SPM – Brasil, 2009



Fonte: Perfil dos Municípios Brasileiros 2009/IBGE.

Se pelos números de atividades e recursos descritos na implementação do pacto é possível apontar avanços em áreas como a estruturação de serviços da rede de atenção às mulheres em situação de violência, o fortalecimento da Lei Maria da Penha e a qualificação de profissionais de diversos setores, o mesmo não ocorre nas ações voltadas a grupos minoritários, como as mulheres em situação de prisão, tráfico e exploração.

Outras áreas que também carecem de dados e indicadores de cobertura são a do eixo de proteção dos direitos sexuais e reprodutivos e a da implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Epidemia de AIDS e outras DSTs. Para avaliar algumas ações na área da saúde é preciso identificar a cobertura, a concentração e a distribuição das ações e a oferta de serviços e programas. O relatório do pacto, divulgado pela SPM, aponta neste eixo a realização de campanhas, a distribuição de preservativos femininos e a oferta de capacitação para número reduzido de profissionais da saúde. Dada a importância do tema frente ao crescente quadro epidemiológico de mulheres portadoras de HIV, é possível que outras ações em desenvolvimento não tenham sido inseridas no balanço de atividades de 2009. Porém, é importante ressaltar que o banco de dados virtual do MS também se apresenta desatualizado – com dados de 2007 e poucas informações e registros.

Essa apresentação dos dados na área da saúde pode ser indicativo de que a articulação entre a SPM e o MS para a organização das ações deste eixo demanda atenção especial e reorganização. Além de dificultar o planejamento, o monitoramento e a avaliação em âmbito nacional, a falta de estreita articulação pode contribuir para o repasse em duplicidade de recursos aos estados e aos municípios, pois diferentes fomentos vindos das duas instâncias federais podem ser dirigidos a um serviço. A instituição do pacto e de seus mecanismos, como o projeto integral básico, com a definição das ações a serem implementadas e os municípios-polo, visa precisamente potencializar a atuação dos governos federal e estaduais. Mas se faltam articulação e monitoramento, os objetivos iniciais do pacto podem se ver comprometidos.

As câmaras técnicas de gestão do pacto, que podem ter importante papel para sua sustentabilidade, também apresentam informações frágeis, impossibilitando conhecer como estas instâncias estão funcionando nos estados e nos municípios. Os dados sobre a avaliação e o monitoramento ainda não estão sistematizados, o que dificulta identificar como as metas realizadas estão chegando às mulheres que as demandam e como tem sido a qualidade desta oferta.

4 DESAFIOS

O tema da igualdade entre homens e mulheres ainda é recente na agenda governamental brasileira. Apesar de um histórico que já conta com décadas de avanços e recuos, trata-se de uma problemática ainda bastante marginal quando se debatem políticas públicas no Brasil.

Nos últimos anos, pode-se dizer que a questão tomou mais corpo e é conhecida de mais gestoras e gestores públicos, bem como de governantes. No entanto, os avanços ainda se mostram muito tímidos diante da magnitude da questão a ser tratada e da potencialidade de avanço do país caso seja incorporada ao planejamento governamental.

Coloca-se como um dos importantes desafios da área de igualdade de gênero, portanto, vencer as barreiras ainda existentes à própria *legitimação* do tema como questão a ser tratada por políticas públicas e, adicionalmente, as dificuldades para *implementar* a perspectiva de gênero nos mais diferentes campos da atuação governamental, de modo a que se alcancem resultados de fato perceptíveis na vida das mulheres e nas relações de gênero no país.

Trata-se, portanto, de um duplo desafio, de cunho cultural e político-administrativo.

É preciso lembrar, primeiramente, que as agendas públicas não são formadas simplesmente com base nos problemas existentes na sociedade. A construção de problemas públicos e a elaboração de agenda são resultado de

processos sociopolíticos complexos, relacionados à própria constituição dos sujeitos sociais, à elaboração dos marcos de interpretação da realidade social, às relações de poder entre diferentes sujeitos e atores sociais e ao estabelecimento de alianças e estratégias políticas.²⁰

O fato de determinada situação social ser considerada injusta e, portanto, digna de atenção do poder público e de ser legitimamente inserida na agenda pública não depende somente da natureza da situação, mas também de como o problema é interpretado, do grau de abertura da sociedade e das instituições para a questão, dos recursos mobilizados pelos atores que a defendem, entre outras condições. Além disso, os problemas devem ser formulados em termos compatíveis com os referenciais cognitivos e os valores gerais (crenças e normas) para ingressar nas agendas. Para tanto, os sujeitos que os defendem devem desenvolver estratégias discursivas e políticas orientadas a posicionar e aumentar a visibilidade e importância dos problemas frente a outros sujeitos sociais ou autoridades. Ademais, a compreensão e o sentido destas questões se transformam ao longo do tempo, de acordo com os espaços em que são discutidas, os atores que participam dos debates e as alianças e os compromissos que se estabelecem entre eles.

