

BALANÇO NACIONAL

POLÍTICAS

P Ú B L I C A S

para as

MULHERES
no Brasil

5 anos após Beijing

Título

Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil: Balanço Nacional – 5 anos após Beijing

AMB - Articulação de Mulheres Brasileiras

O Comitê Nacional é formado por representantes dos fóruns ou articulações estaduais das seguintes unidades da federação: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins; e por uma representante da Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (RedeSaúde), além das representações que compõem a Coordenação Executiva Nacional.

Coordenação Executiva Nacional da AMB

Rurany Ester Silva - Região Centro-Oeste (DF,GO,MS,MT)
Luíza Bairros - Região Nordeste 1 (AL,BA,SE)
Carla Gisele Batista - Região Nordeste 2 (PB,PE,RN)
Socorro Saldanha - Região Nordeste 3 (CE,MA,PI)
Concita Maia - Região Norte 1 (AC,AM,RO,RR)
Antonia Lopes Santos - Região Norte 2 (AP,PA,TO)
Wânia Sant'Anna - Região Sudeste (MG,SP,RJ)
Télia Negrão - Região Sul (PR,RS,SC)
Guacira Cesar de Oliveira - Secretaria Executiva da AMB
Angela Freitas - Coordenação de Comunicação
Schuma Schumacher - Articulação de Mulheres da América Latina e do Caribe – Beijing+5

Equipe da Secretaria Executiva da AMB

Fabiana Zamora
Guacira Cesar de Oliveira
Katia Guimarães

Sede CFEMEA

SCN, Quadra 06, Edifício Venâncio 3000, Bloco A, Sala 602
70716-000 Brasília – DF
Tel: 55 (61) 328-1664
Fax: 55 (61) 328-2336
E-mail: articulacao@cfemea.org.br

Coordenação da publicação

Coordenação Executiva Nacional

Edição de textos

Angela Freitas

Revisão

Fabiana Zamora, Guacira Cesar de Oliveira e Katia Guimarães

Edição, Projeto Gráfico, Diagramação e Arte

José Humberto Fagundes - Mauro Nunes Barbosa
(61) 343-1553

Apoio

Fundação Ford e UNIFEM

Tiragem

1500 exemplares

Brasília, abril de 2000.

Autorizamos a reprodução total ou parcial deste documento, desde que citada a fonte.

Articulação de Mulheres Brasileiras

Políticas públicas para mulheres no Brasil: Balanço nacional cinco anos após Beijing/ Articulação de Mulheres Brasileiras – Brasília: AMB, 2000. 120 p.

1. Mulher. 2. IV Conferência Mundial sobre a Mulher. 3. Índice. 4. Meio Ambiente - Desenvolvimento Sustentável e Pobreza. 5. Trabalho, Renda e Seguridade Social. 6. Mecanismos Institucionais. 7. Acesso a Instâncias de Poder. 8. Educação. 9. Meios de Comunicação 10. Violência e Direitos Humanos. 11. Saúde - Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos

APRESENTAÇÃO

A ARTICULAÇÃO de Mulheres Brasileiras foi criada em 1994 com o objetivo de organizar e ampliar a participação do movimento de mulheres brasileiro no processo para a Conferência de Beijing 95. Naquela ocasião, cerca de 4 mil representantes de 25 fóruns estaduais, se reuniram no Rio de Janeiro e aprovaram a Declaração das Mulheres Brasileiras para a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, que foi formalmente entregue ao Governo brasileiro. Desde então a AMB tem mantido vivo o fluxo de comunicação e troca de idéias entre os fóruns estaduais, criando uma estrutura organizativa e levando à frente atividades de monitoramento das políticas públicas, no sentido de pressionar o Governo (e a sociedade) para que sejam cumpridos os compromissos assumidos quando o Brasil assinou a Plataforma de Ação de Beijing.

A AMB se pauta pelo respeito à pluralidade, refletindo a diversidade das mulheres brasileiras.

A AMB se pauta pelo respeito à pluralidade, reunindo grupos e entidades de distintas regiões, refletindo a diversidade racial, étnica, sócio-econômica, político-partidária, cultural, etária, religiosa, de orientação sexual, profissional e de características físicas que compõem as mulheres brasileiras.

A Plataforma de Ação Mundial (PAM) aprovada na China é mais que um texto. É também um pretexto para a consolidação de espaços de articulação política e intercâmbio nas mãos de mulheres organizadas; e para afirmação, perante o público e a sociedade, de temas que são fundamentais para toda a humanidade.

O ano 2000 é o ano do primeiro balanço após a IV Conferência Mundial sobre a Mulher na qual a PAM foi aprovada. Estamos em pleno processo de preparação para a Sessão Especial das Nações Unidas que revisará e avaliará o cumprimento dos acordos feitos em Beijing pelos países-membros da ONU. Refletindo sobre seu desafiante papel, neste processo (não se pode esquecer as dimensões continentais deste país), a AMB decidiu elaborar este documento. Evidentemente não teria sido possível fazê-lo em um esquema de consulta nacional. Portanto, este documento será também uma novidade nas mãos da maioria das integrantes da AMB.

A elas nos dirigimos para dizer que esperamos, com toda ternura, que cada qual se identifique e identifique nas palavras, parágrafos,

capítulos e entrelinhas do texto a seguir sua própria comunidade, seu lugar de referência. Se cometemos equívocos, se deixamos lacunas, estas se deveram aos limites dados pelas circunstâncias. Mas estaremos aceitando todas as emendas e críticas, acreditando na capacidade construtiva que o debate em torno deste documento poderá gerar entre nós, entre nossos pares, com nossos governos e com a sociedade em geral.

A história do Balanço Nacional da AMB começa em janeiro de 1999, quando organizamos um Encontro Nacional, em Natal. Várias companheiras, especialistas em diferentes assuntos, foram convidadas para falar dos temas que estavam em nossa pauta de preocupações. Já tínhamos em mente a elaboração deste balanço. Thaís Corral falou sobre Desenvolvimento Sustentável; Hildésia Medeiros sobre Mulheres e Educação; Leila Linhares Barsted sobre Direitos Humanos das Mulheres, Violência e Políticas Públicas Brasileiras; Fátima Oliveira sobre A Questão Racial/Étnica no Brasil: legados do Cairo e de Beijing; Lena Lavinhas sobre Globalização e Pobreza; Ana Alice Costa sobre Mulher e Participação Política; Maria Betânia Ávila sobre Saúde, Direitos Reprodutivos e Direitos Sexuais e Wânia Sant'Anna sobre Cooperação Internacional.

A partir dessas falas, e dos debates na plenária, foi editado um extenso relatório, distribuído a todos os estados. Em uma das reuniões da Coordenação Executiva Nacional (CEN) da AMB este material foi analisado e foram apontadas lacunas, como a não abordagem dos temas Mecanismos Institucionais e Comunicação. Para redigir os capítulos, foram sugeridas novas colaboradoras. Obtivemos resposta positiva de Jacira Melo e Sara Eduarda de Castro (Meios de Comunicação); Berenice de Souza Cordeiro (Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Pobreza); Silvia Pimentel, Daniela Muscari Scacchetti, Flávia Piovesan, Isabella Mucci e Neli Gamboa Machado (Violência e Direitos Humanos), Ana Paula Portela e Monica Fontana (Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos), Wania Sant'Anna (Trabalho e Renda). Definindo também um roteiro a ser seguido na redação de cada capítulo.

Ainda nesta reunião, foi definida uma Comissão de Redação, que colocou mãos à obra na definição de uma estrutura básica para o Balanço Nacional. Esta comissão foi composta por Guacira Cesar de Oliveira, Schuma Schumacher, Luíza Bairros, Wania Sant'Anna e Angela Freitas, esta última responsável pela costura e redação final, merecendo o troféu da ousadia.

Os temas que ficaram órfãos foram trabalhados pela própria

equipe da Comissão de Redação. Assim, Luiza Bairros, Schuma Schumaheer e Guacira Cesar de Oliveira contribuíram para compor o texto sobre Mecanismos Institucionais; Angela Freitas e Guacira Cesar de Oliveira compuseram o texto sobre Educação (com a preciosa ajuda de Fabiana Zamora e Wania Sant'Anna na pesquisa de dados); Carla Batista e Katia Guimarães investiram no texto sobre Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos (para o qual contamos também com a colaboração de Fátima Oliveira e Ana Maria Costa); Luiza Bairros e Guacira responsabilizaram-se também pelo texto sobre Acesso a Instâncias de Poder. Hildete Pereira de Melo ofereceu orientações para a elaboração do texto sobre Trabalho, Renda e Seguridade Social. A maior parte das informações sobre ações do Poder Legislativo foram extraídas dos subsídios disponibilizados pelo CFEMEA.

Em dezembro de 1999, quando os primeiros rascunhos estavam prontos, a Seção Brasil do Observatório da Cidadania, que estava organizando o "Seminário de Estratégias para Pequim +5", convidou nossas autoras para participar do evento apresentando seus textos; e convidou também toda a Coordenação Executiva Nacional da AMB. Este evento aconteceu no Rio de Janeiro, tendo sido uma rica oportunidade para expor e debater, junto com um público mais amplo, os conteúdos tratados em cada capítulo do Balanço Nacional, contribuindo indubitavelmente para seu aprimoramento. Como fica evidente, o esforço foi de fato coletivo. Sem isto não teria sido possível apresentar este trabalho.

Não devemos esquecer as organizações não-governamentais e redes, que disponibilizaram suas especialistas. Nosso agradecimentos ao CFEMEA (Centro Feminista de Estudos e Assessoria); CLADEM/Brasil (Comitê Latino Americano e do Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher); FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional); SOS CORPO Gênero e Cidadania; Redeh (Rede de Defesa da Espécie Humana); RedeSaúde (Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos); CEPIA (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação); CACES; NEIM (Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher/UFBA).

Queremos agradecer a todas as pessoas que, individual ou coletivamente, se envolveram na elaboração e revisão desses textos, contribuindo generosamente com sua expertise e capacidade de análise política para a conclusão deste trabalho. À Fundação Ford e ao UNIFEM, agradecemos o apoio que vêm oferecendo à AMB, sem o qual não seria possível o desenvolvimento de todo este processo nacional preparatório para Beijing+5.

