

Título	IGUALDADE DE GÊNERO
Autores (as)	Luana Simões Pinheiro Natália de Oliveira Fontoura
Título do Boletim	POLÍTICAS SOCIAIS: ACOMPANHAMENTO E ANÁLISE
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2008 (n.15)
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

Este capítulo está dividido em cinco partes, incluindo esta Apresentação. Na seção “Fatos relevantes”, são relatados alguns acontecimentos que marcaram a conjuntura do segundo semestre de 2007, entre eles a realização da II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM), ocorrida em agosto de 2007, e a marcha contrária à descriminalização do aborto, que aconteceu em Brasília às vésperas da II CNPMM. Na seção seguinte são apresentados o novo Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 proposto pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que é parte da agenda social do governo federal e reflete a nova estratégia adotada para lidar com a questão.

Finalmente, para abordar o tema da juventude sob a perspectiva das relações de gênero, o presente capítulo de *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* traz uma discussão sobre a gravidez na adolescência. Essa temática, além de despertar grande interesse do ponto de vista das relações de gênero, não pode estar ausente de uma discussão sobre a juventude no Brasil, em função das conseqüências que pode ter na vida de um grande grupo de jovens meninas, mas também por conta dos mitos e estereótipos que rondam a questão e que merecem ser mais profundamente analisados pelos gestores de políticas públicas do país.

2 Fatos relevantes

2.1 A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM)

Em 2004, o governo federal, por meio da SPM, em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), realizou a I CNPMM, que teve como tema “Políticas para as mulheres: um desafio para a igualdade de gênero”. A conferência tornou-se um marco na luta pela igualdade de gênero no país, por ser a primeira conferência nacional convocada pelo governo federal e por haver reunido centenas de milhares de mulheres de todo o país em suas etapas municipais e estaduais. Seu objetivo foi propor as diretrizes da política nacional para as mulheres, que, por sua vez, subsidiariam a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPMM).

O PNPMM, elaborado a partir das diretrizes aprovadas na I CNPMM, foi lançado em dezembro de 2004. Composto por 199 ações organizadas em torno de cinco eixos, o plano elencou prioridades, bem como metas e objetivos a serem alcançados a partir da atuação de diferentes órgãos do governo federal durante o triênio 2005-2007. Os eixos que o compõem são: *i*) autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; *ii*) educação inclusiva e não-sexista; *iii*) saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos; *iv*) enfrentamento da violência contra as mulheres; e *v*) gestão e monitoramento.

Conforme aprovado na I CNPMM, em 2007 realizou-se a II CNPMM com os seguintes objetivos: analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados na I CNPMM; avaliar a implementação do PNPMM nos níveis federal, estadual e municipal; apresentar propostas

de alteração do conteúdo do PNPM e de sua forma de execução; e analisar a participação política das mulheres nos espaços de poder e elaborar propostas para ampliar sua inserção.

O processo de realização da II CNPM mobilizou cerca de 195 mil mulheres em todo o país, que se reuniram em conferências municipais/regionais – com mais de 1.700 municípios participantes – e estaduais – realizadas nas 27 Unidades da Federação (UFs). A etapa nacional ocorreu em Brasília, entre os dias 17 e 20 de agosto, e contou com 2.559 delegadas que, mais uma vez, representaram a diversidade das mulheres, com a presença de indígenas, negras, lésbicas, ciganas, travestis, jovens, idosas, mulheres com deficiência, ribeirinhas, trabalhadoras urbanas, trabalhadoras rurais, donas de casa, sindicalistas, trabalhadoras domésticas e militantes de movimentos sociais do campo e da cidade, entre outras. Suas demandas e percepções foram discutidas em painéis, grupos de trabalho e na plenária final.

Além de aprovarem novas prioridades para os eixos do plano nacional e reverem suas denominações, avaliaram os avanços e obstáculos encontrados para a sua implementação ao longo dos últimos três anos, aprovaram seis novos eixos e discutiram possibilidades de ações para a promoção da participação política das mulheres nos espaços de poder.

Avaliou-se que, entre os avanços da política nacional, pôde ser percebida maior incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas, maior inserção das temáticas de gênero, raça e etnia no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo, e ampliação do número de conselhos dos direitos da mulher em estados e municípios. No que diz respeito aos obstáculos, destacaram-se as dificuldades relacionadas à baixa divulgação e ao pouco conhecimento do PNPM e o fato de que muitas ações e diretrizes ainda não foram traduzidas do ponto de vista orçamentário, dificultando sua efetivação e incorporação como ação governamental.

Os seis novos eixos aprovados foram:

- participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder;
- desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar;
- direito das mulheres à terra e moradia digna, bem como serviços com cidadania, garantindo a qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, considerando as etnias e comunidades tradicionais;
- cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas, não-discriminatórias, não-sexistas, anti-racistas, não-lesbofóbicas e não-homofóbicas;
- enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia; e
- enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres jovens e idosas em suas especificidades e diversidades.

As diretrizes aprovadas na II CNPM subsidiarão a revisão do plano nacional, com a incorporação de novas propostas de atuação, o envolvimento de novos ministérios e a redefinição de prioridades para os próximos anos. Além de contribuir para o fortalecimento do diálogo democrático e possibilitar a participação das mulheres na discussão

das políticas a elas destinadas, a II CNPM gerou frutos bastante concretos no que diz respeito à adesão de governos municipais e estaduais ao PNPM, ao comprometimento de autoridades com o tema e ao levantamento de propostas para o aperfeiçoamento das ações do governo federal. Assim, foi um evento de grande importância do ponto de vista simbólico e político e também fundamental para o desenvolvimento das políticas para as mulheres no país.

2.2 A marcha em defesa da vida

Às vésperas da II CNPM, a capital federal se tornou palco de manifestações em torno do polêmico tema da descriminalização do aborto. Dois dias antes da abertura da conferência, o Movimento Brasil sem Aborto reuniu em Brasília cerca de 2 mil pessoas, a maioria ligada a instituições de cunho religioso, na Marcha em Defesa da Vida. O objetivo da marcha foi levantar a bandeira da não-legalização do aborto e pedir o arquivamento do Projeto de Lei (PL) nº 1.135/1991, que suprime o artigo 124 do Código Penal, no qual se define como crime contra a vida o ato de “provocar aborto em si mesma ou consentir que outrem lho provoque”.

O momento escolhido para a realização da manifestação não foi desprovido de propósito. De fato, há que se considerar um contexto inédito no qual o governo federal, pela primeira vez na história, coloca publicamente a questão do aborto como uma questão de saúde pública. Ainda que a atual legislação permita sua realização apenas nos casos de violência sexual ou de gravidez com risco para a gestante, o fato é que o aborto é uma realidade no Brasil e constitui, segundo dados do Ministério da Saúde (MS), a terceira maior causa de óbitos maternos no país, respondendo por cerca de 10% deles. Desses óbitos, calcula-se que 95% poderiam ser evitados caso as mulheres em situação de abortamento recebessem atendimento digno e adequado nas instituições públicas de saúde.

O maior motivador para a realização da marcha naquela data, no entanto, foi a II CNPM, quando se reuniram em Brasília mais de 3 mil mulheres ligadas a diferentes grupos e organizações dos movimentos feminista e de mulheres. De fato, o tema da descriminalização do aborto é uma luta antiga travada pelo movimento feminista que o defende tanto pela lógica da autonomia da mulher sobre o próprio corpo, quanto pela necessidade de que a sociedade respeite e o Estado garanta a realização da escolha feita por essas mulheres. A marcha representou, portanto, um movimento de oposição à CNPM no que se refere à interrupção voluntária da gravidez. Com efeito, já na I CNPM a questão da descriminalização do aborto havia sido aprovada em plenário, tendo dado origem a uma comissão tripartite (com representação dos poderes Executivo e Legislativo e da sociedade civil) que encaminhou PL sobre a questão ao Congresso Nacional. O PL, contudo, teve sua tramitação interrompida em função da mudança de legislatura. Na II CNPM, a descriminalização do aborto foi novamente aprovada em plenário em duas propostas: *i*) que o aborto deixe de ser punido pela legislação vigente e que seja garantida, como parte das ações do Sistema Único de Saúde (SUS), a assistência às mulheres que optarem por (ou necessitarem) interromper a gravidez; e *ii*) que o Poder Executivo encaminhe novamente ao Congresso Nacional o PL elaborado pela comissão tripartite – que prevê a realização legal do aborto por decisão das mulheres, em gestações de até 12 semanas, e com até 20 semanas se a gravidez for resultante de violência sexual.