Nos anos recentes, a legitimação e a institucionalização de novas problemáticas na sociedade e no Estado relacionam-se também à emergência de *novos* grupos de atores que mobilizam recursos com vista a incluir seus interesses na agenda pública e na agenda institucional.

No caso brasileiro, no fim da década de 1980, com o processo de abertura política seguido da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), novos atores políticos emergiram ou se fortaleceram – grupos políticos que, mesmo que existissem há mais tempo, passaram a ter mais voz e visibilidade no debate público. Com isso, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) acabou incorporando novos direitos para novos sujeitos de direitos.²¹

A questão de gênero está relacionada a esse processo e importantes conquistas foram alcançadas no texto constitucional. Sua inserção na agenda pública passou também pela atuação de ONGs e de organismos internacionais e pela sua incorporação na própria agenda internacional, que a partir dos anos 1970 incluiu a questão na pauta de conferências da ONU.

Desde então, a questão vem entrando na agenda estatal com maior ou menor força, a depender do contexto político. Os movimentos sociais de mulheres e feministas se adensaram ao longo das últimas décadas, e o tema também entrou de maneira mais ou menos robusta nas agendas dos partidos políticos e nas estruturas partidárias.

20. As colocações sobre a construção de agendas baseiam-se em Guzmán (2001).

21. Sobre esta discussão, ver Campos e Aquino (2009).

Sua institucionalização se traduz, portanto, em mudanças nas agendas institucionais, em programas específicos, na criação de novas instâncias no governo, de leis e normas, em novos orientadores do desenho das políticas e em recursos destinados a políticas para as mulheres.

4.1 Institucionalização da questão de gênero e políticas para as mulheres: histórico no Brasil

Esta institucionalização não se deu somente após 1988. A problematização da discriminação contra as mulheres tem uma história mais longa no Brasil. Já no início do século XX, as mulheres passam a reivindicar o direito ao voto e ao acesso à educação. O primeiro foi obtido em 1932, enquanto a inserção no campo educacional ocorreu durante todo o século, de modo que, atualmente, a presença das mulheres nas escolas e nas universidades é maior que a dos homens.

As décadas de 1960 e 1970 viram nascer e se fortalecer um plural movimento social de mulheres, inspirado em grande medida em movimentos feministas de outros países e presente na oposição ao regime militar então vigente no Brasil. O ano de 1975 é considerado um marco por ter sido instituído pela ONU como o Ano Internacional da Mulher e dar origem à atuação do Movimento Feminino pela Anistia e à fundação do Centro da Mulher Brasileira, órgão que promoveu discussões e gerou publicações sobre a condição feminina no Brasil.

Grupos de reflexão se espalharam pelo Brasil entre o fim da década de 1970 e o início dos anos 1980, com o objetivo de promover a conscientização acerca da condição feminina. Foram instituídas as chamadas Casas da Mulher, que prestavam apoio jurídico, médico e psicológico às mulheres, as clínicas de saúde com atendimento ginecológico e obstétrico e os centros de socorro (SOS violência), para prestar apoio imediato às mulheres vitimadas pela violência. Eram serviços oferecidos por organizações da sociedade civil, comandadas por mulheres e a elas destinadas.

O fim da década de 1970 também viu a atuação das mulheres nos movimentos sociais contra a carestia e na luta por creches. O florescimento desses movimentos, femininos e feministas, possibilitou, a partir do início do decênio seguinte, a demanda por instâncias estatais de defesa dos direitos das mulheres. A agenda feminista se fortaleceu, isto é, a pauta do movimento passou a incluir questões relacionadas à dominação masculina, ao caráter androcêntrico da cultura e da sociedade e às relações de gênero.

A partir da vitória da oposição em alguns estados, nas eleições de 1982, instituíram-se o Conselho da Condição Feminina em São Paulo e o Conselho dos Direitos da Mulher em Minas Gerais, ambos em 1983.

Ainda em 1983, foi instituído o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), um marco na história das políticas para as mulheres por ter incorporado, após pressão de setores organizados da sociedade, pressupostos avançados tanto acerca da saúde da mulher em geral quanto do planejamento familiar, em especial.