*Como fica evidente,
o esforço foi de fato
coletivo. Sem isto não
teria sido possível
apresentar este trabalho.*

Brasília, abril de 2000

Guacira Cesar de Oliveira
Secretaria Executiva da AMB



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
MEIO AMBIENTE, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POBREZA	13
TRABALHO, RENDA E SEGURIDADE SOCIAL	23
MECANISMOS INSTITUCIONAIS	39
ACESSO A INSTÂNCIAS DE PODER	47
EDUCAÇÃO	57
MEIOS DE COMUNICAÇÃO	73
VIOLÊNCIA E DIREITOS HUMANOS.....	81
SAÚDE, DIREITOS SEXUAIS E DIREITOS REPRODUTIVOS	97

O SÉCULO XXI será das mulheres apenas se for também o século da democracia no político, social e econômico, no cultural, no privado e no íntimo. Só poderemos enfrentar os desafios colocados pelo novo milênio se contarmos com governos democráticos que cumpram seus compromissos políticos e jurídicos e com sociedades civis fortes, capazes de vigiar a gestão pública e formular propostas. Algo mais do que meras palavras... queremos mecanismos, recursos e justiça de gênero no século XXI.

*Declaração da Articulação
de Mulheres da América
Latina e Caribe - Beijing+5
à Plenária da
VIII Conferência Regional
sobre a Mulher na América
Latina e Caribe/Cepal -
Lima, Peru, 2000.*

INTRODUÇÃO

A Plataforma de Ação Mundial (PAM) é ampla, abrangendo uma complexidade de temas. Para elaborar este Balanço Nacional foram destacadas as políticas nacionais voltadas para a igualdade de direitos e equidade de gênero, com foco nas iniciativas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário no âmbito federal. Foi necessário selecionar temas, e a escolha recaiu sobre aqueles mais presentes na agenda do movimento de mulheres brasileiro. Mas decidimos também ousar novas incursões, abordando as questões do meio ambiente, educação, trabalho e renda.

Decidimos também ousar, abordando as questões do meio ambiente, educação, trabalho e renda

A atuação dos movimentos de mulheres tem como marco de impulso o final dos anos 70 e início dos anos 80 com as mobilizações pela anistia, contra a carestia e pela reformulação do Código Penal, onde a descriminação do abortamento já tinha um lugar central. Neste percurso, até os dias de hoje, o movimento de mulheres atuou com destaque no campo da saúde, ampliando conceitos e colaborando na formulação do Programa de Atendimento Integral à Saúde da Mulher (PAISM), e lutando, desde 1983, pela sua implantação efetiva. Em 1984, a criação das primeiras delegacias especializadas de atendimento à mulher foi uma confirmação de que estávamos no caminho certo. Em 1985 outra vitória, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). E foi triste 'assistir', 4 anos depois, seu esvaziamento. No processo constituinte ganhamos o espaço nacional com as mobilizações que resultaram na Constituição Cidadã de 1988, que tantos avanços trouxe para as mulheres, mas que a cada emenda promulgada se torna menos cidadã. No início dos anos 90, lutamos por ações afirmativas para as mulheres no mercado de trabalho e pelo combate à violência doméstica. Com persistência, temos pressionado para que direitos saiam do papel e se efetivem em políticas, como é o caso do acesso ao abortamento nos casos de gravidez resultante de estupro, acesso a serviços de planejamento familiar para todas as pessoas, licença-gestante e salário-maternidade para as trabalhadoras rurais, punição às práticas de racismo, acesso a creches e pré-escola para as crianças filhas de trabalhadores e trabalhadoras. A partir de 1995, reivindicamos novos direitos, como o de reconhecimento das uniões entre pessoas do mesmo sexo, e o estabelecimento de cotas para as candidaturas de mulheres no Legislativo implantadas desde as eleições de 1996. Ao mesmo tempo, tentamos evitar que direitos constitucionais assegurados às mulheres fossem eliminados, a exemplo do salário-mater-

nidade e da aposentadoria diferenciada.

Criando diferentes articulações e novas práticas políticas, advogando, divergindo, e negociando, as diversas vertentes do movimento de mulheres brasileiro avançaram para um patamar hoje inquestionável de exercício ativo da cidadania. É deste lugar que a AMB ousa afirmar-se em sua missão, apresentando aos nossos governantes e à sociedade uma compilação de idéias e dados, além da identificação dos obstáculos existentes, no Brasil, frente à implementação da PAM.

A conjuntura é adversa. Um novo conceito, o da violência estrutural, tem sido urdido para explicar as razões de fundo que expõem as populações pobres do mundo - especialmente daquele 'em desenvolvimento' - a uma condição estrutural e 'imbatível' de exclusão, desemprego, exposição a atos de violência de toda ordem. Neste contexto, o Brasil apresenta sua triste 'contribuição', com um dos mais altos graus de concentração de renda do mundo. A implementação e implantação de políticas descentralizadas, ora em curso no país, desloca para os estados e municípios o poder de decisão e a responsabilidade pela execução das ações. Esta perspectiva pode mudar o tipo de desenvolvimento, desde que as cidades e municípios possam ser mais eficientes do que o governo central no fornecimento de serviços para toda a população. Mas os benefícios dessa política só se concretizam mediante o fortalecimento da democracia, e a maior participação da população.

Parte de nosso desafio, ao elaborar este documento, foi procurar dar conta da agenda das mulheres, sem perder de vista este contexto, mesmo porque ambos estão intrinsecamente correlacionados. Nossa radicalidade, hoje, concentra-se na cobrança dos compromissos assumidos, na exigência do cumprimento da Lei. Nesta relação/tensão com o Estado, optamos por atuar para que a democracia e os canais de intervenção que ela propicia não sejam apenas mecanismos legitimadores da chamada 'modernização', mas verdadeiros instrumentos na construção de uma sociedade justa.

Embora tenhamos definido uma estrutura comum para todos os capítulos, nem sempre foi possível respeitá-la, o que explica algumas diferenças entre um capítulo e outro. Em princípio, para cada tema foi elaborado um *Panorama*; foram enumeradas as principais *Iniciativas do Governo no Período pós Beijing*; destacados os *Obstáculos* e tecidos *Comentários* referentes às iniciativas (ou falta delas); e por fim, elencadas algumas das propostas, as quais esperamos que possam orientar nosso diálogo e

debate com às diferentes instâncias da sociedade.

Vivemos, nos dias presentes, fortes ameaças de retrocesso quanto à permanência da Plataforma de Ação Mundial como um documento de compromisso para todos os países da ONU. O Brasil é um dos que defende e legitima este documento. Cabe a nós, sociedade civil brasileira, trabalhar e lutar para que este compromisso oficial possa se transformar em políticas palpáveis para superar tamanha exclusão e, no futuro, assegurar a vigência da democracia, no sentido mais radical deste conceito.

Para elaborar este Balanço, foram destacadas as políticas nacionais voltadas para igualdade de direitos e equidade de gênero.

FÓRUM DE ONGs - HUAIROU/CHINA - 1995

“Ninguém nos deu nada de presente, mulheres; atrás de cada negociação, atrás de cada conquista, estão as reuniões de autoconsciência, as marchas infinitas, as discussões eternas, as análises acadêmicas e as instituições brilhantes; está a luta de Joana por seu terreno, a de Julieta na universidade e a de Sônia na enxada, a de Maria Elena, assassinada pelos que não queriam a sua paz; a de Margot parada em qualquer esquina da grande avenida. A de Ana enamorando-se de Irene e a de Domitila nas minas que oxalá já não existam no século XXI. Está a confrontação e o paciente diálogo. E estão, claro que estão, as horas roubadas de sono pelos sonhos, os amores perdidos e os conquistados, as rupturas e as cumplicidades. Fomos milhares e seremos milhares as que participamos desta continuidade”.

Virgínia Vargas

M E I O

DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E POBREZA

AMBIENTE

PANORAMA

O MODELO de desenvolvimento adotado no Brasil tem levado a um quadro perverso de degradação ambiental e pobreza, decorrente dos níveis insustentáveis de cobertura dos serviços de saneamento e saúde e das dificuldades de acesso a terra e ao mercado. Entendemos por pobreza não apenas a insuficiência de renda, mas também a falta de acesso a serviços básicos, programas sociais e políticas públicas.

A realidade brasileira está longe de colocar o país entre os que conseguem imprimir a seu processo de desenvolvimento a perspectiva da sustentabilidade. Dados e indicadores quantitativos e qualitativos obtidos em estudos e pesquisas recentes, desenvolvidos por vários organismos (Banco Mundial, IPEA, IBGE, PNUD, CEPAL e universidades brasileiras), demonstram esta situação. Em novembro de 1998, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) confirmou, uma vez mais, que o Brasil é o país mais desigual do socialmente injusto continente latino-americano; em seguida o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sublinhou que a população negra brasileira é a mais prejudicada neste contexto. O país ostenta números alarmantes no que diz respeito ao trabalho infantil e ao nível de educação, indicadores e causadores de pobreza.

Embora se diga que qualquer medida para superar esta situação será paliativa se não houver crescimento, a verdade é que o país cresceu por décadas e a distribuição de renda não melhorou. Segundo estudo do IBGE¹, a concentração de renda subiu, em média, de 0.5698, em 87, para 0.5781 em 1996, nas regiões metropolitanas de nove capitais brasileiras.

Os gastos federais com saúde e educação consumiram, juntos, durante o primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1994-98), uma parcela pouco maior que os 20% dos gastos na área

social. Os gastos sociais na área do mercado de trabalho também indicam tendência de concentração nas faixas de renda mais alta, como demonstra o estudo do economista Carlos Alberto Ramos, professor da Universidade de Brasília. Um dos dados de sua pesquisa indica que 42.9% dos recursos do seguro-desemprego são consumidos por trabalhadores/as que recebem entre 20 e 30 salários mínimos.