A questão do aborto é, sem dúvida, polêmica, especialmente por ser permeada de discussões, valores e crenças de cunho religioso, dogmático e filosófico. No entanto, é

preciso lembrar o princípio da laicidade do Estado brasileiro e trazer o debate para outro patamar, que considere questões como planejamento familiar, saúde pública e assistência de qualidade. Até hoje, a separação Estado-Igreja não tem sido efetiva quando se trata de discutir questões de saúde sexual e reprodutiva e, mais especialmente, da interrupção da gravidez. Com efeito, as instituições religiosas têm orientado o debate não apenas no seio da sociedade, mas no interior do Estado, nos espaços do Executivo, do Legislativo e do Judiciário. Tais forças argumentam que ser contrário ao aborto é ser a favor da vida. Aqueles que defendem a legalização argumentam exatamente o contrário: ser favorável à descriminalização é ser a favor da vida, pois milhares de mulheres seriam salvas se pudessem contar com assistência integral e de qualidade por parte do Estado. De fato, a discussão não deve ser colocada como o antagonismo entre ser contra ou ser a favor do aborto, pois dessa forma torna-se enviesada e falseada. A distorção ocorre na medida em que aqueles favoráveis à descriminalização do aborto não defendem essa prática nem sua realização indiscriminada e descontrolada, mas sim que as mulheres que desejarem interromper uma gravidez não sejam processadas criminalmente e, mais, que tenham direito a assistência à saúde para efetuarem sua decisão. O foco está, portanto, na atuação do Estado na assistência às mulheres que desejarem fazer um aborto.

3 Acompanhamento e análise da política

Nesta seção, primeiramente serão analisadas as alterações propostas na programação da SPM para o novo PPA 2008-2011 do governo federal. Os objetivos setoriais, os programas e o orçamento são analisados em comparação ao PPA que ora termina. Em seguida, apresenta-se e analisa-se o recém-lançado Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, nova estratégia de prevenção e combate a todos os tipos de violência de gênero, que busca agregar ações de diferentes órgãos e instâncias governamentais.

3.1 Elaboração do PPA 2008-2011 da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres

No primeiro semestre de 2007, os órgãos do governo federal sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) elaboraram a proposta, enviada ao Congresso Nacional em 31 de agosto, do PPA para o período 2008-2011. A metodologia de elaboração do novo PPA prevê a definição de objetivos estratégicos de governo, que devem se relacionar aos programas propostos no nível setorial e ter sua realização monitorada por meio de indicadores específicos.

Considerando-se essa nova orientação, foi apresentada aos ministérios e secretarias especiais uma relação de dez grandes objetivos de governo para os próximos quatro anos, que não contemplavam, em seus títulos, qualquer menção à questão de gênero ou raça, ainda que nos textos explicativos de cada objetivo esses temas fossem mencionados. A partir do entendimento de que tal “omissão” representava um retrocesso em relação ao PPA anterior, foram realizadas diversas discussões entre as secretarias especiais e o MP para que se pudesse garantir a explicitação da questão da igualdade de gênero e de raça em um dos dez objetivos estratégicos de governo. Como resultado, o quarto objetivo então apresentado passou a contar com a seguinte redação: “Fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia, e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos.”

Ainda que tal alteração represente, de certa forma, uma conquista importante, o simples fato de ter sido alvo de disputa evidencia a permanente resistência de muitos

setores governamentais no sentido de incorporar políticas de igualdade entre homens e mulheres e de igualdade racial como prioridades do atual governo. Ademais, apesar de ter sido garantida a explicitação das problemáticas mais caras aos movimentos sociais, o objetivo mescla questões que devem ser tratadas de maneira bem distinta no âmbito do governo, como política de direitos humanos e garantia de transparência das ações públicas. Isso pode ser explicado pela diretriz que orientou o trabalho do MP, de condensar os objetivos estratégicos de governo elaborando um documento mais “enxuto”, mas acaba por expressar um entendimento equivocado de como enfrentar tais temáticas no âmbito do governo, agregando em uma mesma categoria questões de natureza e soluções completamente diversas.

No nível mais específico, cada órgão elaborou seus próprios objetivos setoriais, os quais, ainda que devessem estar de acordo com os objetivos gerais de governo, foram em grande parte dos casos construídos de maneira simultânea a eles. Para cada objetivo setorial, foram apresentadas a situação-problema relacionada, as políticas, as possíveis restrições ao desenvolvimento das políticas, as possibilidades de multisetorialidade e a relação do objetivo com propostas aprovadas em conferências, conselhos ou câmaras.

A SPM, em sua Orientação Estratégica Setorial, apresentou um conjunto de seis *objetivos estratégicos* para os próximos quatro anos que, em comparação ao que havia sido definido no PPA 2004-2007, representa prioridades mais focalizadas e que refletem em larga medida os resultados dos dois ciclos de conferências realizados. São eles:

- promover a incorporação do enfoque de gênero na formulação de políticas e o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão em todas as esferas da administração pública, contemplando as diversidades existentes entre as mulheres;
- contribuir para o pleno exercício da cidadania e para a garantia do acesso das mulheres aos direitos sociais e econômicos, visando a redução das desigualdades e discriminações na perspectiva de gênero;
- implementar, no âmbito do Estado, políticas que promovam a conciliação entre as atividades domésticas e profissionais e possibilitem a alteração da atual divisão sexual do trabalho;
- prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres;
- promover uma mudança cultural a partir da disseminação de atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito às diversidades de gênero e de valorização da paz;
- contribuir para a ampliação do exercício do poder pelas mulheres, possibilitando sua participação em todas as esferas de decisão.

Para cada um desses objetivos foram construídos indicadores cujo propósito é permitir a realização de um monitoramento das atividades realizadas. Resta saber se a vinculação dos objetivos setoriais a indicadores contribuirá para torná-los mais efetivos e, de fato, norteadores da atuação do órgão nos próximos quatro anos; diferentemente do que ocorreu no PPA 2004-2007, no qual os objetivos e desafios foram completamente invisibilizados e ignorados no cotidiano dos trabalhos, não só da SPM, mas da grande maioria dos órgãos setoriais.

A proposta de nova programação encaminhada pela SPM ao Congresso Nacional apresentou importantes alterações em relação ao PPA 2004-2007, em especial no que se refere ao escopo dos três programas sob sua responsabilidade e à estratégia definida para sua execução. Para o período 2008-2011, foram definidos três grandes programas a partir dos quais a secretaria desenvolverá suas atividades: *i)* Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres; *ii)* Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres; e *iii)* Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas.

3.2 Programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres

O Programa de Cidadania, que incorporou e reformulou algumas ações do Programa de Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres – extinto a partir de 2008 –, abarca ações finalísticas nas principais áreas das políticas para as mulheres: trabalho, educação e saúde. As ações deverão ser realizadas em parceria com outros órgãos de governo e visam, especialmente, a qualificação do tratamento da temática de gênero nas políticas setoriais e o apoio a iniciativas de referência. O objetivo final do programa é promover a transversalização da perspectiva de gênero nos mais diversos setores do governo federal – e também dos governos locais – para, assim, garantir a redução das desigualdades entre homens e mulheres e a promoção e disseminação de uma cultura não-discriminatória na sociedade. O quadro 1 apresenta as ações que compõem o programa, organizadas por temas.

QUADRO 1
Ações que compõem o Programa Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres – PPA 2008/2011

Área	Ações que compõem o programa
Fortalecimento da cidadania e ações de maior abrangência	Apoio a iniciativas de referência nos eixos temáticos do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Apoio à criação e ao fortalecimento de organismos de promoção e defesa dos direitos das mulheres. Funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Fortalecimento da participação de mulheres nos espaços de poder e decisão. Documentação da trabalhadora rural.
Trabalho	Incentivo ao trabalho decente e à equidade de gênero no mundo do trabalho. Incentivo à autonomia econômica e ao empreendedorismo das mulheres. Apoio sustentável a atividades produtivas e de promoção da igualdade de gênero nas relações de trabalho. Organização produtiva de trabalhadoras rurais.
Saúde	Incorporação dos direitos sexuais e reprodutivos nas políticas de saúde.
Educação	Formação de profissionais da educação em conteúdos não-discriminatórios. Incorporação da perspectiva de gênero nas políticas educacionais e culturais.

Fontes: SPM e Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do PPA (Sigplan).

Elaboração: Disoc/Ipea.

Na comparação entre o PPA 2004-2007 e o PPA 2008-2011 observa-se a ampliação do escopo do programa. Até então, ele se limitava a apoiar projetos de geração de renda para grupos de mulheres organizadas, a partir de uma atuação sem escala de política pública e sem impacto significativo para o conjunto de mulheres brasileiras. O novo planejamento aponta para a incorporação de outras ações nos diferentes temas prioritários para a política para as mulheres, conforme destacada no PNPM¹ e conforme as deliberações da II CNPM, a exemplo da ação de incentivo à participação das mulheres nos espaços de poder.

1. Com exceção do enfrentamento da violência, que conta com um programa específico.

Importante destacar a necessidade de que o foco de atuação da secretaria se baseie numa intervenção articulada com os ministérios setoriais e no apoio/desenvolvimento de projetos de referência que possam ser replicados – em nível de política federal – pelos órgãos responsáveis pela execução das políticas sociais. Apesar de a SPM não ter como atribuição a execução de políticas finalísticas na área de saúde, educação ou trabalho, o papel de articulação e incentivo que lhe cabe deverá ser facilitado pelo fato de possuir ações orçamentárias com esse fim. A secretaria não deve implementar políticas educacionais, por exemplo, mas deve buscar garantir a incorporação do recorte de gênero nas políticas implementadas pelo Ministério da Educação (MEC), o que pode ser viabilizado por meio da formação de profissionais – e nisto a secretaria pode atuar – e da revisão de materiais e de currículos, entre outras iniciativas passíveis de apoio por meio do programa desenhado.