Dois anos depois, é inaugurada a primeira delegacia especializada de atendimento à mulher, em São Paulo. Sua instituição representou grande conquista da luta pelo enfrentamento da violência contra a mulher, especialmente devido ao fato de que se conseguia, pela primeira vez, incidir nas instituições policiais.

O movimento social avançava sobre o Estado e a demanda por uma instância no nível federal também aumentou. De acordo com Pitanguy, “intensifica-se a mobilização pela criação, em âmbito federal, de um órgão semelhante aos Conselhos estaduais” (PITANGUY, 2003, p. 28). Finalmente, em 1985, sob o governo de José Sarney, é criado o CNDM, de caráter deliberativo e executivo, subordinado à Presidência da República.

Esse conselho tratou de uma pluralidade de temas – como saúde, violência, educação, trabalho, mulher rural, educação, cultura e comunicação social –,²² atuou muito fortemente durante a Assembleia Nacional Constituinte, sistematizando demandas de mulheres e organizações de todo o Brasil, e se tornou responsável pelo aclamado “*lobby do batom*”.

Os resultados são considerados positivos, pois muitas demandas das mulheres foram incorporadas ao texto constitucional. A CF/88 garantiu:

- inscrição da plena igualdade de direitos e deveres entre mulheres e homens;
- reconhecimento de diferentes arranjos familiares: a família passa a ser a instituição formada pelo casamento ou união estável entre um homem e uma mulher, ou, ainda, por qualquer um dos progenitores com seus descendentes; os direitos e os deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher, suprimindo-se a noção de *pátrio poder*;
- reconhecimento do papel do Estado em coibir a violência familiar e doméstica (Art. 226, § 8º);
- proteção para as mulheres no mercado de trabalho e a proibição da diferenciação salarial e de critérios discriminatórios para exercício de funções ou admissão com base em sexo, idade, cor ou estado civil;

22. Ver anexo 1, em Pitanguy (2003).

- reconhecimento da função social da maternidade, com licença maternidade de 120 dias e inscrição da proteção à maternidade como direito social; e
- planejamento familiar como livre decisão do casal, cabendo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para seu exercício, introduzindo, ainda, o conceito de paternidade responsável.

Após a atuação durante o período da Assembleia Nacional Constituinte, a partir de 1989, o CNDM começou a perder prerrogativas, orçamento e poder. Todas as suas representantes acabaram renunciando coletivamente naquele ano. Os anos 1990, portanto, viram, de um lado, uma atuação mais enfraquecida do conselho, mas também, por outro lado, o surgimento de novas ONGs com a pauta de defender os direitos das mulheres.

Finalmente, a partir de 2000, o CNDM volta a atuar como instância articuladora e propositiva, mas também executiva, implementando algumas ações governamentais no âmbito da Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, do MJ. O foco de atuação se volta mais para o tema da violência doméstica, apesar de ainda envolver ações em outros campos. No PPA 2000-2003, pela primeira vez se insere um programa específico de combate à violência contra as mulheres.

Em maio de 2002, por medida provisória convertida em lei em novembro, é instituída a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), ligada ao MJ. Criada ao fim do governo de Fernando Henrique Cardoso, esta secretaria teve somente alguns poucos meses de vida, dedicados principalmente à execução do programa sobre violência no PPA.

Em janeiro de 2003, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, é instituída a SPM, com *status* de ministério, ligada à Presidência da República. Amplia-se a atuação no âmbito do tema da violência – passando-se de um foco sobre casas-abrigo para a concepção de atendimento integral em rede – e expande-se para outras áreas temáticas, como trabalho, educação e saúde. Em 2004, a SPM organiza a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, da qual emanaram as diretrizes que subsidiaram a elaboração do I PNPM. Composto por ações sob a responsabilidade de diferentes ministérios, cujo acompanhamento se realizou por meio de órgão colegiado representativo, este plano vigorou de 2004 a 2007, quando foi organizada nova conferência nacional, que embasou a avaliação e revisão do Plano. Desde 2007, está em vigor, portanto, o II PNPM, ainda mais extenso e abrangente.

Os planos procuraram traduzir as políticas para as mulheres do governo federal, mas não são integralmente executados, e muitas de suas ações são de difícil monitoramento. Os esforços para garantir a implementação das ações e o

cumprimento das metas partem da SPM e do Comitê de Articulação e Monitoramento do PNPM, que conta com representantes de todos os órgãos responsáveis por ações incluídas no plano.