Os dados brasileiros sobre saneamento chamam a atenção para um aparente paradoxo, que se evidencia quando observamos o perfil da demanda por saneamento, de um lado, e a natureza da ação do governo federal na direção da privatização deste setor, de outro. Segundo levantamentos feitos pelo Projeto de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), que coordena as concessões privadas do saneamento no país, são necessários investimentos da ordem de R\$ 42 bilhões para acabar com o déficit do saneamento. Este déficit comprovadamente atinge pessoas de baixa renda que moram em áreas periféricas, sendo portanto um mercado pouco atraente. O capital privado tem andado na direção oposta, buscando a exploração de sistemas já relativamente consolidados e, geralmente, nas áreas e regiões mais 'nobres' do ponto de vista do grau de urbanização e da capacidade de pagamento dos moradores, o que leva a crer que os empresários estejam pouco interessados em assumir esse negócio.

Grande parte da população que ainda não desfruta dos serviços de saneamento (água, esgoto, recolhimento de lixo, controle de vetores) concentra-se nos estratos sócioeconômicos de renda mais baixa, nas regiões menos desenvolvidas (geralmente municípios com menos de 20 mil habitantes), nas periferias das cidades médias e regiões metropolitanas do país. O grande número de famílias brasileiras sem acesso a água limpa foi uma das principais críticas feitas pelo Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância) ao Brasil, no lançamento do relatório Situação Mundial da Infância 2000 (15/12/99). Este relatório mostra que 24% da população brasileira vivem sem água encanada e 30% sem esgotamento sanitário. A situação é mais grave na zona rural, onde 75% das casas não têm água encanada e 70% carecem de instalações sanitárias adequadas. O percentual de famílias sem acesso a água encanada no Brasil é maior do que o do Egito (onde 87% têm água tratada), Honduras (78%) e Bolívia (80%).

A falta de tratamento de esgotos e de resíduos sólidos geram graves implicações no meio ambiente, refletidas na degradação do solo, no comprometimento dos mananciais e poluição do ar, e na saúde pública. Segundo o Unicef, no Brasil, mais de 40 mil pessoas vivem direta-

mente nos lixões e mais de 30 mil encontram na atividade de catar lixo pelas ruas, sua única opção de renda. A presença de crianças e adolescentes é bastante significativa nesta atividade chegando, em alguns casos, a representar 50% (como em Olinda/PE). Com relação à drenagem, principalmente nos grandes centros, o quadro é de calamidade pública quando a precariedade deste serviço provoca enchentes, desabamentos e erosões que acarretam perdas econômicas, materiais e, sobretudo, humanas para a cidade como um todo e, em particular, para as populações mais desfavorecidas.

As doenças decorrentes da falta de saneamento são responsáveis por cerca de 65% do total das internações nos hospitais públicos e nos hospitais privados conveniados ao SUS. No entanto as estimativas dizem que, a cada R\$ 4,00 (U\$ 2,2) investidos em saneamento, corresponde uma economia de R\$ 10,00 (U\$ 5,5) em internações hospitalares. No Brasil, cerca de 7 milhões de pessoas são portadoras de esquistossomose, 600 mil adquirem malária anualmente e a leptospirose reaparece sempre que ocorrem enchentes. Por outro lado, as doenças que estavam controladas retornam, como a dengue, a leishmaniose, a febre amarela e o cólera. As diarreias ainda têm grande contribuição nos altos índices de mortalidade infantil registrados no país. Um exemplo é o município alagoano de Feira Grande, região com maior índice de mortalidade infantil no Brasil em 1998: 118.18 óbitos em cada 1.000 nascidos vivos – taxa semelhante à registrada em Botsuana (África).

No controle de vetores e reservatórios de doenças transmissíveis são utilizados inseticidas, que além de eficácia questionável, produzem contaminação ambiental e agravos à saúde da população e dos trabalhadores envolvidos na sua aplicação.

Nesse contexto de carência, há ainda que se destacar o frequente desperdício e/ou má utilização dos recursos, que se somam à ineficácia da ação pública decorrente do não dispêndio de verbas liberadas para a rubrica de saneamento básico o que aconteceu, por exemplo, no contexto de reestruturação da Fundação Nacional de Saúde, órgão que seria responsável pela implantação de ações fundamentais de controle de vetores e vigilância sanitária. Levantamento recente feito pelo Inesc (Instituto de Estudos Sócioeconômicos) publicado pela Folha de São Paulo mostra que até 26 de novembro de 1999, os 20 projetos de saneamento do Governo Federal só haviam recebido R\$ 44,2 milhões da verba aprovada pelo Congresso, o que representa apenas 6% da verba para saneamento básico (R\$ 714,9 milhões) prevista no Orçamento da União. Mesmo as ações de

As doenças decorrentes da falta de saneamento são responsáveis por cerca de 65% do total das internações nos hospitais.

saneamento que fazem parte do Programa de Redução da Mortalidade Infantil sofreram com a retenção de verbas. Segundo dados do Ministério da Saúde, dos R\$ 258,9 milhões destinados a ações de saneamento neste programa, somente 29.4% haviam sido liberados até 27 de novembro de 1999.²

O grave quadro de pobreza no país, principalmente quando analisado pelo viés do não acesso a serviços essenciais como saneamento ambiental, tem um rebatimento negativo direto sobre a população negra, na medida em que as desigualdades brasileiras têm um componente étnico-racial incontestável. Por outro lado, dados de dez anos atrás³, mostram que 60% dos domicílios com menos de 1 salário mínimo e sem acesso a serviços de saneamento eram chefiados por mulheres. Essas concentrações da distribuição desigual do acesso aos serviços apontam para uma relação histórica com a exclusão social e segregação espacial, que merecem ser olhadas com atenção.

São raros e deficientes os instrumentos do governo para checar a eficácia de seus programas, o que se aplica também aos programas de privatização. Uma recente pesquisa (inédita até o final de 1999) realizada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL/ONU), sobre as características da onda de investimento deslançada pela estabilização e pela privatização⁴ avalia que os investimentos recentes não seriam capazes de gerar o crescimento necessário para o combate à pobreza e alerta ainda para a urgência de monitorar as metas de investimentos nos setores privatizados ou em vias de privatização.

O modelo brasileiro de desenvolvimento não tem, portanto, oferecido alternativas consistentes de enfrentamento dos conflitos sócio-ambientais e de combate à pobreza. A degradação ambiental se dá, principalmente, por uma apropriação histórica desigual de recursos naturais e ambientais. O que se verifica é um cenário de exclusão aguda de boa parte da população que, somada aos altos índices de desemprego, resulta no atual quadro de degradação social, que faz com que um número cada vez mais crescente de famílias pobres não tenha outra alternativa senão ocupar solo urbano em áreas de proteção ambiental, fundos de vales, encostas, áreas ribeirinhas e lixões.

INICIATIVAS DO GOVERNO NO PERÍODO PÓS-BEIJING

- Programa Comunidade Solidária - Criado em 1995, tem no combate à pobreza sua principal meta, a qual se realiza a par-

tir de uma agenda básica dirigida aos municípios classificados como os mais carentes do país. O Programa é administrado pelo Governo Federal, com apoio do CNDM; e executa ações articuladas com diferentes ministérios: Agricultura, Planejamento, Trabalho, Educação e Saúde. Entre seus objetivos, no campo do desenvolvimento sustentável, está o fortalecimento da agricultura familiar e a melhoria das condições de saneamento básico e habitação. O programa distribui cestas básicas; articula ações junto com o Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF); participa da definição das ações governamentais emergenciais no período das secas (frentes de trabalho); apoia projetos municipais no campo do ensino e alfabetização, da ampliação e adequação da oferta de educação profissional para a mulher trabalhadora, de redução da mortalidade infantil. Outros programas de geração de emprego e renda estão mencionados no capítulo Trabalho, Renda e Seguridade Social.



- Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional (CPDS) - Apesar do tema mulher e meio ambiente estar presente nos Objetivos Estratégicos e Ações da Plataforma de Ação de Beijing, o documento Estratégias da Igualdade não contempla essas políticas. Por outro lado, em decorrência do compromisso assumido, pelo Brasil, enquanto signatário da Agenda 21 (junto com mais 176 países participantes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento/ Rio-92), o país tem desenvolvido algumas políticas neste campo. Assim, o Governo criou, em fevereiro de 1997, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional (CPDS), com a missão de adaptar esta agenda para o plano nacional. A CPDS e o Ministério do Meio Ambiente (MMA) definiram seis temas para o desenvolvimento da Agenda 21 brasileira: cidades sustentáveis; agricultura sustentável; infra-estrutura e integração regional; gestão dos recursos naturais; redução das desigualdades sociais e ciência & tecnologia. Cada um desses temas foi desenvolvido por um consórcio, selecionado através de concorrência pública, e cada qual assumiu a responsabilidade de desencadear discussões com a sociedade civil. Foram engajadas representações do movimento negro, empresários, ativistas, ONGs e especialistas das áreas de saúde, segurança alimentar e agricultura sustentável, educação ambiental, direitos humanos, criança e adolescente. Foram realizados workshops temáticos e um

A Agenda 21 brasileira definiu seis temas, entre eles cidades e agricultura sustentáveis e redução das desigualdades sociais.

seminário nacional para apresentação dos documentos e elaboração da 1ª versão da Agenda 21 Brasileira, - ainda em elaboração, pelo MMA.

- Programa Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS) - O Governo deu um primeiro passo na direção da sustentação à implantação, pelos municípios, de seus planos locais referentes à Agenda 21, com este programa.
- A Caixa Econômica Federal e o Ministério de Planejamento e Orçamento, em parceria com o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, estão desenvolvendo um programa de atendimento às mulheres chefes de família na seleção para os empreendimentos e financiamentos habitacionais⁵.