A partir de 2008, o programa prevê também duas ações a serem executadas pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário – uma delas referente à documentação das trabalhadoras rurais; e a outra, à sua organização produtiva –, e mais uma ação de responsabilidade do Banco do Brasil, cujo objetivo é apoiar projetos sustentáveis de geração de renda.² A inclusão de ações de outros ministérios na proposta elaborada pela secretaria para o PPA guarda um paradoxo. Por um lado, pode representar uma primeira tentativa de elaboração de programas multissetoriais, que agreguem esforços de diferentes órgãos responsáveis por ações para as mulheres. Por outro, no entanto, pode significar a falta de espaço nos ministérios setoriais para a incorporação da temática de gênero e a conseqüente constituição da SPM como um gueto responsável por todas as questões relacionadas à dimensão de gênero e/ou mulheres tratadas no governo federal.

3.3 Programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres

O Programa Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres também foi reformulado tanto em suas ações quanto em seus indicadores. Em 2007 – após as revisões anuais pelas quais o programa passou ao longo do período do PPA anterior – contabilizava-se a existência de oito ações, entre elas duas de caráter não-orçamentário e uma de gestão e administração do programa. A proposta do PPA 2008-2011 não só incorporou todas as atividades até então desenvolvidas, como ampliou o leque de atuação da secretaria nesta área. As ações de apoio tanto a iniciativas de prevenção da violência contra a mulher, quanto aos serviços especializados de atendimento e capacitação dos profissionais da rede foram pontualmente reformuladas, mas, em função do lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres – que agrega ações de diferentes órgãos do governo federal e prevê investimentos maciços na área – tiveram seus recursos significativamente ampliados e a estratégia de implementação alterada³ (ver a seguir). Para além desse tipo de intervenção, três novas ações foram propostas: *i*) Apoio a Projetos de Fortalecimento dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão – que amplia o conceito de violência contra as mulheres, incorporando a dimensão da violência institucional e é fruto da articulação da SPM com o Ministério da Justiça, materializada no grupo de trabalho para a implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres presas, seus filhos e sua família; *ii*) Central de Atendimento à

2. Nesse caso, cabe destacar que, mesmo com a criação desta ação, não foram previstos recursos para sua execução no Projeto de Lei Orçamentária Anual (Ploa) 2008 do Banco do Brasil.

3. Apenas no caso da SPM os recursos para o enfrentamento da violência se ampliaram de pouco mais de R\$ 7 milhões no Ploa 2007 para R\$ 27,5 milhões no Ploa 2008.

Mulher (Ligue 180) que até o momento vinha sendo financiada pela ação de apoio a serviços especializados, apesar de suas características diferenciadas, uma vez que é um serviço oferecido diretamente pela secretaria e que funciona muito mais como uma porta de entrada na rede de atendimento do que um serviço dela integrante; e *iii*) implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Violência contra a Mulher – importante e antiga demanda de todos que trabalham com a questão da violência contra as mulheres e que foi prevista na Lei nº 11.340/2006 – Lei Maria da Penha.⁴

Em decorrência das reformulações no objetivo e na estratégia de implementação do programa, os indicadores definidos para acompanhamento das ações também foram alterados. No PPA 2004-2007, os dois indicadores do programa diziam respeito às Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (Deams), que, apesar de serem objeto de permanente atuação da SPM e de sua articulação com o Ministério da Justiça, referem-se a apenas um serviço da rede de atendimento – que é composta, ainda, por centros de referência, casas-abrigo, defensorias públicas, juizados especiais, entre outros. Nesse sentido, no novo PPA esse indicador foi estendido para apurar a ampliação do número de serviços de atendimento à mulher vítima de violência no país. Além disso, manteve-se aquele relacionado ao número de registros de ocorrência nas Deams e foram inseridos novos indicadores relacionados aos atendimentos realizados pela Central de Atendimento à Mulher e pela Ouvidoria da SPM, além daqueles destinados a acompanhar a capacitação dos profissionais de toda a rede de atendimento.

3.4 Programa Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas

O terceiro e último programa sob a responsabilidade da SPM no PPA 2008-2011 – Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas – agrega ações de caráter menos finalístico (mas de grande importância para que a SPM cumpra sua missão no governo federal), como aquelas voltadas para a capacitação de agentes públicos, o desenvolvimento de sistemas de informação, estudos e pesquisas, monitoramento e avaliação etc. O programa foi reduzido, passando de 13 para 7 ações, sendo que algumas foram excluídas – como a implantação do Sistema Nacional de Informações de Gênero (SNIG), cuja construção foi finalizada em 2006 – e algumas foram realocadas no novo Programa de Cidadania. A ação de monitoramento e avaliação passou a ser orçamentária e a se focar no PNPMP, e uma nova ação, de implantação de sistema de informações gerenciais, foi criada.

Outra novidade que merece destaque é a inclusão da SPM como uma das unidades orçamentárias da ação Apoio a Projetos Inovadores de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes no âmbito do programa Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes, gerenciado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) da Presidência da República. Isso significa que a SPM apoiará alguns projetos por meio dessa ação, tendo alocado R\$ 850 mil para o ano de 2008. Esta verba será executada diretamente pela secretaria, que entra como parceira do programa e que selecionará projetos de interesse para a área com o recorte de gênero.

4. Em seu artigo 8º, a lei estabelece diretrizes para as ações de enfrentamento da violência doméstica e familiar contra a mulher. Entre elas, no inciso II, prevê-se “a promoção de estudos e pesquisas, estatísticas e outras informações relevantes, com a perspectiva de gênero e de raça ou etnia, concernentes às causas, às conseqüências e à freqüência da violência doméstica e familiar contra a mulher, para a sistematização de dados, a serem unificados nacionalmente, e a avaliação periódica dos resultados das medidas adotadas”.

Avalia-se que a nova programação da SPM apresenta maior organicidade em relação à atual: os três programas, um de apoio às políticas, um de enfrentamento da violência e um que expressa o esforço de atuação e de articulação com diferentes áreas governamentais, representam de modo organizado os principais desafios apresentados para a área. Apesar disso, a programação ainda sofre de uma fragmentação que pode trazer dificuldades para a execução orçamentária e financeira e para o acompanhamento das realizações. No total, são 22 ações orçamentárias a serem executadas e monitoradas – sendo muitas delas implementadas por meio da celebração de convênios –,⁵ o que exige uma considerável estrutura de atividades-meio.

3.5 Previsão de recursos

A comparação entre os Ploas 2007 e 2008 mostra um significativo aumento nos recursos destinados à SPM. A soma dos recursos alocados no orçamento da secretaria no Ploa 2007 – R\$ 13,48 milhões – aumentou, com as emendas aprovadas no Congresso Nacional, para R\$ 42,85 milhões. Este valor praticamente se iguala ao Ploa 2008, que ainda poderá ser incrementado no Congresso Nacional (ver tabela 1). Esse aumento inicial se deve ao lançamento do Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, que fez com que o programa mais antigo da secretaria recebesse aportes orçamentários importantes para os próximos anos – no caso de 2008, especialmente para a ação de apoio a serviços especializados de atendimento. Entretanto o volume de recursos contingenciados permanece muito elevado: até o início de dezembro de 2007, somente 58% do total aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2007 havia sido disponibilizado para movimentação e empenho.

TABELA 1
Orçamento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – Ploa 2007, LOA 2007 e Ploa 2008
(Em R\$)

Programa	Ploa 2007	LOA 2007	Ploa 2008
0156 – Prevenção e Combate à Violência contra as Mulheres (em 2008, Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres)	7.109.007	22.309.007	27.500.000
1068 – Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas	3.773.170	8.813.170	6.400.000
1087 – Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho	2.598.000	11.728.000	–
1433 – Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres	–	–	7.250.000
0073 – Enfrentamento da Violência contra Crianças e Adolescentes*	–	–	850.000
Total	13.480.177	42.850.177	42.000.000

Fonte: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

Obs.: * Programa gerenciado pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, no qual a SPM alocará recursos no âmbito da ação 8791 – Apoio a Projetos Inovadores de Enfrentamento da Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes.

3.6 Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres

Desde meados da década de 1980, com a criação do CNDM, a atuação do governo federal no que se refere às políticas voltadas para a promoção dos direitos da mulher tem

5. Ainda que se tenha por objetivo alterar a estratégia de atendimento via “balcão” – ou seja, por meio da abertura de edital e recebimento de inúmeros projetos demandantes de apoio – para a indução de grandes projetos mais elaborados, a estrutura de atividades-meio demandada para tanto é significativa e pode se mostrar insuficiente face às crescentes necessidades de trabalho da secretaria.

se concentrado em ações relacionadas ao fenômeno da violência contra as mulheres. Entre o período 1985-2002 a atuação não se traduzia, de fato, em uma política de combate à violência, estando concentrada no atendimento via Deams e no encaminhamento das mulheres vítimas às casas-abrigo, refletindo um foco quase exclusivo nas áreas de assistência social e de segurança pública.