A SPM executa diretamente programas finalísticos, firma convênios com o poder público e entidades privadas, busca implementar ações em parceria com diferentes órgãos governamentais e apoiar, ainda, o fortalecimento dos mecanismos institucionais de políticas para as mulheres nos estados e nos municípios. Desde 2007, a secretaria executa o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, conforme descrito neste capítulo. Apesar de seu pequeno orçamento, comparativamente aos demais ministérios, os montantes executados vêm crescendo nos últimos anos.

O objetivo dessa retrospectiva histórica é não somente o de apresentar a trajetória da institucionalização da questão das desigualdades entre homens e mulheres e das políticas para as mulheres, mas também o de contribuir para a compreensão do estado atual do tema nas políticas governamentais. Diante disso, o desafio que se coloca para os próximos anos é alcançar efetividade na transversalização da temática, garantindo sua legitimação e avanços na sua institucionalização.

4.2 Desafios para a legitimação: vencer as resistências para atuar sobre as desigualdades

Apesar de todo o histórico de luta dos movimentos sociais feministas e de mulheres, ao longo das últimas décadas, e da já não menosprezível história da institucionalização do tema da igualdade de gênero na esfera governamental – a primeira instância no nível federal completou 25 anos em 2010 –, ainda se pode falar em uma “baixa intensidade da presença política do tema na sociedade e no sistema político” (MONTAÑO, 2003).

Cabe questionar por que uma temática tão relevante para o desenvolvimento do país ainda goza de parca legitimidade nas esferas governamentais e também na sociedade como um todo. Por isso, se faz necessário analisar as resistências que persistem em relação ao debate sobre a desigualdade entre homens e mulheres no Brasil.

Falar em desigualdades entre os sexos é falar em relações de poder marcadas pela dominação de um grupo social pelo outro, com base em crenças e normas muito arraigadas na sociedade e cotidianamente reproduzidas. Muitas vezes, trata-se de discriminações, estereótipos, preconceitos e desigualdades tão naturalizados e arraigados que sequer são percebidos, dando lugar a uma falsa interpretação da realidade, que a enxerga como marcada pela igualdade de oportunidades.

Além desse aspecto, as relações de gênero em geral remetem a vivências muito ligadas ao cotidiano e, ainda, a relações íntimas de homens e mulheres entre si e à própria construção dos sujeitos. Todos estes elementos, aliados ao fato de que se trata de relações com fortes raízes estruturais e institucionais, embaraçam as percepções acerca da necessidade de se tratar desta temática na agenda pública, como objeto de políticas governamentais.

Há, ainda, resistências mais embasadas no argumento de que são diferenças biológicas que explicam e definem as persistentes diferenças sociais entre homens e mulheres. Pode-se dizer que é precisamente contra este argumento que se coloca toda a agenda feminista.

Finalmente, questiona-se em que medida as mulheres podem constituir um grupo a ser objeto de políticas públicas, haja vista a diversidade existente entre elas e, sobretudo, o caráter primordial do indivíduo em nossas sociedades e no marco legal da modernidade. No caso da participação política, este argumento fica mais evidente. Mas como elucidado por Scott (2005, p. 13) “os indivíduos não serão tratados com justiça até que os grupos com os quais eles estão identificados sejam igualmente valorizados”, pois “na sociedade (...) os indivíduos não são iguais; sua desigualdade repousa em diferenças presumidas entre eles, diferenças que não são singularmente individualizadas, mas tomadas como sendo categóricas” (*op. cit.*, p. 23).

O paradoxo tão brilhantemente escrutinado por Scott está em que, ao identificar, defender e colocar como objeto de políticas e sujeito de direitos um grupo de pessoas, com vista a garantir real igualdade de direitos para seus integrantes em relação a outros grupos, inevitavelmente se reforçam as diferenças que se pretende eliminar.

Um questionamento adicional a validade e pertinência da agenda de políticas para as mulheres se coloca sob a argumentação de que a situação feminina vem melhorando, as desigualdades vêm se reduzindo e muitas já teriam sido eliminadas; com isso, no próprio movimento *natural* da sociedade, se alcançaria um patamar desejável de igualdade, não sendo necessárias políticas para isso, que, por sua vez, poderiam ter inclusive o efeito perverso de gerar uma desigualdade às avessas, com prejuízo para os homens.

Uma vez que a agenda das políticas para as mulheres e da igualdade de gênero é muito extensa, também se apresentam resistências a temas específicos. Como aponta Pitanguy (2003), as esferas abarcadas pela agenda feminista não gozam da mesma legitimidade social nem de igual capacidade de informar as políticas públicas. Assim, se a pauta das desigualdades no mercado de trabalho pode alcançar mais legitimação no sistema político, o tema dos direitos sexuais e reprodutivos encontra forte resistência, especialmente por parte de alguns setores da sociedade.