OBSTÁCULOS E COMENTÁRIOS

- Causa preocupação o entendimento do Governo brasileiro de que o desenvolvimento sustentável deva ter como endereço somente a área ambiental. Sendo esta uma área ainda periférica nas decisões e prioridades traçadas para o país, aquela opção se converte em um dos grandes entraves à própria busca da sustentabilidade. A situação é grave uma vez que a área de governo que trabalha com o planejamento - este sim possuindo afinidade direta com a sustentabilidade e ocupando uma posição central na tomada de decisões - simplesmente passa ao largo das questões remotamente relacionadas com o desenvolvimento sustentável.
- É inaceitável a proposta de discutir desenvolvimento sustentável apenas pela ótica ambiental, quando se reconhece que o meio ambiente é a base fundamental sobre a qual se desenvolvem os processos de urbanização, a relação campo-cidade, enfim, as possibilidades de todas as formas de vida no nosso planeta. É preciso discutir a sustentabilidade pelo viés do combate à pobreza e das desigualdades de gênero e raça.
- A Agenda 21 é um instrumento pouco conhecido por partes de gestores públicos e movimentos sociais. Por outro lado, a composição da CPDS (comissão formada para elaborar a proposta da Agenda 21 Brasileira) é exclusivamente masculina, tanto na representação do Governo quanto da sociedade civil. Os 6 consórcios selecionados, por concorrência pública, para obter, através do processo de consulta à sociedade civil, subsídios para a elaboração dos documentos temáticos, apresentaram termos de referência onde a perspectiva de gênero apare-

- ce genericamente como questão relevante. Por exemplo, no anexo do tema “redução das desigualdades sociais”, gênero é definido como um dos fatores que determinam a pobreza e no anexo do tema “agricultura sustentável” é destacada a participação da mulher no campo.
- No conjunto dos participantes deste processo, há a presença de algumas lideranças expressivas do movimento de mulheres. A convite de uma integrante do Consórcio Parceria 21, a Articulação de Mulheres Brasileiras designou uma representante, do Fórum de Mulheres do Pará, para participar do Seminário Nacional realizado em Brasília. Mas os processos de consulta têm sido feitos com muita rapidez e baixa eficácia, revelando a frágil absorção da perspectiva de gênero.
 - O Programa Comunidade Solidária apresenta limitações, entre as quais se destacam: a) a falta de recorte de gênero na sua concepção, apesar de ter priorizado o atendimento a mulheres e famílias chefiadas por mulheres; b) a baixa capacidade, nos municípios-alvo, de formular, apresentar e monitorar projetos de forma a atrair os recursos do Programa; c) o caráter assistencialista, que traz o risco de corrupção ou mesmo de utilização dos recursos com objetivos eleitoreiros; d) e a baixa sustentabilidade das ações desenvolvidas.

A Agenda 21 é um instrumento pouco conhecido por parte de gestores públicos e movimentos sociais.

RECOMENDAÇÕES

- Elaboração de diagnósticos sobre as situações ambientais nas regiões do país e seus impactos sobre as relações de gênero, contando com informação desagregada por sexo (acesso de mulheres a recursos como terra e água; impacto dos problemas ambientais e das atividades humanas diferenciadas por gênero). Os diagnósticos devem valorizar e levar em conta os aportes e as limitações, das mulheres, em termos de conhecimentos no manejo, utilização e conservação dos recursos naturais.
- Aprofundamento de análises sobre a inter-relação entre gênero e meio ambiente e avanço na elaboração de parâmetros e indicadores de equidade de gênero nas políticas ambientais.
- Garantia de que as estruturas institucionais, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal), e nas diferentes áreas, se comprometam desde o planejamento até a avaliação, com a inter-relação gênero, raça/ etnia e meio ambiente, estabelecendo canais de diálogo e participação dos

- movimentos sociais na implementação da Agenda 21, que deve ser reafirmada como estratégia de democratização da gestão pública e promoção do desenvolvimento sustentável.
- Formação de recursos humanos e de equipes interdisciplinares que contem com os conhecimentos e atitudes adequadas para formular e operar os programas de ação.
 - ✎ Multiplicação dos mecanismos de co-participação das organizações civis, sociais, comunitárias e acadêmicas com as instâncias governamentais, de forma a constituir espaços de verdadeira colaboração, institucionalizando estas instâncias e permitindo a acumulação de conhecimentos, transmissão de experiências e formação de profissionais com perspectiva de longo prazo, garantindo a continuidade das políticas e mantendo um planejamento participativo de médio e longo prazo.
 - Desenvolvimento de proposta para uma política de conscientização e difusão sobre os problemas específicos que envolvem gênero e meio ambiente, divulgando os compromissos assumidos pelo Governo brasileiro neste tema, seja na Agenda 21 ou na Plataforma de Beijing.
 - ✎ Promoção de um substantivo incremento dos recursos do Orçamento da União destinados às áreas sociais, especificamente para viabilizar as ações que promovam equidade de gênero e a participação das mulheres.
 - Regulação, pelo Estado, no sentido de criar condições de acesso universalizado a terra e à moradia.
 - Democratização da gestão dos recursos naturais.
 - Garantia da participação das mulheres na agricultura sustentável, especificamente as populações indígenas, remanescentes de quilombos, extrativistas e ribeirinhas, que devem ser incorporadas como atores sociais importantes na elaboração e execução dos planos de desenvolvimento das regiões em que vivem.
 - ✎ Elaboração de projetos especiais de desenvolvimento sustentável para a população negra rural, especificamente aquelas organizadas em comunidades remanescentes de quilombos.
 - Promoção e apoio aos projetos piloto de desenvolvimento sustentável com equidade de gênero.
 - ✎ Facilitação do acesso das agricultoras, pescadoras e extrativistas a conhecimentos, aptidões, serviços de comercialização e tecnologias ecologicamente sustentáveis.
 - ✎ Estímulo à proteção efetiva e o uso dos conhecimentos, inovações e práticas de mulheres indígenas e comunitárias, inclusi-

- ve as práticas relativas à medicina tradicional, biodiversidade e tecnologias indígenas, salvaguardando os direitos de propriedade intelectual nelas existentes.
- Adoção de medidas adequadas para reduzir os riscos para as mulheres resultantes de agressões ambientais, decorrentes dos vários tipos de poluição e/ou contaminação, inclusive aquelas ligadas ao trabalho.
- Promoção da participação das mulheres e inserção da perspectiva de gênero na formulação, aprovação e execução de projetos financiados pelo Fundo Nacional do Meio Ambiente.
- Apoio ao desenvolvimento de um acesso equitativo de mulheres e homens às infra-estruturas de moradia, saneamento e às tecnologias energéticas sustentáveis como a energia eólica e solar, a biomassa e outras fontes renováveis.
- Apoio às iniciativas das mulheres consumidoras mediante a promoção da comercialização de alimentos orgânicos e serviços de reciclagem, a informação sobre produtos e sua rotulagem, inclusive de embalagens de produtos químicos e tóxicos, e pesticidas, em linguagem clara e símbolos compreensíveis para os consumidores, independente de sua idade e grau de alfabetização.
- Agilização do acesso a créditos e subsídios, capacitação, assessoria técnica e transferência tecnológica para as mulheres, no contexto de programas em curso, especificamente o Programa de Reforma Agrária, PRONAF e Comunidade Solidária.
- Apoio às iniciativas de capacitação/ profissionalização de mulheres no tema do meio ambiente e metodologias inerentes à Agenda 21, a exemplo do projeto de capacitação de lideranças femininas em políticas locais de desenvolvimento sustentável que está ocorrendo no estado do Rio de Janeiro.

Adoção de medidas adequadas para reduzir os riscos para as mulheres resultantes de agressões ambientais.

•

•



NOTAS

- ¹ Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF, entre 1º de outubro de 95 a 30 de setembro de 1996.
- ² Folha de São Paulo, de 17 de dezembro de 1999.
- ³ IN: LABRA, Maria Elvira. Mulher, Saúde e Sociedade no Brasil. Petrópolis, Editora Vozes em co-edição com a Abrasco, 1989.
- ⁴ Folha de São Paulo, 23/08/98.
- ⁵ Dito&Feito – No. 04 - 1999

TRABALHO RENDA E SEGURIDADE SOCIAL

PANORAMA

DUAS sessões da parte IV da Plataforma de Ação abordam questões ligadas às atividades produtivas realizadas pelas mulheres. A sessão A Mulher e a Economia, faz um diagnóstico que menciona aspectos estruturais do acesso diferenciado, para homens e mulheres, aos recursos e oportunidades econômicas gerando, para as mulheres, uma participação precária no universo produtivo. No cerne deste diagnóstico encontra-se boa parte dos argumentos que, na era moderna, vêm mobilizando as mulheres em torno da necessidade de sua organização política: o fato da divisão sexual do trabalho comprometer a plena inserção das mulheres na organização social, política e econômica; e o quanto a sua predominância em atividades não remuneradas ligadas à família e à comunidade tem, sistematicamente, 'desqualificado' sua contribuição econômica.

A sessão IV A, sobre Pobreza, tece um diagnóstico sobre o avanço mundial dos níveis de pobreza, assinalando o quanto às mulheres têm sido particularmente afetadas. A pobreza tem várias causas, diz a Plataforma de Ação, incluindo as estruturais, cuja natureza e extensão agravam os aspectos conjunturais. Como um problema complexo e multidimensional, a pobreza tem origem nas esferas nacionais e internacionais e tem sido agravada pelas incertezas geradas pelo nível de interdependência econômica, elevados índices de endividamento externo, extensão e perfil das políticas de ajuste estrutural.

Mesmo considerando que os impactos são diferenciados nos países 'desenvolvidos' e nos países 'em desenvolvimento', algumas mudanças significativas nos parâmetros sócioeconômicos têm gerado um padrão comum de empobrecimento mais acentuado entre as mulheres. O diagnóstico apresenta as tendências de vulnerabilidade enfrentadas em um cenário econômico adverso e no qual apenas algumas nações reúnem condições de proporcionar bem-estar a parcela considerável de suas po-

pulações. Trabalhadoras rurais, pescadoras, operárias das zonas de livre comércio, trabalhadoras migrantes, empregadas domésticas e do setor informal, entre outras categorias com acentuada presença feminina, se tornam grupos ainda mais suscetíveis às transformações econômicas. Baixos salários, baixa qualificação, escassez de postos de trabalho, frágil ou inexistente sistema de segurança trabalhista, são algumas das características resultantes dessas transformações. A falta de oportunidade de emprego para mulheres jovens e chefes de família é uma realidade que se alastra pelas regiões nas quais o poder de barganha política das mulheres é menor.