A partir de 2003, há uma inflexão nas atividades desenvolvidas pelo governo federal, que passa a trabalhar segundo a lógica de uma política de alcance nacional para o enfrentamento da violência contra a mulher. O objetivo passa a ser, então, a prestação de um atendimento integral e de qualidade às mulheres em situação de violência, a partir da formação de redes que congreguem os diferentes serviços de atendimento⁶ e que levem em conta os aspectos jurídico, psicológico e social. A Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, lançada em 2005, reafirmou esses princípios e fez com que a atuação governamental deixasse de ser apenas o apoio a serviços e a campanhas isoladas, avançando para uma atuação mais ampla, que contempla também o apoio a serviços especializados, mas inclui: a capacitação de agentes públicos para a prevenção e atendimento; a criação de normas e padrões de atendimento; o aperfeiçoamento da legislação; o incentivo à constituição de redes de serviços; o apoio a projetos educativos e culturais de prevenção à violência; e a ampliação do acesso das mulheres à Justiça e aos serviços de segurança pública.

Mesmo com todos os avanços que a política representou, eram muitas as dificuldades que se colocavam para o desenvolvimento de uma política ampla e integrada que considerasse as dimensões da prevenção e combate à violência e assistência às mulheres. A necessidade de se trabalhar com a violência como um fenômeno multidimensional – que exige, portanto, uma intervenção articulada nas mais diferentes áreas (como educação, trabalho, saúde, segurança pública e assistência social) – fez com que o governo federal, por intermédio da SPM, resolvesse enfrentar o desafio de construir um pacto intra-governamental que tornasse essa forma de atuação uma realidade.

A opção do governo de construir uma agenda social que colocasse lado a lado temas da área social e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) era o elemento que faltava para que essa nova estratégia de intervenção pudesse ser posta em prática. Assim, em 17 de agosto de 2007, no âmbito das atividades da II CNPM, foi lançado, pelo presidente da República, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. A orientação aos órgãos para a elaboração de suas agendas era que determinadas temáticas fossem enfatizadas para que a pactuação intersetorial fosse mais eficiente. Neste sentido, a SPM optou por priorizar a dimensão da violência contra as mulheres, tema que tradicionalmente tem merecido mais atenção dos organismos executores de políticas e mobilizado os movimentos feministas e de mulheres. Ademais, a construção de uma agenda voltada exclusivamente para essa questão também permite a consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres, executada de maneira até então desarticulada pelas instituições parceiras. Desse modo, o pacto reúne, de forma inédita, um amplo conjunto de ministérios, secretarias especiais e outras instituições

6. A exemplo dos centros de referência, casas-abrigo, Deams, Defensorias Públicas, Juizados Especializados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, postos de saúde etc.

públicas,⁷ que se comprometeram a atuar de maneira articulada e sob coordenação da SPM, aportando recursos humanos e financeiros para o combate à violência contra as mulheres.

O objetivo central do pacto é, portanto, prevenir e enfrentar todas as formas de violência contra as mulheres a partir de uma visão integral do fenômeno, atuando para garantir a redução dos índices de violência não somente por meio da repressão, mas também da prevenção, atenção, proteção e garantia dos direitos daquelas em situação de violência e da promoção de uma mudança cultural que dissemine atitudes igualitárias e valores éticos de irrestrito respeito à diversidade e à paz. Esta conjunção de esforços deve, então, resultar em ações que, simultaneamente, desconstruam as desigualdades e combatam as discriminações de gênero, interfiram nos padrões sexistas/machistas ainda presentes na sociedade brasileira e promovam o empoderamento das mulheres.

Para atingir seus objetivos, as ações do pacto foram estruturadas em torno de quatro grandes áreas: *i*) Consolidação da Política Nacional de Enfrentamento da Violência contra as Mulheres e implementação da Lei Maria da Penha; *ii*) Proteção dos Direitos Sexuais e Reprodutivos e implementação do Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da Aids; *iii*) Combate à Exploração Sexual e ao Tráfico de Mulheres; e *iv*) Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres em Situação de Prisão.

Estão previstos recursos da ordem de R\$ 1 bilhão para a implementação de tais atividades, a serem executados por diversos órgãos, além da SPM, entre os anos de 2008-2011, mesmo período de vigência do novo PPA. A possibilidade de contabilização do orçamento efetivamente destinado ao enfrentamento da violência contra as mulheres é uma das importantes novidades do pacto. Até então havia uma associação natural entre o orçamento da SPM voltado para a questão da violência e os recursos de todo o governo federal destinados à área. Assim, para 2007, por exemplo, os recursos somariam apenas R\$ 7 milhões (orçamento da SPM para o programa da violência do PPA), quando, na verdade, esse montante é significativamente maior, pois grande parte das ações executadas no âmbito da política nacional se dão sob execução e coordenação de outros ministérios. Com o pacto consegue-se pela primeira vez vislumbrar, de fato, o orçamento destinado pelo governo federal às atividades voltadas para o combate à violência contra as mulheres.

No primeiro ano de implementação do pacto pretende-se priorizar a atuação em 12 UFs, eleitas segundo critérios que dizem respeito ao tamanho da população feminina no estado e ao número de serviços da rede de atendimento existentes. São elas: São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Bahia, Ceará, Pernambuco, Pará, Amazonas, Rio Grande do Sul, Distrito Federal, Maranhão e Minas Gerais. Esta seleção de territórios coincide, quase integralmente, com aquela apresentada no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) e com a realizada pela área técnica de Saúde da Mulher do MS, o que representa o esforço empregado para o enfrentamento integrado da violência contra as mulheres. A partir do segundo ano de implementação do pacto, novos estados deverão ser incorporados, até que se alcance a totalidade do território brasileiro.

7. São parceiros da SPM na implementação do Pacto: os Ministérios da Cultura, Educação, Justiça, Saúde, Cidades, Minas e Energia, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Planejamento, Orçamento e Gestão, Trabalho e Emprego, e Turismo; as Secretarias Especiais dos Direitos Humanos e de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; a Casa Civil; a Petrobras, a Eletrobrás, Furnas; o CNDM; o Poder Judiciário e o Ministério Público; a Organização Internacional do Trabalho; o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem); o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); o Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) do governo britânico; a entidade Oxfam Internacional e a Netherlands Organization for Development Cooperation (Novib).

Cabe mencionar, ainda, que a SPM tem firmado termos de compromisso junto aos ministérios parceiros e aos estados que serão alvo de ações do pacto com o intuito de garantir que o compromisso político assumido junto a tais instâncias seja transformado em atividades concretas. Em relação à pactuação intragoverno, a estratégia adotada tem sido a de se firmarem termos de cooperação bilaterais entre a SPM e um ministério ou secretaria especial, em que são dispostas as responsabilidades de cada organismo na implementação do pacto. Na pactuação intergoverno, optou-se pela assinatura de termos de adesão dos estados ao pacto, nos quais estão igualmente dispostas as tarefas que cabem a cada ente federativo. Já foram assinados termos de adesão nos estados do Rio de Janeiro, Pará e, mais recentemente, no Espírito Santo.

Como consequência dessa nova estratégia de intervenção, e também do acúmulo proporcionado pelos quatro anos de existência da Política Nacional, a SPM alterou, significativamente, as suas linhas de atuação. Até 2007, os gastos na área de violência eram prioritariamente voltados para o apoio a projetos que chegavam à SPM após a abertura de um edital público. De maneira geral, referiam-se à construção, à reforma ou reaparelhamento de centros de referência e casas-abrigo, bem como à capacitação dos profissionais atuantes na rede. Ainda que importante para os municípios que recebiam tal aporte financeiro, essa forma de atuação carece de escala e de impacto em nível nacional. A partir de tal avaliação, optou-se por priorizar, nos próximos anos, a indução de grandes projetos de construção da Rede de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, inicialmente nos 12 estados prioritários do pacto e, posteriormente, nos demais. O objetivo é assegurar que cada UF possa garantir a oferta de uma rede que contenha, no mínimo, os serviços de centro de referência, casa-abrigo, Deam, defensoria pública da mulher, juizado especializado de violência doméstica e familiar contra a mulher, bem como uma equipe qualificada e capacitada para o correto atendimento às vítimas. Ademais, cabe ao Estado, ainda, garantir a oferta dos serviços de saúde, em especial daqueles relacionados à violência sexual, como os hospitais e os serviços de abortamento legal. Para tanto, faz-se necessária a articulação de diferentes setores do governo federal, especialmente dos Ministérios da Justiça, do Desenvolvimento Social e da Saúde.

Ressalte-se, porém, que, se as ações propostas sinalizam para uma ampliação no escopo da intervenção pública na área, ela se constitui em um grande desafio para todos os envolvidos e, em especial, para a SPM, cujo papel de coordenação é central para garantir o sucesso do pacto. Nesse sentido, constitui-se questão fundamental a instalação da Câmara Técnica de Monitoramento das Ações do Pacto, em outubro de 2007, cujo objetivo é coordenar a execução das ações, monitorar o desenvolvimento e o cumprimento das metas apresentadas, definir estratégias e avaliar os resultados alcançados. As iniciativas do governo federal no sentido de integrar esforços multissetoriais não têm se mostrado de fácil implementação. Coordenar ações de setores que não têm por prática administrativa nem por cultura organizacional o trabalho em conjunto é sempre um desafio de grande monta. Como o pacto tem por objetivo precisamente integrar essas iniciativas, de forma a potencializar seus resultados, a maneira de gerenciá-lo será de fundamental importância para o seu sucesso. A forma de atuação da câmara técnica a ser instituída com esse fim deverá ser o mais eficaz possível, no sentido de se constituir num instrumento efetivo de gestão do pacto e não somente num fórum com representantes de diferentes órgãos.