Diante dessas dificuldades, como explicita Montañó,

(...) não basta a proximidade com o poder; é necessário que o clima social de gênero que prevalece em um país favoreça a luta pela igualdade ou, dito de outra maneira, é necessário que o movimento [social de mulheres] em aliança com o mecanismo [de políticas para as mulheres] promova as mudanças na cultura política para que a idéia da igualdade entre homens e mulheres seja um pressuposto naturalizado no desenho das políticas (MONTAÑO, 2003, p. 16).

Como esse parece ser um ideal bastante difícil de ser alcançado, é importante analisar os obstáculos e as possíveis soluções para que a temática de gênero se institucionalize no âmbito governamental de maneira transversal.

4.3 Desafios para a institucionalização e a transversalização

Um dos dilemas que se coloca para a institucionalização do tema da igualdade de gênero no Estado está entre criar uma instância governamental para tratar da questão – o que tem sido objeto de recomendação de tratados internacionais desde a IV Conferência Mundial sobre as Mulheres, em Beijing, 1995 – e garantir que a questão seja apropriada pelos mais diferentes órgãos. A experiência recente do Brasil confirma que não se trata de um dilema de fácil solução.

Transversalizar a perspectiva de gênero significa fazer que as diferentes agências e órgãos governamentais incorporem-na no desenho, na implementação e na avaliação de suas ações. Criar um órgão específico com o objetivo de promover esta transversalização pode ter o efeito indireto de setorializar a questão, isto é, o oposto do que se desejaria em princípio.

Outra estratégia – também iniciada preliminarmente no governo federal – é a de criar um setor encarregado de pensar a perspectiva de gênero em cada órgão setorial. Mais uma vez, corre-se o risco de *guetizar* a questão, fazendo que somente uma equipe específica pense a política do setor sob a perspectiva de gênero, o que dificilmente garante sua inserção na totalidade das ações setoriais. Um efeito perverso desta estratégia pode ser aumentar a resistência dos servidores do órgão às diretrizes emanadas da equipe de gênero, caso não haja um extenso trabalho de sensibilização, adesão e negociação. Isto pode ocorrer na atuação de uma instância central voltada para a questão de gênero que se proponha a promover a transversalização da temática nos órgãos.

De fato, o dilema entre transversalizar e setorializar – embora pareça haver um *continuum* entre uma e outra proposta, e não uma exclusão de opções – se coloca devido ao desafio de romper com o próprio modelo burocrático-departamental. A cultura organizacional predominante na administração pública brasileira é a do trabalho por setor, em uma hierarquia que delimita o mais claramente possível as funções e as tarefas a serem cumpridas. Apesar das tentativas de romper

este modelo e adotar práticas multissetoriais – ou transversais –, a forma como se organizam os órgãos, os orçamentos e os próprios controles reforçam a lógica setorializada da administração pública.

Diante desse quadro, promover a transversalização de uma temática no governo pode ser uma tarefa ingrata.

Caso seja instituído um órgão com essa determinação, cabe analisar qual seria o modelo mais desejável para que sua atuação seja efetiva. Um órgão de nível ministerial apresenta a vantagem de ter um titular de mesmo nível hierárquico dos demais dirigentes das pastas com as quais se pretende dialogar, o que pode facilitar interlocuções. O titular com *status* de ministro também tem assento em reuniões colegiadas de primeiro escalão e interlocução privilegiada com o presidente da República. As desvantagens estão relacionadas à necessidade de administrar a rotina de um órgão mais complexo, com autonomia orçamentária, o que exige, entre outras demandas, mais investimento em áreas-meio.

A alternativa a esse arranjo seria a instituição de uma estrutura mais enxuta, ligada diretamente ao gabinete da Presidência da República ou ao de algum ministro com mandato para atuar junto a seus colegas, como o ministro da Casa Civil ou o do Planejamento. A vantagem de tal estrutura parece ser a de poder atuar mais diretamente no sentido de buscar qualificar, sob a perspectiva de gênero, as políticas existentes. Um formato como este funcionaria como uma assessoria direta ao dirigente para que se pensem políticas, indicadores e desenhos de avaliação inovadores e se adotem mecanismos de inserção da perspectiva de gênero nas diferentes políticas. Uma vantagem adicional deste arranjo pode estar na capacidade de priorizar temas ou setores nos quais é preciso atuar mais fortemente de acordo com um planejamento interno. Um órgão com estrutura ministerial tende a se tornar mais permeável às demandas e, portanto, ter muitas dificuldades em priorizar temas, o que acaba gerando uma pulverização de ações e a incapacidade de disponibilizar sua equipe para uma assessoria aos órgãos que pretendam adotar políticas para as mulheres e/ou de gênero.