No caso brasileiro, os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), de 1997, informaram que 25% dos lares são chefiados por mulheres¹. Atingindo este percentual confirma-se, no Brasil, a exemplo de outros países, a tendência histórica de elevação do nível de responsabilidade assumido pelas mulheres. Considerando as desigualdades sociais e econômicas existentes entre homens e mulheres é de se supor que, na sua expressiva maioria, as mulheres chefes de família constituam um grupo a ser tratado com certo grau de prioridade nas políticas para a promoção de trabalho e renda.

O fato é que, em nome da estabilidade monetária, como expresso no Plano de Estabilização Econômica, o país tem vivido conseqüências negativas na sua vida social, política e também no campo da ética. As taxas de juros reais realizadas no país são as mais altas do mundo², e têm sido utilizadas como forma de atrair capital estrangeiro. Internamente, essas taxas penalizam duramente os pequenos investidores, suprimindo as possibilidades dos pequenos e médios empresários terem acesso a mecanismos de financiamento a custos suportáveis. A opção de abrir, sem restrições, o mercado brasileiro às importações fez declinar o volume da produção nacional e levou vários empreendimentos à falência, o que explica parte do quadro de desemprego.

Para se ter uma idéia, a desvalorização cambial do início do ano de 1999, deu ao mercado financeiro, apenas no mês de janeiro, um lucro superior ao obtido ao longo do ano de 1998. Um balanço parcial dos lucros obtidos por este mercado até setembro de 1999 menciona que este lucro foi, comparativamente, cinco vezes maior do que no ano anterior. Estes dados se tornam mais alarmantes, quando se leva em conta as declarações do Secretário da Receita Federal sobre o fato de que em 1997, 42% das maiores instituições financeiras atuando no país não pagaram imposto algum. O desempenho do Produto Interno Bruto (PIB) também foi sofrível pois, no primeiro semestre de 1999, registrou-se uma queda de 0.42%, em relação ao mesmo período de 1998. Em agosto, o déficit externo em conta corrente atingiu 5.02% do PIB para o período

de 12 meses – o mais alto percentual desde 1982. Chegamos ao final do ano com o PIB estagnado e com a explosão da dívida pública atingindo a marca de 50% do PIB. Somente com juros da dívida pública, os gastos consolidados deveriam superar R\$ 100 bilhões.

Alguns economistas, especialmente os mais críticos, afirmam que é muito provável que tenhamos chegado ao final de 1999 com cerca de 60 milhões de brasileiros/as no grupo de pessoas pobres. Para a população empobrecida, o estabelecimento de políticas sociais e emergenciais compensatórias é uma estratégia necessária de superação, mas também de retenção da onda crescente de degradação a que está submetida. Tem-se sugerido, como saída, a combinação de duas ações estratégicas: as transferências de fluxos de bens, serviços e renda (por exemplo, os programas de renda mínima como a bolsa-escola, a cesta básica); e a redistribuição de riquezas (terra e capital). Em médio prazo são também necessários investimentos significativos em educação; no entanto, a redistribuição da riqueza seria o caminho para que as pessoas pobres pudessem mobilizar o seu trabalho e outros fatores de produção para a obtenção de renda³.

Para a população empobrecida, políticas sociais e emergenciais compensatórias são uma estratégia necessária de superação.

Assim, a idéia de promover e apoiar a multiplicação de projetos e experiências de geração de emprego e renda especificamente voltadas para as mulheres, expressas no documento Estratégia da Igualdade é, sem dúvida, uma tentativa de responder a um quadro de impressionante fragilidade do mercado de trabalho brasileiro⁴. Por exemplo, os níveis de desemprego entre as mulheres são surpreendentes, e ultimamente vem se verificando uma curva ascendente nesses níveis. No mês de setembro de 1999, a taxa de desemprego aberto das seis maiores regiões metropolitanas do país foi maior entre as mulheres do que entre os homens, respectivamente 8.0% e 6.9% da população economicamente ativa de 15 anos ou mais, consolidando uma nova tendência verificada desde o início deste ano⁵. Este panorama reflete, em considerável medida, os efeitos da crise asiática de 1998 e os resultados negativos sobre a oferta de emprego para 1996 e 1997, cujos indicadores de desocupação atingiram, respectivamente, 7.0% e 7.8% da população economicamente ativa e apresentou, entre a população feminina, taxas mais elevadas do que entre a população masculina (PNAD, 1997)⁶.

De outro lado, no Brasil, os estudos sobre a participação feminina no mercado de trabalho têm mencionado o expressivo aumento do número de mulheres entre a População Economicamente Ativa (PEA), conforme mostra a Tabela 1. No entanto, a segregação ocupacional e os rendimentos inferiores aos dos homens, permanecem como obstáculos a serem superados. O emprego doméstico continua sendo a principal fonte de ocupação, representando, em 1995, 19% da PEA feminina – algo em torno de cinco milhões de mulheres, das quais 56% são negras. (Melo:

1998).

Estudos qualificados sobre renda e escolaridade das mulheres mostram que, embora as mulheres possuam níveis educacionais superiores aos dos homens, seus rendimentos são significativamente inferiores. Entre as mulheres ocupadas que tiveram entre 1 e 3 anos de estudos, 22.5% ganham até $\frac{1}{2}$ salário mínimo, sendo este rendimento a soma de

Tabela 1 - Participação das mulheres na PEA (População Economicamente Ativa)

Ano	%
1970	20.4%
1981	32.9%
1991	39.2%
1995	38.0%
1997	42.2%

todos os trabalhos realizados. No que diz respeito aos homens ocupados, com igual número de anos de estudo e rendimento, este percentual cai abruptamente para 9.4%⁷.

Considerando o nível de formação entre 8 e 10 anos de estudos, 22.7% das mulheres ocupadas recebem entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário mínimo. O mesmo percentual é de 8.5% no caso dos homens. Analisando uma classe de rendimento superior, entre as mulheres com formação entre 8 e 10 anos de estudos, 13% ganhavam entre 3 e 5 salários mínimos, enquanto os homens em igual situação perfaziam 26.8%!

No outro extremo, entre os homens ocupados com mais de 15 anos de estudos, 38% ganhavam mais de 20 salários mínimos, como soma de rendimentos de todos os trabalhos realizados. Já entre as mulheres ocupadas, com igual número de anos de estudo e rendimento, este percentual era de apenas 12.6%. É importante ressaltar que essas diferenças salariais são verificadas em todas as categorias ocupacionais. Mesmo naquelas majoritariamente femininas (como o emprego doméstico), os rendimentos dos homens são superiores aos das mulheres. A Tabela 2 exemplifica essa diferenciação:

Note-se ainda que os setores de transporte e comunicações, nos quais o diferencial é menor, as mulheres representavam apenas 1% da população empregada⁸. Fazendo esta leitura levando em conta o aspecto racial, as diferenças salariais entre homens e mulheres com igual número

Tabela 2 - Porcentagem de renda das mulheres comparativamente à dos homens

Área de Atividade	%
Técnica, científica e assemelhadas	43.9%
Administrativa	53.5%
Agropecuária e produção extrativista	29.4%
Indústria de transformação	57.5%
Comércio e atividades auxiliares	55.1%
Transporte e comunicações	61.2%
Prestação de serviços	58.9%

Fonte: PNAD 1996.

Levando em conta o aspecto racial, as diferenças salariais entre homens e mulheres com igual número de anos de estudos se repetem.

de anos de estudos se repetem. A Pesquisa de Padrão de Vida, realizada pelo IBGE em 1997, revelou expressivos resultados: um chefe de família branco, com 12 anos ou mais de estudos recebia um salário médio mensal de R\$ 881 enquanto um homem negro, com o mesmo nível de escolaridade e igual responsabilidade familiar, recebia R\$ 423, ou seja, menos da metade. No que diz respeito às mulheres negras chefes de família, com 12 anos ou mais de estudo, a situação não era muito diferente quando comparada à das mulheres brancas. Enquanto essas últimas possuíam rendimento médio mensal de R\$ 559, as primeiras recebiam apenas R\$ 266, menos da metade dos rendimento das mulheres brancas⁹.

Com relação às pessoas que trabalham na economia informal, 64% são homens e a única faixa onde as mulheres predominam é a de trabalhadores não-remunerados, onde elas representam 62%. O rendimento médio das pessoas ocupadas no setor informal – excluindo os proprietários – é de R\$ 240,00, sendo que o rendimento dos homens (R\$ 253,00) é superior ao das mulheres (R\$ 218,00) em todas as categorias: nível de instrução, posição na ocupação e grupos de idade. No que diz respeito aos proprietários, a maioria dos donos de empresas são homens (66%), e a maioria, 88%, não tem sócios. Na categoria ‘donos de empresas’, os homens também continuam a obter rendimentos superiores ao das mulheres.

A participação do ramo agrícola na população ocupada prosseguiu a sua histórica tendência de declínio, tendo passado de 28,3% em 1992 para 24,2% em 1997. Dados igualmente oficiais informam que entre 1995 e 1996, 1,5 milhão de pessoas deixaram as ocupações agrícolas e que, entre 1996 e 1997, apenas 229 mil pessoas foram reincorporadas neste setor. Os dados dizem ainda que esta reincorporação teve uma participação

mais significativa das mulheres do que dos homens. No entanto, diz-se também que o nível de precariedade dos trabalhadores também aumentou: o registro de trabalhadores rurais com carteira assinada caiu em 3.2%; novos métodos de produção mecanizados dispensaram o pessoal especializado, restando emprego nas atividades agrícolas que oferecem precárias condições de trabalho; e diminuiu o cultivo de determinados produtos, nos empreendimentos de maior porte que demandavam mão-de-obra mais estável.