Outro fator relevante para que a estratégia do pacto seja bem-sucedida será o respeito à priorização regional. Para que as ações sejam de fato potencializadas, não somente os

órgãos envolvidos devem estar coordenados, mas também os estados a serem beneficiados devem receber aportes significativos de recursos, cuja aplicação terá de ser efetivamente acompanhada e os resultados, monitorados. O risco aí envolvido está na pressão política por parte dos estados que não estão entre as 12 prioridades para 2008. Como a SPM desenvolve essa política há muitos anos, repassando recursos por meio de convênios a entidades públicas e privadas, certamente haverá pressão por parte de entidades que vêm sendo apoiadas e não serão priorizadas no primeiro momento. Dessa forma, o avanço em deixar de executar a política por meio do apoio a projetos enviados pelas entidades – o que implica necessariamente o risco de apoiar continuamente algumas regiões e não apoiar outras que têm mais necessidade – pode ser solapado por questões políticas.

Além do desafio de articular os ministérios executores e garantir a implementação das ações definidas no texto do pacto, cabe à SPM, também, desenvolver estratégias de colaboração com os estados para que as políticas efetivamente se concretizem na realidade local. Para tanto, vêm sendo feitas as pactuações com os estados prioritários, para que eles se comprometam com a execução do pacto e ofereçam as condições mínimas necessárias – políticas e técnicas – para o seu sucesso. Ademais, outra dificuldade experimentada pela SPM nesse âmbito – e que é uma realidade para todos os órgãos que não contam com fundos específicos – está relacionada ao repasse de recursos, uma vez que grande parte das UFs apresenta alguma restrição nos cadastros que informam sobre as dívidas com a União. Considerando-se que a transferência de verbas da SPM para os estados não se dá fundo a fundo, é necessário que os governos estaduais estejam adimplentes junto ao governo federal para que recebam tais recursos, o que tem se revelado um grande dificultador para a concretização das políticas da SPM no âmbito estadual e municipal.⁸

Mesmo diante de uma série de desafios, é forçoso reconhecer que o pacto representa de fato um avanço na forma de o Estado brasileiro entender e enfrentar a violência contra as mulheres, fenômeno que se constitui em uma das principais formas de violação dos direitos humanos, atingindo as mulheres em seu direito à vida, à saúde e à integridade física. Nesse sentido, o Estado tem um papel a cumprir no enfrentamento da violência e na defesa e garantia da qualidade de vida de milhares de meninas, jovens e mulheres brasileiras. O combate à violência doméstica não é uma causa apenas da população feminina; ela abrange toda a sociedade brasileira, e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres é a mais recente expressão desse entendimento. O desafio apresentado agora se refere à sua implementação.

4 Tema em destaque

Síndrome de Juno: gravidez, juventude e políticas públicas⁹

O tema “juventude”, escolhido para esta edição, traz muitos recortes interessantes do ponto de vista da análise das relações de gênero. Examinar essa fase da vida sem a perspectiva de gênero implica uma análise parcial, que não levará em conta as diferenças

8. O que não significa que a solução para o problema seja a criação de um fundo específico para a promoção de políticas para as mulheres. Ao contrário, a criação de um fundo traz não apenas problemas de ordem técnica para sua constituição, mas também vai de encontro à perspectiva de se promover a transversalização, estimulando cada órgão a destinar verbas para a questão de gênero em seus orçamentos.

9. O título faz referência ao filme Juno, que se desenvolve em torno da temática gravidez na adolescência, abordando-a a partir de um enfoque não tradicional e bastante questionador dos valores e percepções a ela associados. O título do filme, por sua vez, corresponde ao nome da figura da mitologia romana Juno, ligada ao casamento, à maternidade, ao parto, e à mulher em todos os aspectos de sua vida.

existentes nas passagens consideradas marcantes para as jovens e os jovens. Se, para estes, a entrada no mercado de trabalho pode ser considerada a primeira e mais importante transição para a vida adulta, para aquelas, o casamento e a maternidade revelam-se como fundamentais.¹⁰

Abordar a questão da gravidez na adolescência, fenômeno que vem preocupando governo e sociedade, requer uma análise cuidadosa e criteriosa, uma vez que muitas das percepções e informações difundidas encontram-se assentadas mais em preconceitos do que em fatos. A percepção de que meninas cada vez mais jovens interrompem suas trajetórias escolar e profissional para se dedicarem a um filho é bastante difundida. Ela tende a vir acompanhada pela afirmativa de que a gravidez na adolescência é um retrocesso não só na vida dessas mães precoces, mas também do ponto de vista social, uma vez que o fato é associado a crianças pouco acompanhadas no processo de formação educacional, criadas fora do contexto de um lar estável, por mães e pais despreparados e imaturos.

No entanto é preciso, antes de tudo, avaliar os pressupostos por trás dessas avaliações: *i)* que determinada faixa de idade não é apropriada para a reprodução – e sequer para a iniciação sexual; *ii)* que, uma vez que o acesso a métodos contraceptivos é cada vez mais facilitado e as informações sobre eles mais difundidas, não há justificativa para relações sexuais desprotegidas e, portanto, arriscadas; *iii)* que as mães adolescentes, caso não tivessem tido filho, teriam trajetórias profissionais diferenciadas, mais bem-sucedidas e, portanto, um futuro mais promissor em todos os sentidos; *iv)* que filhos de mães adolescentes serão malcriados, muitas vezes chegando a representar risco para a sociedade; e *v)* que toda gravidez na adolescência é indesejada e indesejável. Em que medida tais pressupostos correspondem à realidade?

Deve-se observar, inicialmente, que as pesquisas neste campo são, em sua maioria, pontuais e espacialmente limitadas, mas revelam concepções bastante distintas.¹¹ É interessante começar destacando que o fenômeno da gravidez na adolescência vem sendo apontado como um problema social em ascensão, contudo os dados mostram o contrário. O aumento na taxa de fertilidade de adolescentes percebido ao longo da década de 1990, na contramão do movimento percebido nos demais grupos etários, parece ter se revertido após o ano 2000. De acordo com estudo de Berquó e Cavenaghi, o movimento de aumento da taxa de fertilidade das jovens de 15 a 19 anos entre o Censo Demográfico de 1991 e o de 2000 se reverteu desde então.¹²

10. Ver CAMARANO, A. A.; MELLO, J. L.; KANSO, S. Do nascimento à morte: principais transições. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2006. p. 31-60.

11. Diferentes pesquisas qualitativas foram realizadas nessa área por pesquisadores de todo o país. Muitos dos artigos utilizados para a elaboração deste texto se basearam nos resultados da Pesquisa Gravav – Gravidez na adolescência: estudo multicêntrico sobre jovens, sexualidade e reprodução no Brasil, realizada entre 1999 e 2002 por três centros de pesquisa: Programa em Gênero, Sexualidade e Saúde do Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro; Programa de Estudos em Gênero e Saúde do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal da Bahia; e Núcleo de Pesquisa em Antropologia do Corpo e da Saúde da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A pesquisa foi realizada em três cidades – Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador – e dividiu-se em duas etapas: uma qualitativa, com 123 entrevistas realizadas, e outra quantitativa, composta de questionário aplicado a 4.634 indivíduos.

12. BERQUÓ, E.; CAVENAGHI, S. *Increasing adolescent and youth fertility in Brazil: a new trend or a one-time event?*. Trabalho apresentado no Annual Meeting of the Population Association of America. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/PopPobreza/BerquoElzaeCavenaghiSuzana.pdf>>.

Utilizando informações de fontes de dados diversas, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e o Registro Vital, ambas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (Sinasc), do MS, as autoras concluem que a taxa de fertilidade naquela faixa de idade vem decrescendo desde 2000. O exame dos dados da Pnad de 1996 e de 2006 aponta também para uma redução na proporção de adolescentes de 15 a 19 anos com filho, de 12,6% para 11,4%. As possíveis explicações para o aumento na década de 1990 seriam: mudanças nos valores e atitudes da sociedade brasileira, incluindo maior liberdade sexual, relativização do valor da virgindade, início da vida sexual mais precoce, falta de programas de planejamento familiar apropriados para adolescentes e jovens, falta de educação sexual nos currículos escolares, permanência da assimetria de gênero, entre outros. Por outro lado, o declínio a partir do ano 2000 poderia ser explicado, entre outros, pelos seguintes fatores: realização de campanhas nacionais para prevenção de doenças sexualmente transmissíveis (DST) e Aids, dirigidas inclusive à população jovem; estratégias da política de saúde reprodutiva dirigidas aos adolescentes, incluindo contracepção de emergência; recomendação para educação sexual nas escolas e uma exposição massiva na mídia sobre as conseqüências negativas de uma gravidez não-planejada.

Analisando-se os dados relativos às meninas entre 15 e 19 anos que já tiveram filhos, verifica-se que, no Brasil, elas totalizam 836.711¹³ jovens, o que corresponde a 11,4% da população nessa faixa etária, de acordo com os dados da última Pnad. As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste estão sobre-representadas no fenômeno: somente 8,6% das brasileiras de 15 a 19 anos moravam na região Norte em 2006, mas essa mesma região abrigava 13,0% das meninas nesta faixa etária com filhos.