No entanto, no atual formato da administração pública federal e do Orçamento Geral da União (OGU), tem um grande significado simbólico – tanto no âmbito do governo quanto para fora deste – determinada estrutura governamental contar com um orçamento razoável. Este se coloca como mais um dilema para um órgão central de políticas para as mulheres: se tiver mais orçamento para executar, ganha mais notoriedade junto à sociedade e ao próprio governo. No entanto, isto significa a necessidade de executar este orçamento, com todos os custos operacionais envolvidos nesta execução, o que limita a capacidade para atuar na articulação institucional e na promoção da transversalidade nos outros órgãos de governo. Ademais, como dificilmente uma instituição dedicada às polí-

ticas para as mulheres contará com orçamento muito robusto, tendo em vista as atuais prioridades governamentais e a persistente resistência à temática, correrá o risco de executar “ações sombra” ou um “governo paralelo”,²³ ou seja, medidas que poderiam ser executadas por outros órgãos finalísticos e que são implementadas em paralelo à política estabelecida para a área. Isto pode gerar animosidade entre instâncias governamentais e dificultar a obtenção dos resultados e dos impactos desejados sobre o público-alvo.

A recente experiência brasileira também mostra que um órgão dedicado às políticas para as mulheres pode alcançar grande legitimidade no *campo* dos debates sobre igualdade de gênero, ou seja, entre militantes, pesquisadores, defensores dos direitos humanos e dos direitos das mulheres etc. e, ao mesmo tempo, pouco reconhecimento no governo. Entre gestores públicos de diferentes órgãos, ainda prevalece uma resistência e um desconhecimento sobre a temática, sobre o porquê da existência de um órgão para pensar e implementar políticas para as mulheres e sobre o que faz e como atua.

Diante desse quadro, parece claro que não basta sensibilizar dirigentes e/ou impor políticas e diretrizes aos órgãos setoriais, se os técnicos responsáveis por sua implementação não compreendem o sentido de uma política específica para as mulheres ou a necessidade de incorporar ao desenho das ações existentes a perspectiva de gênero. Por outro lado, também não é suficiente atuar somente junto ao corpo técnico sem que os dirigentes se convençam da importância da inovação para a qualidade da política.

A saída parece ser, portanto, capacitação e sensibilização de servidores – tanto na temática da igualdade de gênero quanto nas estratégias de transversalização –, aliadas a mecanismos de *enforcement* para a adoção das políticas pretendidas. Nisto, esbarra-se, mais uma vez, na resistência à temática e nas próprias dificuldades relacionadas à capacitação de servidores – mobilizar interessados, possibilitar a participação nos eventos de capacitação e a consequente ausência do trabalho, garantir a qualidade e a atratividade dos conteúdos etc.

No limite, se houver servidores sensibilizados e capacitados em todos os órgãos, com execução e mensuração de resultados de políticas de gênero e para as mulheres, a existência de um órgão central especificamente destinado a tais políticas deixa de ter importância. Este pode ser colocado como um dilema adicional: diferentemente de outras áreas, o mecanismo institucional de políticas para as mulheres deve atuar contra sua existência. Sempre haverá crianças e jovens a serem educados, sempre haverá pessoas necessitando de cuidados de saúde, sempre haverá estradas a serem construídas e energia a ser distribuída etc. Mas é

23. Expressões usadas por Guzmán (2001).

possível pensar em um quadro ideal em que, mesmo persistindo a desigualdade de gênero e a necessidade de políticas específicas para as mulheres, todos os órgãos setoriais tenham incorporado as ferramentas para enfrentar estas questões. Por mais hipotético que pareça na atualidade – o que dá um longo horizonte de existência e trabalho para um órgão de políticas para as mulheres – ainda assim, este representa um diferencial intrínseco a uma temática *transversal*.

Outra especificidade dos temas transversais mais recentemente incorporados na estrutura governamental é sua instabilidade institucional. Como ainda se trata de temáticas “novas”, cuja legitimidade é permanentemente questionada, a existência dos órgãos incumbidos de trabalhar os temas também é colocada em questão. Diante disso, aumenta a pressão por parte da sociedade e do próprio governo de se apresentarem resultados. No entanto, o alcance de resultados depende de todos os fatores apontados anteriormente, ligados à capacidade de articulação institucional e transversalização do tema, de execução orçamentária e de mobilização para a questão.