A retração geral do setor agrícola, diminuindo o número de pessoas ocupadas, talvez tenha sido responsável, entre 1996 e 1997, pelo aumento do número de mulheres trabalhadoras na produção e atividades de avicultura para o próprio consumo¹⁰. Em 1997, entre a população feminina economicamente ativa, as mulheres ocupadas nas atividades agrícolas representavam 20.1% - o segundo principal ramo de atividade econômica para as mulheres. Confirmando a invisibilidade da atividade feminina agrícola, 39% estão classificadas como trabalhadoras não-remuneradas e 41.8% como trabalhadoras na produção para o próprio consumo. Ou seja, 81% das mulheres envolvidas em atividades agrícolas não recebem nenhum tipo de compensação financeira pelo seu trabalho. O percentual de homens na mesma situação é de apenas 26.3%.¹¹ O cenário geral do trabalho feminino não remunerado é igualmente desolador quando comparado ao masculino: 20% da população feminina economicamente ativa está classificada como não-remuneradas, enquanto a população masculina economicamente com a mesma classificação (não-remunerada) corresponde a 0.09%.

INICIATIVAS DO GOVERNO NO PERÍODO PÓS-BEIJING

PODER EXECUTIVO

- O documento Estratégias da Igualdade (1997) apresenta pelo menos duas propostas para a elevação do status sócio-econômico das mulheres. A concessão de crédito para iniciativas de emprego e a prioridade na concessão de créditos para compra de casa própria. Além das mulheres chefes de família, o documento focaliza ainda as trabalhadoras rurais e as adolescentes, como grupos que necessitam atenção particular no tocante às políticas de trabalho e renda. Para as mulheres trabalhadoras, o documento enfatiza a estratégia de facilitar a criação de cooperativas de produção e serviços, mediante a revisão da legislação e a capacitação técnico-gerencial para obtenção de créditos. No caso das adolescentes, a ênfase também está voltada para ações de capacitação, especialmente destinadas àquelas em situação de exploração sexual.
- Em 1996, o CNDM intermediou a assinatura de um protocolo de cooperação entre o Ministério da Justiça e a Secretaria de

Desenvolvimento de Pessoal (SEFOR)/Ministério do Trabalho, visando incentivar o beneficiamento das mulheres pelas políticas de capacitação profissional e acesso a emprego e renda, com critério de prioridade para as mulheres em situação de carência ou risco social. Hoje, são três os programas do Ministério do Trabalho destinados voltados para este objetivo: o Proger, o Pronaf e o Planfor.¹²

- Programa de Geração de Emprego e Renda/Proger – formulado em 1994 pelo Ministério do Trabalho e resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat)¹³. O programa oferece operações de crédito para pequenos empresários familiares, microempresas e cooperativas de pequenos empresários. Seus recursos são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e estão basicamente destinados ao investimento (crédito) e às ações visando a melhoria da gestão, da tecnologia de produção e da comercialização. Segundo informação oficial (1997), 48% dos empregos gerados e mantidos pelas contratações de financiamento tiveram mulheres como beneficiárias.
- Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) - formulado em 1995, o plano também opera com fundos do FAT. O protocolo assinado pelo CNDM/Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho, em 1996, estabeleceu que 30% dos beneficiários do Planfor fossem mulheres, com um critério de tratamento específico para jovens em risco social, especialmente aquelas em situação de exploração sexual. Formalmente, o Planfor também explicita a meta de capacitar mulheres em ocupações não tradicionalmente femininas, revelando uma preocupação em alterar o perfil de segregação ocupacional. De acordo com dados oficiais o Planfor treinou, entre 1995 e 1998, 2,5 milhões de mulheres, o que representa 50% do público total dos treinamentos realizados pelo projeto.
- Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) - formulado em 1996 no Ministério do Trabalho, este programa tem potencial para representar um locus de ações que favoreçam as mulheres trabalhadoras rurais.
- Programa Bolsa Escola – criado em janeiro de 1995 pelo Decreto nº16.270. Trata-se de um programa de combate à pobreza e à exclusão social, que utiliza a educação como ferramenta, garantindo uma complementação da renda familiar, cobrindo um patamar mínimo, per capita, geralmente em torno de R\$ 40,00 (cerca de 22 dólares) mensais. Segundo a ONG Missão Criança, programas parecidos foram regulamentados e implantados em cerca de 200 cidades, entre as quais nove capitais: Brasília (DF), Rio de Janeiro (RJ), Goiânia (GO), Campo Grande (MS), Natal

O Planfor também explicita a meta de capacitar mulheres em ocupações não tradicionalmente femininas.

- ✎ (RN), São Luiz (MA), Belo Horizonte (MG), Belém (PA) e Recife (PE). Cinco estados já iniciaram a implantação: Rio de Janeiro, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina, Goiás, além do Distrito Federal. O programa adota como público prioritário às famílias carentes e chefiadas por mulheres. No Distrito Federal o programa foi conjugado a uma ação junto às mães das crianças, com o oferecimento de cursos de alfabetização, atualização e/ou capacitação profissional e alocação da mão-de-obra entre as famílias participantes da iniciativa.
- Em 1996 foi criado, no âmbito do Ministério do Trabalho, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTDEO), para discutir e propor ações contra discriminação no emprego, com atenção especial à situação das mulheres e à população negra. Integram o GTDEO representações do governo, do empresariado e de trabalhadores.
- Em março de 1998 foi assinada, pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, uma portaria que dá prioridade às famílias chefiadas por mulheres na seleção para os empreendimentos e financiamentos habitacionais, e determina a criação de programas de treinamento que permitam a participação das mulheres na construção de suas casas; estimula também a inclusão, nos projetos, de equipamentos comunitários de educação, saúde e lazer que atendam às necessidades profissionalizantes e assistências das mulheres e seus dependentes.
- Em 12 de janeiro de 1999, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional Medida Provisória facultando aos empregadores domésticos o pagamento de Fundo de Garantia do Tempo de Serviço aos seus empregados domésticos. O eventual pagamento por parte do empregador assegurará ao seu empregado o direito ao seguro-desemprego. A MP foi reeditada em 13 de dezembro de 1999.

PODER LEGISLATIVO

- Lei nº 8.978 de 09/01/95 - Dispõe sobre a construção de creches e estabelecimentos de pré-escolas. De acordo com esta lei, os conjuntos residenciais financiados pelo Sistema Financeiro de Habitação deverão, prioritariamente, contemplar a construção de creches e pré-escolas.
- Lei nº 9.029 de 13/04/95 - Proíbe a exigência do teste de gravidez e do atestado de esterilização e outras práticas discriminatórias para efeito da admissão ou permanência no emprego. A proibição incide sobre a "exigência de teste, exame, perícia, laudo, atestado, declaração ou qualquer outro procedimento relativo à esterilização ou estado de gravidez; indução ou

- instigamento à esterilização, controle de maternidade etc. E determina penas".
- Lei nº 9.601/98, de 21/01/98 - Dispõe sobre o contrato de trabalho por prazo determinado. Estabelece o contrato temporário, fixando o período mínimo três meses e máximo de dois anos. Esse prazo mínimo e a existência de um banco de horas contratuais, na maioria das vezes inviabilizam duas das "garantias" previstas neste mesmo instrumento às mulheres trabalhadoras: o gozo da licença-gestante e a estabilidade provisória da gestante.
 - Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98 - Dispõe sobre o Regime Geral da Previdência Social, alterando entre outras coisas, os direitos das mulheres à aposentadoria. A emenda enfraquece o conceito de seguridade social que permeia o sistema previdenciário e reforça o seu caráter contributivo.
 - Lei nº 9.799 de 26/05/99 - Insere na Consolidação das Leis do Trabalho, regras para assegurar o acesso igualitário da mulher ao mercado de trabalho, proibindo e punindo diferentes formas de discriminação. A matéria sofreu veto parcial da Presidência da República, veto este que ainda não foi analisado pelo Congresso Nacional.
 - Lei nº 9.876, de 26/11/99 - Trata-se da regulamentação da reforma constitucional da previdência social. Dispõe sobre a contribuição previdenciária do contribuinte individual e sobre o cálculo do benefício, incidindo sobre a licença-gestante, salário-maternidade e aposentadoria.

A Lei 9.029 proíbe a exigência do teste de gravidez e do atestado de esterilização e outras práticas discriminatórias para admissão no emprego.

OBSTÁCULOS E COMENTÁRIOS

- Projetos como o Pronaf e o Proger, foram pensados, no âmbito governamental, como um meio de fortalecer pequenos e médios empresários, numa possível estratégia de criação de novos postos de trabalho. Considerando o fato do documento Estratégias de Igualdade tomar esse tema como prioridade, cabe-nos analisar até que ponto esses planos atendem ao ideal de superação das situações estruturais de desigualdade entre homens e mulheres, conforme postula o documento citado.
- Apenas em 1999, começaram a ser divulgadas as primeiras avaliações consideradas consistentes do Proger.¹⁴ No que diz respeito às mulheres, é possível dizer que há muito por fazer para que este programa atenda suas necessidades. Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) menciona, por exemplo, que "os beneficiários são predominantemente homens (68%). Além disso, baseados "na metodologia da Associação Brasileira de Anunciantes (ABA), constatou-se