Entre as pardas, a proporção de meninas com filhos chega a 13,6% e entre as pretas, 14,5%, o que se supõe ser explicado pela associação entre os recortes de cor/raça e renda, pois a gravidez na adolescência é mais comum entre as jovens pertencentes aos estratos de renda mais baixos, em que a população negra está sobre-representada.¹⁴ Com efeito, chama atenção a alta concentração no que diz respeito ao recorte de renda: impressionantes 49,0% das meninas de 15 a 19 anos com filhos pertencem à faixa de renda média familiar *per capita* de até $\frac{1}{2}$ salário mínimo (SM) – que concentra somente 27,0% das adolescentes nessa faixa de idade. Dito de outro modo, quase 21,0% das adolescentes do estrato de renda mais baixo já são mães. No estrato de renda acima de 5 SMs, essa proporção não chega a 1,0%. Soma-se a esta informação o fato de que, entre 1996 e 2006, a proporção de jovens de 15 a 19 anos com filhos reduziu-se em todos os quintis de renda, com exceção do primeiro (de até $\frac{1}{2}$ SM de renda familiar *per capita*), em que subiu de 18,3% para 20,6%. Entre as razões que podem explicar tal fenômeno está

13. O Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) circunscreve a adolescência ao período de 12 a 18 anos de idade. A Organização Mundial de Saúde (OMS) delimita a adolescência entre 10 e 19 anos de idade – sendo que a juventude vai dos 15 aos 24 anos. O MS adota o critério da OMS para definir o público-alvo de suas políticas: 10 a 19 anos no caso dos adolescentes e de 10 a 24 anos no caso das políticas para adolescentes e jovens. No presente texto, optou-se por levantar os dados para a população de 15 a 19 anos, pois o fenômeno da gravidez na adolescência entre 10 e 14 anos é bem mais raro, o que acaba prejudicando a confiabilidade dos dados, uma vez que se utiliza como fonte a Pnad de 2006, pesquisa amostral.

14. Além disso, estudos apontam que meninas de classes mais favorecidas têm mais acesso e mais facilidade para realizarem aborto. Como o dado acima contabiliza somente as meninas nessa faixa etária com filhos, aquelas que engravidaram na adolescência mas abortaram não são consideradas. Sobre este assunto, ver PERES, S.O.; HEILBORN, M.L. Cogitação e prática do aborto entre jovens em contexto de interdição legal: o avesso da gravidez na adolescência. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 22, n. 7, p. 1.411-1.420, 2006.

o acesso à informação, a métodos contraceptivos, a serviços de saúde e até mesmo ao aborto, mas elas também se relacionam às representações distintas, entre as diferentes classes sociais, tanto da gravidez e da maternidade quanto da própria adolescência e da juventude.

Cabe lembrar que a faixa de idade hoje considerada precoce para a gravidez foi, durante muitas décadas, no Brasil, a mais adequada para se ter filhos. Como os casamentos ocorriam muito cedo e muitas meninas se viam como esposas tão logo se tornavam “moças”, a reprodução num contexto conjugal começava cedo. As diferenças em relação à atualidade estão no caráter majoritariamente “ilegítimo” das gestações nessa idade e no fato de que hoje se espera que as meninas invistam em outros campos da vida durante a adolescência. A “modernização” da sociedade brasileira, a crescente urbanização, a maior disponibilidade de métodos contraceptivos, a expansão da escolaridade e a grande mudança ocorrida em relação a valores culturais são alguns dos fenômenos que podem explicar essas alterações nas expectativas depositadas pela sociedade sobre os jovens.

Atualmente, é mais freqüente que se espere dos jovens uma dedicação aos estudos e um investimento no futuro profissional, o que implica, na concepção corrente, o adiamento do início da vida conjugal e da reprodução. Nesse ponto, é preciso chamar a atenção para as enormes diferenças sociais existentes em nosso país e em como repercutem sobre as expectativas em relação aos jovens adolescentes. Pode-se dizer que a “moratória social”¹⁵ dada aos jovens será fortemente determinada pela classe social a que pertencem.

Com efeito, os dados indicam¹⁶ que nas classes de mais baixa renda os percursos educacionais são mais erráticos; a entrada no mercado de trabalho, mais precoce; e o casamento e o primeiro filho ocorrem bem mais cedo. Isso pode ser explicado por diferentes fatores, como a maior necessidade de trabalhar, no caso dos rapazes; o contexto familiar que delega tarefas domésticas às meninas, preparando-as mais cedo para responderem por uma família – o que ocorre muito mais intensamente entre as classes populares; os valores relacionados ao casamento, à formação da família e à própria interpretação e representação de cada fase da vida.

As fases da vida não podem ser vistas como dados objetivos, pois, apesar de, em alguma medida e em alguns casos, se delimitarem por questões biológicas, a cada época são interpretadas e dotadas de significados distintos. O mesmo pode ser dito para uma mesma época em contextos sociais diferentes, que delimitarão a visão, as expectativas e as cobranças sobre pessoas de determinada idade. Dessa forma, analisar o fenômeno da gravidez na adolescência implica distinguir o contexto em que ocorre. Não pode ser interpretado da mesma maneira para adolescentes moradores das grandes cidades e adolescentes das zonas urbanas ou cidades pequenas; para moças e rapazes; para adolescentes pobres e de classes médias e altas, entre outros recortes fundamentais. E ele é marcado pela heterogeneidade: pode se dar no âmbito de uma relação estável ou não; pode gerar distintos arranjos familiares; pode ou não alterar o percurso profissional etc.

15. Conceito proposto por MARGULIS, M.; URRESTI, M. La juventud es más que una palabra. In: MARGULIS, M. (Ed.). *La juventud es más que una palabra: Ensayos sobre cultura y juventud*. Buenos Aires: Biblos, 2000. p. 13-30. Refere-se à possibilidade oferecida aos jovens de adiar exigências – sobretudo relacionadas à família e ao trabalho –, brindando-os com especial tolerância.

16. Ver, por exemplo, HEILBORN, M. L.; CABRAL, C. Parentalidade juvenil: transição condensada para a vida adulta. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Transição para a vida adulta ou vida adulta em transição?* Rio de Janeiro: Ipea, 2000. p. 225-255.

Nesse sentido, é preciso considerar que a gravidez nem sempre é indesejada. Pelo contrário, pesquisas qualitativas apontam que muitas vezes tanto a moça quanto o rapaz planejam a gravidez, ou, pelo menos, não se esforçam muito para evitá-la e ficam contentes quando ela é confirmada.

As pesquisas realizadas sobre o assunto apontam que a “opção” por ser mãe na adolescência, especialmente entre meninas de classes mais baixas, pode estar relacionada a um projeto de vida pessoal. A adolescente busca construir sua identidade e se sentir mais adulta, mais mulher, mais autônoma e com mais poder tendo seu próprio filho. O projeto de vida profissional, neste caso, pode dar lugar a um projeto de vida de construir uma família ou, pelo contrário, o fato de ter um filho pode reforçar o projeto de seguir estudando e buscar ascender socialmente. A opção pela maternidade vincula-se muitas vezes à experiência de ter que cuidar durante anos dos irmãos mais novos, o que habilita essas meninas a se sentirem capazes de ser mães e alimenta, ainda, o desejo de ter seus próprios filhos, sobre os quais poderiam exercer sua autoridade de maneira mais completa. Em muitos casos também a gravidez é valorizada entre o grupo de amigas e mesmo na escola – especialmente se ocorre num contexto de namoro e se o pai assume a criança.¹⁷

No caso dos meninos, os estudos apontam que a paternidade está frequentemente relacionada a tornar-se adulto, a assumir responsabilidade, a de fato “virar homem” e tornar-se o provedor, pelo menos da criança e mesmo que com a ajuda da família de origem. O adolescente passa a se ver e ser visto de modo diferente e assumir a criança significa, nesse contexto, demonstrar que é suficientemente “adulto” e “homem”.¹⁸ A pressão para trabalhar aumenta, mas o abandono dos estudos não pode ser atribuído à paternidade na adolescência. Adolescentes entrevistados nas pesquisas realizadas em capitais brasileiras, em sua imensa maioria, já haviam abandonado os estudos e já trabalhavam – normalmente em “bicos” – quando suas parceiras engravidaram.

No caso das jovens, contudo, é importante destacar que tal opção implica impactos efetivos na sua trajetória de vida. No que diz respeito à escolaridade é possível verificar que o abandono escolar torna-se inevitável. Das meninas com idade entre 10 e 17 anos sem filhos, somente 6,0% não estudavam; já entre as meninas com filhos, esta proporção chega a impressionantes 76,4%, sendo que 58,8% das meninas com filhos não estudavam nem trabalhavam, o que evidencia as dificuldades encontradas para engajar-se em alguma atividade fora de casa com um filho pequeno para cuidar.¹⁹ A diferença do tempo dedicado aos afazeres domésticos confirma essa percepção: enquanto as meninas de 10 a 17 anos sem filhos dedicam em média 13,23 horas semanais aos afazeres domésticos, as meninas da mesma faixa etária que já são mães despendem mais que o dobro desse tempo, 26,79 horas.