Da mesma forma que a existência de um mecanismo voltado para as políticas para as mulheres é questionada, frequentemente também se apresenta a possibilidade de instituir um órgão que se encarregue dos diferentes temas transversais relacionados a minorias políticas.²⁴ Este é outro desafio que se coloca para a institucionalização e a legitimação do tema da igualdade de gênero: distinguir-se das demais temáticas transversais de modo a garantir o eficaz enfrentamento da questão da desigualdade entre homens e mulheres e toda a especificidade que este tema guarda e, ao mesmo tempo, somar-se às iniciativas ligadas a outras temáticas transversais na medida em que possam fortalecer-se mutuamente e potencializar os resultados.

Os argumentos colocados a favor da agregação de temáticas em um só órgão governamental baseiam-se na eficácia administrativa. Em vez de instituir diferentes órgãos, com pequenas equipes, estruturas e orçamentos e, muitas vezes, com modos de atuação que coincidem, multiplicando o número de titulares do primeiro escalão e os custos de manutenção, seria mais eficaz criar um só órgão que tratasse de distintas temáticas relacionadas às minorias políticas.

Os argumentos a favor da importância de um órgão especificamente direcionado às políticas para as mulheres caminham no sentido de defender o caráter singular da luta contra a discriminação de gênero. As desigualdades existentes entre homens e mulheres assentam sobre convenções sociais acerca do que é ser mulher e do que é feminino, e do que é ser homem e do que é masculino, em nossa sociedade. A partir destas convenções, são traçados os lugares a serem ocupados por homens e mulheres em nossa sociedade e são estabelecidas as relações de gênero,

24. Para uma breve discussão sobre a questão da transversalidade relacionada a minorias políticas, ver Ipea (2009).

caracterizadas pela dominação. Para enfrentar esta realidade, cabe implementar políticas sob a perspectiva de gênero e políticas específicas para as mulheres, que não se confundem com outras ações governamentais dedicadas a encarar outros tipos de desigualdades, com características distintas.

A defesa de que a agregação de temáticas se baseia em seu desconhecimento e no menosprezo das questões abordadas é feita por boa parte dos movimentos sociais feministas e de mulheres. A relação dos movimentos sociais tende a ser bastante forte com a instância governamental de políticas para as mulheres, e a experiência brasileira não é diferente neste sentido. Com efeito, os movimentos sociais, como mostrado anteriormente no histórico, são os maiores agentes de pressão para que exista um órgão de políticas para as mulheres no primeiro escalão. Esta relação é permeada por muitas nuances, mas é possível dizer que, se, por um lado, a proximidade pode qualificar a ação do órgão e aumentar o nível de controle social, por outro lado, pode também gerar conflitos de interesses e um rodízio de pessoas que se alternam entre uma e outra esfera de atuação e acabam não se formando como agentes públicos.

Ao mesmo tempo que a relação com o movimento social fortalece uma instância estatal de políticas para as mulheres, pode fragilizá-la caso haja forte relação de (inter)dependência.

Diante da magnitude dos desafios, fica claro como o caminho em direção à igualdade entre homens e mulheres ainda pode ser longo e tortuoso. Os avanços e os recuos dos últimos anos podem ser, no entanto, contabilizados positivamente. Diante dos muitos desafios a serem enfrentados com vista a garantir que a temática de fato seja incorporada à agenda estatal e de governo, coloca-se a perspectiva de aprofundamento do aprendizado institucional até agora alcançado. Caso não haja rupturas, os avanços dos últimos anos podem ser potencializados nos próximos, tendo em vista que a tendência é de acúmulo de experiência, aprofundamento das trocas e aumento da familiaridade em relação à temática, o que pode contribuir para diminuir as resistências e aperfeiçoar os mecanismos de institucionalização.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. **O salto (alto) das candidaturas femininas em 2010**. 19 jul. 2010. Disponível em: < http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/art_77_o_salto_das_candidaturas_femininas_19jul10.pdf>.

ALVES, J. E. D.; ARAÚJO, C. **A política de cotas no Brasil, o sistema eleitoral e a subrepresentação feminina**, 2009. Disponível em: < http://www.maismulheresnopoderbrasil.com.br/pdf/Art_LASA_Alves%20Araujo_30abr09-1.pdf>.