- que os beneficiários pertencem majoritariamente às classes B e C (61.1%); todavia, há ampla participação das classes A e B: 44%. (Grzybowski e Soares, 1999)¹⁵. Quanto à população empregada pelos empreendimentos financiados, menciona-se a criação de 101.409 novas ocupações e a manutenção de 180.486 postos de trabalho em um total de 281.894 ocupações. A distribuição por sexo dessas ocupações revela que 58% foram destinados aos homens e 42% às mulheres.
- Segundo a pesquisa Economia Informal Urbana (ECINF), de 1997, elaborada pelo IBGE, a grande maioria das empresas do setor informal (95%) não utilizou créditos nos três meses anteriores à pesquisa¹⁶. A falta de crédito não está entre os maiores problemas apontados pelo setor, mas sim a falta de clientes e a grande concorrência, representando 33.5% e 18.8% das respostas, respectivamente.
 - Quanto às ações voltadas para a área rural e da qual se ocupa o Pronaf, a mencionada pesquisa de avaliação realizada pelo IBASE informa que, “a quase totalidade dos beneficiários é do sexo masculino (93%), sendo que 79% se declararam de cor branca, percentual muito superior à distribuição da população por cor que prevalece na área rural do oitos estados avaliados. A maioria dos familiares dos beneficiários do Pronaf (70%) trabalha no próprio estabelecimento, mas 6% combinam a ocupação no estabelecimento com atividades fora do mesmo (agrícolas e outras).
 - No que se refere ao Planfor, segundo relatório do Ministério do Trabalho (1998), a idéia de privilegiar a população feminina economicamente ativa estava relacionada com o crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho, inclusive a incorporação de novas responsabilidades familiares como a de chefia de família. Em termos de realização, no período 96/97, o Ministério de Trabalho informa que o percentual de mulheres atingidas superou em 19% a meta estabelecida, ou seja, 49% dos beneficiários do Plano são mulheres¹⁷. Diz ainda que foram executadas “experiências inovadoras, valorizando novos nichos de trabalho e geração de renda para mulheres, além de populações de baixa renda.” O conceito de inovador teria a ver com a “clientela atendida, conteúdos ministrados e parcerias realizadas”, ressalvado-se o fato de que nem todas as experiências têm presentes esses elementos. Entretanto, existem enormes disparidades nas ações em curso, que comprometem os resultados e processos de avaliação. Há um acentuado privilégio dos cursos de capacitação em habilidades consideradas femininas – tanto aquelas ligadas ao bem estar da família e comunidade como aquelas ligadas à tarefa de costurar, cozinhar, cuidar de peque-

nos animais e plantações etc. É muito baixa a capacidade de sustentação econômica dessas atividades, com conseqüente impacto sobre as pessoas que nelas se envolvem. Entre as 19 experiências considerada inovadora pelos gestores do plano constata-se que nenhuma delas está referida a setores de ponta da economia; nenhuma está diretamente relacionada a atividades cujos níveis de desemprego tenham penalizado preferencialmente as mulheres; nenhuma possui linha específica de crédito que possa constituir possibilidade de expansão do negócio. Embora seja louvável o fato de terem sido incorporadas, como público-alvo, mulheres indígenas, negras, vendedoras ambulantes, trabalhadoras rurais, empregadas domésticas, o quadro estrutural de precariedade das mulheres brasileiras no que se refere ao mercado de trabalho não permite afirmar que tais grupos venham ter alterado, fundamentalmente, sua situação social e econômica. As ações não contam com planos de reciclagem e têm duração limitada de até no máximo três ou quatro meses.

Há um acentuado privilégio dos cursos de capacitação em habilidades consideradas femininas, cuja capacidade de sustentação econômica é muito baixa.

- Nem todos os segmentos beneficiados estão instrumentalizados para ter acesso aos programas que oferecem o acesso a créditos. Integrantes da Articulação de Mulheres Brasileiras, que trabalham junto às mulheres rurais, por exemplo, apontam sua dificuldade pelo fato de não disporem de documentação, não possuírem bens ou documentos de propriedade. O volume de propostas encaminhadas por mulheres aos projetos que dão acesso a créditos é grande, mas poucas são aprovadas.
- O impacto, para as mulheres, das medidas econômicas adotadas nos últimos cinco anos, até onde se pode perceber, não parece sustentar a vitalidade ocupacional verificada no Brasil dos anos 70 e cultural do final dos anos 80. A estabilidade monetária trouxe, ao contrário, uma evidente incerteza de manutenção dos ganhos obtidos e da capacidade das mulheres para enfrentar os novos desafios impostos pelo mercado de trabalho. A tímida ou inexistente decisão de proporcionar às mulheres acesso a ativos produtivos e formação capaz de inserí-las de maneira competitiva no mercado de trabalho são provas disso. As novas responsabilidades assumidas exclusiva ou quase exclusivamente pelas mulheres, observadas à luz da fragilidade dos ganhos obtidos com resultado do seu trabalho, faz crer que tanto elas como seus dependentes tendem a ser mais penalizados pelas decisões econômicas colocadas em prática.
- A reversão desta tendência necessitaria, forçosamente, reconhecer que as mulheres não podem ter sua inserção produtiva ameaçada e diminuída pela condição de gênero. Em outras palavras, o trabalho realizado pelas mulheres precisa ser reconhecido na sua dimensão econômica e social a fim de que sejam garantidos

- inserção e ganhos tanto justos como compatíveis com sua situação enquanto cidadãos e seres humanos responsáveis por sua plena manutenção e reprodução.
- Não existe, ainda, uma avaliação do impacto do processo de privatizações sobre o emprego e renda das mulheres. A inexistência deste tipo de avaliação é preocupante, dado o grande número de mulheres atingidas por essas políticas.
 - Quanto desregulamentação de direitos trabalhistas é particularmente grave o fato de o governo brasileiro ter investido na aprovação de um projeto relativo ao Contrato Temporário de Trabalho através do qual o tempo mínimo de contratação passa a ser de três meses, prorrogável por, no máximo, dois anos. Como bem observa Oliveira (1998), o objetivo da lei, que procurava ampliar a oferta de trabalho no mercado informal, acabou por sacrificar a proteção à mulher gestante, que antes tinha garantido a estabilidade no emprego durante todo o período de gestação, e licença-maternidade por quatro meses.¹⁸
 - O Poder Executivo vetou integralmente o projeto de lei que assegurava à categoria dos empregados domésticos o direito ao seguro-desemprego e editou uma Medida Provisória pouco eficaz para compensar o veto. A MP faculta aos empregadores domésticos o pagamento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, condição *sine qua non* para o/a empregado/a ter acesso ao seguro desemprego. Considerando que apenas 16% dos/as trabalhadores/as domésticos/as têm carteira de trabalho assinada – estando, portanto potencialmente habilitados/as a receber este benefício - pode-se ter a noção do quanto a MP é limitada.
 - A Emenda Constitucional nº 20, promulgada em 1998, sobre a Reforma da Previdência Social alterou o direito das mulheres à aposentadoria, substituindo o conceito de “tempo de serviço” por “tempo de contribuição”. Esta alteração trouxe maiores prejuízos para os trabalhadores rurais, em especial para as mulheres, que enfrentam grandes dificuldades, dada a falta de documentação dessas trabalhadoras, o baixíssimo índice de formalidade deste mercado de trabalho e as dificuldades de averbação do tempo de atividade rural.
 - Em 1999, foi sancionada uma nova legislação, regulamentando a reforma da Previdência Social e agravando o perfil contributivo deste sistema. Esta lei cria procedimentos burocráticos que dificultam o acesso das trabalhadoras ao benefício do salário maternidade e da licença gestante. Por outro lado, amplia às trabalhadoras autônomas, o direito ao salário-maternidade.
 - É preciso destacar, ainda, o veto integral, pela Presidência da República, ao projeto de lei 2.802/92, de autoria da Comissão

Parlamentar de Inquérito que investigou o extermínio de menores, em 30 dezembro de 1997, uma vez que a matéria tratava da garantia de creche e pré-escola para os filhos dos trabalhadores, de zero a seis anos de idade, conforme prevê a Constituição Federal.

- O GTEDEO não tem desenvolvido ações e projetos que, de fato, impactem a realidade.

PROPOSTAS

- Reforço de todas as formas de organização política das mulheres trabalhadoras, assegurando sua participação em todos os canais e instrumentos de definição de políticas voltadas à promoção de trabalho e renda.
- Elaboração de relatórios a respeito do impacto sobre as mulheres, com recorte de cor/raça, idade, situação de domicílio e responsabilidade familiar, sobre a repercussão das reformas e políticas implementadas nas áreas de trabalho, renda e seguridade social.
- Estabelecimento de metas na aquisição de ativos por parte das mulheres, levando-se em conta renda, faixa etária, origem étnico-racial, inserção ocupacional e nível de responsabilidade familiar.
- Pronta implementação da legislação relativa ao trabalho e seguridade social que dêem sustentabilidade à capacidade produtiva das mulheres.
- Integração das ações de capacitação e acesso ao emprego, especialmente nas áreas onde as mulheres não têm tido acesso. Adoção de uma visão crítica, nos projetos de capacitação das mulheres.
- Estímulo à inserção das mulheres nas carreiras técnico-científicas.
- Desenvolvimento de programas permanentes de educação para mulheres em situação de pobreza, tendo em perspectiva contribuir para seu empoderamento e inserção na vida cultural e no mercado de trabalho.
- Extensão, para as empregadas domésticas, de todos os direitos trabalhistas, inclusive seguro-desemprego.
- Ampliação dos Programas de Renda Mínima.
- Apoio às ações de capacitação de integrantes dos Conselhos Municipais de Trabalho, com introdução da perspectiva de gênero e raça, na medida em que a atuação desses conselhos é importante na definição e monitoramento das políticas de geração de trabalho e renda, e concessão de créditos.
- Estabelecimento de ações nacionais de regularização do traba-

É preciso reforçar as formas de organização política das mulheres trabalhadoras e sua participação nos canais e instrumentos de definição de políticas para gerar trabalho e renda.