As diferenças na forma como a gravidez na adolescência é percebida por membros de estratos sociais distintos também devem ser objeto de debate. O fato de que as jovens mais pobres engravidam e têm filhos em maiores proporções que as jovens mais ricas

17. Ver PANTOJA, A. L. N. ‘Ser alguém na vida’: uma análise sócioantropológica da gravidez/ maternidade na adolescência, em Belém do Pará, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, v.19 (Sup. 2), p. 335-343, 2003.

18. CABRAL, C. S. Contracepção e gravidez na adolescência na perspectiva de jovens pais de uma comunidade favelada do Rio de Janeiro. *Cadernos de Saúde Pública*, v.19, (Sup. 2), p. 283-292, 2003.

19. Alguns estudos qualitativos apontam que a gravidez tampouco seria determinante para o abandono escolar das meninas, que, se não conseguem continuar os estudos após o nascimento do filho, frequentemente voltam a estudar depois de determinado período. Ver HEILBORN, M. L.; CABRAL, C. S. (2006), *op. cit.*

não pode ser explicado somente em termos de opções de vida distintas, sem que se considerem todo o contexto de vida e as oportunidades apresentadas a essas jovens. A maternidade, nesse sentido, pode não se constituir em uma opção de fato, mas, ao contrário, pode ser fruto da ausência de opções e da dificuldade de forjar um projeto de vida para além de ser “mãe de família”. Além disso, tanto em termos de possibilidades de inserção educacional e profissional quanto no que tange às dificuldades – especialmente financeiras – advindas do nascimento de uma criança, o “preço” pago pela jovem mais pobre que tem filho é maior.

Nesse sentido, é possível dizer que existe de fato um problema para as políticas públicas. É preciso desestigmatizar a gravidez na adolescência e adaptar o discurso e a prática política a uma realidade complexa e mutável em relação à juventude e a suas práticas sexuais, mas isso não implica considerar que o aumento da fecundidade entre jovens do primeiro quintil de renda não deva ser considerado uma questão a ser trabalhada pelo poder público.

Diante das contradições existentes e da profusão de preconceitos e estereótipos que surgem quando o tema da gravidez na adolescência é tratado, é preciso, portanto, encarar a questão do ponto de vista das opções apresentadas aos jovens e de suas escolhas. Se de um lado a escolha de uma jovem em ser mãe não pode ser de antemão criticada, por outro lado é fundamental que alternativas sejam apresentadas a essa jovem ao longo de sua vida, de modo a que a maternidade não represente a única forma de auto-afirmação e construção da identidade. Nesse sentido, o fato de a maior parte dos jovens que se tornam pais ter abandonado os estudos parece evidenciar um contexto em que não há perspectiva de continuidade da qualificação visando melhores inserções profissionais, não há mais vínculos com a escola. Nesse contexto, as opções de construção de uma carreira ou de um caminho para o reconhecimento social pela via profissional são bastante reduzidas.

Por fim, pode-se destacar que o debate da gravidez na adolescência implica também analisar os papéis de gênero existentes em nossa sociedade, que podem explicar não somente a assimetria na vivência da sexualidade entre jovens, mas também as diferentes cobranças sobre meninos e meninas, após o nascimento do filho. No caso da prevenção, os estudos apontam que tanto meninas quanto meninos acreditam ser responsabilidade feminina o cuidado com a contracepção. São as meninas que devem se preocupar com isso e buscar evitar a gravidez. Esta atribuição está relacionada à imagem do masculino como mais ligado à impulsividade, à falta de controle e, principalmente, à capacidade menor de conter os desejos sexuais. A contradição está em que a responsabilidade da contracepção sobre a menina vai de encontro à imagem desejada desta: a menina mais ingênua e mais recatada. Dessa forma, atribui-se à jovem o papel de prevenir uma gravidez, mas caso ela imponha a utilização de um preservativo ou o traga para o momento da relação sexual será vista como exageradamente experiente, o que é avaliado negativamente pelos meninos.

Com isso, apesar de conhecerem os métodos contraceptivos e saberem onde encontrá-los, os jovens não os utilizam com regularidade, especialmente quando a relação se torna mais estável. Isso pode ser explicado tanto pela assimetria das relações de gênero, como pelo contexto em que ocorrem os intercursos sexuais, em geral marcados pela imprevisibilidade.

No caso da paternidade e da maternidade, os papéis de gênero se reforçam na responsabilidade atribuída ao pai de prover seu filho – e a conseqüente necessidade de trabalhar e ter renda – e na responsabilidade quase que exclusiva da mãe por todos os cuidados cotidianos. Num contexto em que 61,7% das jovens de 15 a 17 anos com filhos ainda moram com a família de origem, cabe ressaltar que essas atribuições – tanto a de prover quanto a de cuidar – são compartilhadas com avós e tios da criança.

Concluindo, a desconstrução de preconceitos e estereótipos em torno da gravidez na adolescência significa pensar as relações de gênero num contexto mais amplo de reflexão sobre a vivência da sexualidade na juventude. Contudo isto deve ocorrer a partir de uma perspectiva renovada, que substitua o olhar moralizante, culpabilizador e “amedrontador” sobre os jovens pela valorização de seus direitos, entre eles os direitos sexuais e os direitos reprodutivos.

4.1 Gravidez na adolescência nas políticas federais

O governo federal vem desenvolvendo algumas ações importantes nos últimos anos com vistas a lidar com a questão da gravidez na adolescência. Cabe mencionar, primeiramente, a Política Nacional de Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, lançada em março de 2005, que tem entre seus resultados esperados a prevenção da gravidez indesejada entre adolescentes, jovens e adultos, sendo um dos eixos a ampliação da oferta de métodos contraceptivos reversíveis. A partir do lançamento da Política Nacional, o MS passou a assumir a compra de 100% dos métodos anticoncepcionais para os usuários do SUS e incluiu, além da pílula, da minipílula e da pílula de emergência, os anticoncepcionais injetáveis, o diafragma e o dispositivo intra-uterino (DIU). Desde 2006, a pílula de emergência – ou pílula do dia seguinte – vem sendo distribuída pelo MS, apesar de diversas polêmicas que causou, inclusive processos na Justiça visando impedir sua distribuição local com base no argumento de que seria abortiva.

Outra meta adotada pela política nacional foi o fortalecimento do projeto Saúde e Prevenção nas Escolas (SPE), desenvolvido desde 2003 numa parceria do MS com o MEC e a Organização das Nações Unidas (ONU) – por meio do Fundo das Nações Unidas para Infância (Unicef), do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). O projeto é desenvolvido pelo Programa Nacional de DST e Aids e tem por objetivo reduzir a infecção por HIV e DST em adolescentes e jovens de 13 a 24 anos (também menciona-se o objetivo de reduzir a evasão escolar devido à gravidez na adolescência) por meio da educação preventiva. São distribuídas camisinhas gratuitamente às escolas que aderem ao projeto e realizados debates sobre sexualidade em seus planos pedagógicos e envolvendo a comunidade escolar nas decisões e discussões.

No âmbito do SPE, foi lançado, no final de 2006, edital dirigido aos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) para o desenvolvimento de máquinas dispensadoras de camisinhas, a serem disponibilizadas nas escolas públicas de ensino médio que integram o projeto. De acordo com o calendário previsto no edital, os protótipos selecionados seriam apresentados em dezembro de 2007. O objetivo é facilitar o acesso dos adolescentes e jovens aos preservativos masculinos, uma vez que uma das hipóteses para que o jovem não os utilize seria a vergonha de se dirigir a um estabelecimento comercial para adquiri-los. As máquinas dispensadoras nas escolas teriam o mérito de ser de fácil acesso, fácil utilização e de oferecer a compra por unidade.

Outro conjunto de medidas do SPE que merece destaque são aquelas voltadas para a formação de jovens e de profissionais de saúde e educação sobre os temas da promoção da saúde sexual e reprodutiva de adolescentes e jovens. Entre essas medidas, cabe mencionar a elaboração do *Guia para a formação de profissionais de saúde e de educação – Saúde e Prevenção nas Escolas* (Série Manuais nº 75), publicação que tem sido utilizada em inúmeros processos de formação, o que vem contribuir para a discussão qualificada da temática. O projeto alcança quase metade das escolas públicas e vem se expandindo. Entre 2005 e 2006, a Unesco realizou uma avaliação do projeto junto aos alunos, pais e professores e constatou que a maior parte das ações têm a aprovação da comunidade escolar, inclusive a distribuição de camisinhas nas escolas.²⁰

O Saúde e Prevenção nas Escolas é o projeto mais significativo do MS que tem como foco adolescentes e jovens, apesar de ter a grande limitação de alcançar somente aqueles que estão no ambiente escolar. Sua fragilidade se torna mais clara ao se considerar que, conforme apontado acima, o jovem que se torna pai na adolescência, em geral, já abandonou a escola. Se o recorte social é imprescindível para decifrar o fenômeno da gravidez na adolescência, não pode ser desconsiderado no desenho de uma política destinada a lidar com essa questão.