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. M. **Mulheres sem espaço no poder**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/pdf/09_03_17_MulherPolitica_Ipea_Jeda_Smc.pdf>.

BRASIL. Ministério da Saúde (MS). **Prevenção e tratamento dos agravos resultantes da violência sexual contra mulheres e adolescentes**. Norma técnica. Brasília, 2005.

_____. Presidência da República (PR). Secretaria Políticas para as Mulheres (SPM). **Enfrentamento à violência contra a mulher: Balanço de Ações 2006-2007**. Brasília, 2007.

_____. Presidência da República (PR). Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). **Grupo de Trabalho Interministerial Reorganização e Reformulação do Sistema Prisional Feminino: relatório final**. Brasília, 2008.

_____. **Lei nº 11.768, de 14 de agosto de 2009**. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

CAMPOS, A.; AQUINO, L. Os vinte anos da Constituição Federal de 1988 e a promoção do acesso à Justiça no Brasil. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, n. 17, v. 3, p. 17-62, 2009.

COHEN, S. A. Facts and Consequences: Legality, Incidence and Safety of Abortion Worldwide. **Guttmacher Policy Review**, v. 12, n. 4, 2009. Disponível em: <<http://www.alanguttmacher.org/pubs/gpr/12/4/gpr120402.html>>.

CONSELHO REGIONAL DE MEDICINA DO ESTADO DA BAHIA. **Anencefalia e Supremo Tribunal Federal**. Brasília: Letras Livres, 2004.

DOMINGOS, S. R. F.; MERIGHI, M. A. B. O aborto como causa de mortalidade materna: um pensar para o cuidado de enfermagem. **Revista de Enfermagem**, Escola Anna Nery, v. 14, p. 177-181, 2010.

GONÇALVES, A. **Violência doméstica no Brasil**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/grupo-de-trabalho-discute-a-aplicacao-da-lei-maria-da-penha-nos-estados-brasileiros/>>.

GUZMÁN, V. **La institucionalidad de género en el estado: nuevas perspectivas de análisis**. Santiago: Cepal, mar. 2001 (Serie Mujer y Desarrollo, n. 32).

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Perfil dos municípios brasileiros**: 2009. Rio de Janeiro, 2010.

IPEA. Avanços e desafios da transversalidade nas políticas públicas federais voltadas para minorias. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Coord.). **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009. p. 779-795.

_____. A Minirreforma política de 2009 e as políticas de cotas de gênero para a Câmara de Deputados. *In*: CARDOSO JR., J. C. (Coord.). **Brasil em Desenvolvimento 2010**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2010.

MONTAÑO, S. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. *In*: MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. **As políticas públicas de gênero**: um modelo para armar – o caso do Brasil. Santiago: Cepal, jun. 2003. p. 16 (Serie Mujer y Desarrollo, n. 45).

MOVIMENTO DE MULHERES CAMPONESAS (MMC) BRASIL. **Mulheres camponesas**: caminhando rumo à superação da violência, 2009. Disponível em: <<http://www.mmcbrazil.com.br>>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). **Classificação estatística internacional de doenças e problemas relacionados à saúde**. 10. rev. São Paulo: EDUSP, 1993. v. 1.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS); INTERNATIONAL WOMEN'S HEALTH COALITION (IWHC). **Abortamento seguro**: orientação técnica e de políticas para os sistemas de saúde. Campinas: CEMICAMP, 2004.

REDE FEMINISTA DE SAÚDE. **Dossiê Aborto**: mortes preveníveis e evitáveis. Belo Horizonte, 2005.

_____. **Dossiê Mulher e AIDS**. Belo Horizonte, 2007.

SCHRAIBER, L. B. *et al.* Prevalência da violência contra a mulher por parceiro íntimo em regiões do Brasil. **Revista de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 797-807, 2007.

SCOTT, J. W. O enigma da igualdade. **Estudos Feministas**, v. 13, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2005.

SILVEIRA, M. L. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda na perspectiva da igualdade. *In*: GODINHO, T. (Org.). **Políticas públicas e igualdade de gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, Cadernos da Coordenadoria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

SOUZA, S. B. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. Porto: Afrontamento, 1994.

SPINK, P.; CAMAROTTI, I. **Estratégias locais para redução da pobreza**: construindo a cidadania. São Paulo: EAESP, 2003.

PITANGUY, J. Movimento de mulheres e políticas de gênero no Brasil. *In*: MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. **As políticas públicas de gênero**: um modelo para armar. O caso do Brasil. Santiago: Cepal, jun. 2003 (Serie Mujer y Desarrollo, n. 45).