A área técnica da Saúde do Adolescente e do Jovem, do MS, vem coordenando, ainda, a publicação de importantes documentos. Entre eles, destacam-se o *Marco legal de saúde de adolescentes e jovens*, publicado em 2005, que traz uma compilação da legislação nacional e internacional que regula a área; e o *Marco teórico e referencial – Saúde sexual e saúde reprodutiva de adolescentes e jovens*, publicado em 2006. Este último documento apresenta críticas importantes à forma como o sistema de saúde atualmente trata de questões como a gravidez na adolescência, reconhecendo o despreparo dos serviços para atrair e receber esse público e as dificuldades para se fazerem respeitar seus direitos e especificidades. Denuncia a visão “adultocêntrica” dos profissionais e o recorrente enfoque de risco quando se trata da gravidez na adolescência, levando, por exemplo, a que se façam mais cesáreas do que o necessário entre meninas e jovens. O documento chama a atenção, também, para os próprios aspectos simbólicos que acabam por afastar os jovens dos serviços de saúde, pois estes ainda operam exercendo um papel de controle sobre a sexualidade, como pode ser observado na prática corrente de vincular sexualidade e reprodução e, até mesmo em sua nomenclatura, ao tratarem de anticoncepção somente como “planejamento familiar”. Os profissionais, em geral, não estão preparados para atender os adolescentes de ambos os sexos, demonstrando, inclusive, dúvidas e receios do ponto de vista ético, ao questionarem em que medida a privacidade e a confidencialidade do atendimento devem ser garantidas aos adolescentes acompanhados ou desacompanhados de seus responsáveis. Com base em documentos aprovados pela Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP) e pela Federação Brasileira das Associações de Ginecologia e Obstetrícia (Febrasgo), o documento do MS defende que “os adolescentes têm direito à educação sexual, ao sigilo sobre sua atividade sexual e ao acesso à orientação sobre todos os métodos anticoncepcionais. A consciência desse direito implica reconhecer a individualidade e a autonomia do adolescente, estimulando-o a assumir a responsabilidade com sua própria saúde”.²¹

20. Resumo da pesquisa disponível em: <www.unesco.org.br/areas/educacao/areastematicas/edsaude/resumo%20Pesquisa%20SPE%20avaliacao.pdf>. Acesso em 06/11/2007.

21. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Marco teórico e referencial – Saúde sexual e saúde reprodutiva de adolescentes e jovens*. Brasília: 2006. p. 41.

O documento representa, portanto, um grande avanço na discussão a respeito de direitos sexuais e direitos reprodutivos dos adolescentes. Caso venha de fato a ser utilizado como parâmetro para a elaboração de políticas e projetos dos serviços de saúde e para a discussão do atendimento hoje oferecido aos adolescentes, poderá gerar importantes frutos no que diz respeito ao acesso a métodos contraceptivos, a serviços de orientação na área de saúde sexual e reprodutiva, ao atendimento pré-natal, entre outros serviços destinados aos adolescentes, que devem se adequar a este público e acolhê-lo com informação e qualidade de atendimento.

Além da garantia de atendimento adequado na rede pública de saúde, é preciso: assegurar o acesso à informação e a educação preventiva para os adolescentes – não somente no que diz respeito ao exercício saudável da sexualidade e a questões acerca da contracepção; trabalhar concepções de maternidade e de paternidade, problematizar as relações de gênero presentes em nossa sociedade e sua ligação com o exercício da sexualidade; contribuir para a compreensão da importância das escolhas feitas neste campo da vida; entre outras questões. Esta discussão deve se dar não somente no ambiente escolar, mas também envolver pais, mães e responsáveis, de forma a contribuir para um debate aberto e livre de preconceitos e tabus. As pesquisas indicam que a forma como a família de origem trata o tema em casa exerce importante influência sobre a conscientização dos jovens, os cuidados que têm com seu corpo e a forma como se protegem.²²

Outro importante desafio para o poder público é atingir os adolescentes e jovens que estão fora da escola e que não costumam procurar os serviços de saúde. Esses jovens devem ter acesso à informação pelos meios de comunicação, em eventos culturais e esportivos e nos espaços comunitários, bem como pela atuação dos agentes de saúde.

Além de garantir o acesso à informação, à educação preventiva, aos métodos contraceptivos e, no caso de gravidez, ao atendimento pré-natal adequado, é preciso assegurar o direito de a adolescente grávida ou puérpera continuar estudando. De acordo com a Lei nº 6.202, de 17 de abril de 1975, a partir do oitavo mês de gestação e durante três meses, a estudante gestante tem direito a ser assistida pelo regime de exercícios domiciliares, período que pode ser ampliado no caso de necessidade médica. Essa lei jamais foi implementada e ainda existem muitas escolas hoje que desincentivam adolescentes grávidas a permanecerem estudando para não se tornarem “maus exemplos”.²³

Com vistas a enfrentar a evasão escolar tanto de meninas que engravidam como de jovens mães e jovens pais, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), desenvolve o Projeto Educação e Gravidez na Adolescência, que tem como linhas de atuação: *i*) a formação e qualificação de profissionais da educação sobre o tema; *ii*) a elaboração, publicação e distribuição de materiais didático-pedagógicos para a formação continuada de profissionais e para utilização nos ensinos fundamental e médio; e *iii*) o fomento a pesquisas acadêmicas sobre o tema. Em novembro de 2006, foram selecionados 11 projetos voltados para a formação de professores da rede pública de ensino, gestores de educação – secretários estaduais e municipais, diretores, coordenadores pedagógicos, funcionários administrativos dos estabelecimentos escolares e funcionários como

22. Ver AQUINO, E. M. L. *et al.* Adolescência e reprodução no Brasil: a heterogeneidade dos perfis sociais. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 19 (Sup. 2), p. 377-388, 2003.

23. Um dos trabalhos que concluem que a escola não possui estrutura adequada para lidar com a questão, contribuindo direta ou indiretamente para a evasão de adolescentes grávidas é o de CAMPOS, V. B. Gravidez na adolescência e evasão escolar. *Ensino em Re-vista*, v. 7, n. 1, p. 23-37, 1998.

psicólogos, assistentes sociais, merendeiros etc. – voltados para a educação sexual, com ênfase na gravidez na adolescência.

Pode-se concluir que a atual política do governo federal, baseada sobretudo na oferta de métodos anticoncepcionais ou com foco na educação preventiva nas escolas, ainda é insuficiente para lidar com a questão da gravidez na adolescência. Além do aparente viés estigmatizador, a política baseada na oferta de contracepção não se mostra capaz nem de alcançar assertivamente o público adolescente nem de lidar com a complexidade do fenômeno, que envolve projetos de vida, construção de identidade, relações de gênero, concepções sobre paternidade e maternidade, vivência da sexualidade, reconhecimento social, contexto familiar, entre outras.

5 Considerações finais

Importantes avanços foram registrados nos primeiros meses de 2007 no que se refere à política federal voltada para a promoção da igualdade entre homens e mulheres. Além do aperfeiçoamento da programação da SPM para o período do próximo PPA e da realização da II CNPM, que envolveu quase 200 mil mulheres de todo o país em seu processo de discussão, foi lançado o Pacto Nacional pelo Enfrentamento da Violência contra as Mulheres. Iniciativa inédita no país, o pacto inova ao reunir ações de diferentes órgãos e ao destacar o montante total de recursos destinados à política de enfrentamento da violência contra a mulher, executada pelo governo federal há muitos anos, mas só agora, pela primeira vez, alçada à condição de prioridade na agenda social do governo. Caso sua execução seja bem-sucedida, os resultados esperados para os próximos anos podem representar uma conquista de fundamental importância na vida de milhares de mulheres brasileiras que sofrem cotidianamente os mais diversos tipos de violência.

No que diz respeito à discussão sobre gravidez na adolescência, cabe destacar a necessidade de tratar a questão a partir da visão do jovem como sujeito de direitos, considerando-se suas opiniões, sentimentos e percepções. O fato não pode ser avaliado como um mal em si, a ser expurgado da sociedade, mas como um fenômeno relacionado a distintos fatores sociais, devendo ser tratado em seu contexto e a partir de suas especificidades.

O desafio para o poder público é oferecer políticas eficazes com vistas a evitar gestações indesejadas e conscientizar os adolescentes acerca da importância de vivenciar uma sexualidade saudável, de fazer escolhas conseqüentes, de repensar os papéis de homens e mulheres e reconstruí-los de maneira mais igualitária, além da importância da prevenção das DST. Nesse sentido, alguns projetos vêm sendo desenvolvidos e, apesar de não ser possível relacionar o recuo da taxa de fertilidade entre adolescentes às políticas implementadas, cabe ressaltar essa redução, percebida nos últimos anos.

Finalmente, é preciso ressignificar a paternidade e a maternidade a partir de valores mais igualitários e da importância tanto da figura materna quanto da paterna para a socialização de uma criança. Os pais e mães, independentemente da idade, devem compreender que seus papéis no plano afetivo, cognitivo, emocional, educativo e socializador são fundamentais para a formação de indivíduos sadios e completos. A ausência do pai, a sobrecarga de tarefas sobre a mãe e a transferência de funções para os avós vêm sendo apontados como fatores de instabilidade emocional para as crianças em formação. Nesse sentido, uma política que atue sobre a dimensão dos direitos sexuais e reprodutivos terá efeitos não somente sobre as gerações de jovens, mas também sobre os mais velhos e sobre as futuras gerações.