- ~~A~~ Iho das mulheres em todas atividades produtivas do setor agrícola e extrativista, bem como ações de capacitação e acesso ao crédito e gerência de recursos produtivos.
- ~~A~~ Reativação do diálogo promovido pelo GTEDEO para ações efetivas de combate à discriminação sexual e racial no mercado de trabalho e fortalecimento da participação de representantes da sociedade civil neste espaço institucional.
- ~~A~~

BIBLIOGRAFIA

- Caldeira, Teresa. Memória – Gestão 1995-1999. Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Brasília, 1999.
- Castro e Macedo, “Os Fundos Públicos e a Democratização das Políticas de Emprego”, Observatório da Cidadania, IBASE, Rio de Janeiro, 1999.
- Gonçalves, Reinaldo. “A pobreza de ACM ou a riqueza da hipocrisia”, em Correio da Cidadania, No. 169, Novembro de 1999.
- IBGE (1998). Pesquisa de Padrão de Vida (PPV), Rio de Janeiro, 1998
- IBGE (1998). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1997 – Síntese.
- IBGE (1999). Pesquisa Mensal de Emprego – Setembro de 1999.
- Melo, Hildete Pereira. “O serviço doméstico remunerado no Brasil: de criadas a trabalhadoras”. Rio de Janeiro, IPEA, jun. 1998.
- Ministério do Trabalho/Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional. “Qualificação profissional da Mulher: a experiência do PLANFOR”. Brasília, 1998.
- Oliveira, Guacira Cesar. “Monitoramento das Ações do Poder Legislativo Federal”. à luz dos compromissos assumidos na Cúpula de Desenvolvimento Social e na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, relativas à equidade de gênero e a igualdade de direitos entre mulheres e homens.” Observatório da Cidadania, IBASE, Rio de Janeiro, 1998.
- Valle, Beatrice. “Os resultados do PROGER: Mais ocupação e renda”. Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise, IPEA, Rio de Janeiro, 1999.

NOTAS

- ¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), (PNAD), 1997. Muitos estudos têm enfatizado que o ingresso acentuado das esposas no mercado de trabalho faz parte das estratégias das famílias brasileiras que, empobrecidas pelas sucessivas crises econômicas acabaram por mobilizar mais membros do grupo familiar para complementar os rendimentos do chefe da família. No entanto, segundo os dados oficiais, a ampliação da atividade econômica das esposas não foi provocada apenas pela pobreza. Nas famílias com níveis de rendimento médio-baixo, especialmente em zonas urbanas, as esposas aumentaram a sua participação na força de trabalho. No início da década, nas cidades, 50% das cônjuges em famílias com rendimento per capita superior a três salários mínimos trabalham, em comparação a 23,3% daquelas que fazem parte das famílias cujos rendimentos são inferiores a ¼ de salário (FIBGE, 1992).
- ² Em março de 1999 as taxas de juros chegaram a 45%.
- ³ Este é argumento lançado, por exemplo, pelo economista Reinaldo Gonçalves no artigo "A pobreza de ACM ou a riqueza da hipocrisia", in *Correio da Cidadania*, N.º.169, novembro de 1999.
- ⁴ Os níveis de desemprego entre a população economicamente ativa na grande São Paulo (centro financeiro e industrial do país), chegou, em março de 1999, a 19,9% e em maio a 20,3%, correspondendo a em maio 1,8 milhões de pessoas.
- ⁵ Dados da Pesquisa Mensal de Emprego – Estimativas do mês de setembro de 1999 elaboradas pelo IBGE. As regiões metropolitanas investigadas são Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre, totalizando um contingente de aproximadamente 31,2 milhões de pessoas de 15 anos ou mais de idade, das quais 57,1% incluídas como economicamente ativas e 42,8% como não-economicamente ativas.
- ⁶ Dados da PNAD 1997 disponibilizados no site do IBGE.
- ⁷ Os dados que se seguem sobre educação e rendimento por sexo foram colhidos extraídos da junto a PNAD/1997. Dados trabalhados a partir da tabela 4.10 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência, por grupos de anos de estudo, segundo sexo e as classes de rendimento mensal de todos os trabalhos.
- ⁸ Dados da PNAD/1996, excluindo-se outras ocupações mal definidas e não declaradas. Esses dados foram tratados por Teresa Caldeira em "Memória – Gestão 1995-1999" – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Brasília, 1999, p.12.
- ⁹ O Instituto responsável por essa pesquisa informa que a Pesquisa Padrão de Vida (PPV), foi realizada entre março de 1996 e março de 1997, detalhando temas como Educação, Saúde, Moradia, Trabalho, Fecundidade, Migração, Uso do Tempo, entre outros. Os questionários foram distribuídos em 5.000 domicílios das 6 regiões metropolitanas de Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro, além de outras áreas urbanas e rurais do Nordeste e Sudeste, representando um território onde residem mais de 70% da população brasileira.
- ¹⁰ No período entre 1996 e 1997, a produção de aves esteve estagnada em claro contraste aos resultados obtidos no início do plano de estabilização econômica, quando, pelo custo reduzido, houve uma verdadeira explosão do consumo de aves.
- ¹¹ No Brasil, as mulheres economicamente ativas nas regiões rurais representam 21,0% da população feminina economicamente ativa. Nas regiões rurais, o rendimento médio mensal das mulheres com 10 ou mais de idade representam apenas 29% dos rendimentos obtidos pelos homens nessas mesmas áreas. Na zonas urbanas, essa proporção é de 42%. Ou seja, as diferenças de renda entre homens e mulheres nas regiões rurais é ainda mais gritante.
- ¹² Além desses programas, vale destacar o Programa Comunidade Solidária, criado em 1995, administrado pelo Governo Federal com a participação dos governos estaduais e locais e dos Ministérios da Agricultura, Educação, Saúde, Trabalho e Planejamento. Nos municípios mais carentes, o programa tem atuado na distribuição de cestas básicas de alimentos e ações emergenciais, como o estabelecimento de frentes de trabalho, no período de secas. Como estratégia geral destacam-se o apoio a projetos municipais no campo do ensino e alfabetização; a promoção da ampliação e adequação da oferta de educação profissional para a mulher trabalhadora; o investimento na redução da mortalidade infantil, habitação e saneamento. Em algumas situações, nota-se ainda a preocupação de ter as mulheres chefes de família como público alvo preferencial.
- ¹³ O Proger foi criado em 1994 por resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT). Este Conselho é gestor do Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT), AT em nível federal, e as Comissões de Emprego (nas esferas estadual e municipal) são compostas por representantes de trabalhadores, empresários, governos organizações não-governamentais e instituições financeiras. O FAT e o CODEFAT foram instituídos em janeiro de 1990 pela lei 7.998, tendo como base o disposto na Constituição de 1988. Detalhes sobre a criação desses mecanismos gestores de política de emprego podem ser encontrados em Castro e Macedo, "Os Fundos Públicos e a Democratização das Políticas de Emprego", Observatório da Cidadania, IBASE, Rio de Janeiro, 1999, p. 136.
- ¹⁴ O Ministério do Trabalho, responsável pela gestão do Proger, contratou o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) para avaliar a aplicação dos primeiros anos de existência do Programa (fevereiro de 1995 a fevereiro de 1998). Segundo a Coordenadora Geral de Emprego do

Ministério, Beatriz Valle, "O estudo foi realizado na Região Metropolitana de São Paulo e em oito Unidades da Federação: Bahia, Ceará, Goiás, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Rio Grande do Sul, representando cerca de 55% do total de operações e 60% dos valores aplicados pelo Proger. Foram aplicados 2.657 questionários na área urbana." In Mercado de Trabalho – Conjuntura e Análise – IPEA – Rio de Janeiro, 1999.

- ¹⁵ O estudo faz notar ainda que, segundo o Critério de Classificação Econômica do Brasil, de 1997, a participação das classes A e B na população variava de 13% nas regiões Norte e Nordeste a 27% no Sudeste.
- ¹⁶ Esta pesquisa realizou entrevistas em aproximadamente 50 mil domicílios de áreas urbanas de 753 municípios.
- ¹⁷ "Qualificação profissional da mulher: a experiência profissional da mulher: a experiência do Planfor", Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho, Brasília, 1998. Esta fonte fornece informações sobre números de acidentes fatais. Nesses casos os homens são as principais vítimas, 92,3% dos casos notificados e as mulheres 7,7%.
- ¹⁸ Oliveira menciona ainda o fato do Congresso Nacional manter no limbo: os projetos de lei que deveriam regulamentar a licença maternidade para mães adotivas e licença paternidade; o pleno reconhecimento do trabalho das mulheres trabalhadoras domésticas, incluindo a garantia de todos os benefícios gozados pelas demais categorias ocupacionais; o projeto elaborado pela Comissão Especial destinada ao estudo das medidas legislativas que visem implementar no Brasil as decisões da IV Conferência Mundial da Mulher, que dispõe sobre incentivos específicos para o mercado de trabalho da mulher – como créditos, isenções e estabelecimento de políticas afirmativas para o emprego feminino.

MECANISMOS INSTITUCIONAIS

PANORAMA

M O OBJETIVO estratégico 'H1' da Plataforma de Ação Mundial, uma das medidas recomendadas aos governos é a criação de um órgão responsável pela formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas, introduzindo de forma transversal à questão de gênero. Neste ponto, o caso brasileiro foi pioneiro, pois dez anos antes da Conferência de Beijing havia sido criado, pela Lei N°7.353 de 29 de agosto de 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), órgão vinculado ao Ministério da Justiça. O contexto era o do início da redemocratização do país.

A denominação de 'Conselho' foi inspirada na nomenclatura utilizada para os órgãos similares, criados a partir de 1983, em alguns estados brasileiros como Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Concebido como um órgão com autonomia administrativa, o CNDM contava com uma estrutura executiva para desenvolver as políticas definidas pelo corpo de conselheiras que, de acordo com a lei, integrava 17 titulares e 3 suplentes, nomeadas pelo Presidente da República, sendo que um terço dessas nomeações eram feitas a partir de listas tríplices, constituídas por indicações de organizações de mulheres.

Entre 1985 e 1989 o CNDM atuou em diversas frentes articulando-se com o movimento de mulheres nacional e internacional; influenciando na criação de novos conselhos municipais e estaduais de defesa da mulher em diferentes regiões do país; atuando na mudança legislativa e no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 quando exerceu importante estímulo à mobilização das mulheres organizadas em torno do Lobby do Baton, o que resultou na Carta das Mulheres aos Constituintes; estabelecendo articulação com órgãos de governo, particularmente ministérios, no sentido de incluir as reivindicações das mulheres nas políticas públicas do Estado; travando diálogo com o Poder Judiciário no que se refere ao repúdio à tese da "legítima defesa da honra" utilizada, costumeiramente, para a absolvição de maridos homicidas.

Entretanto, o CNDM foi objeto de deliberado esvaziamento após o processo constituinte. Esse esvaziamento se explica pelas limitações do

processo de redemocratização, cada vez mais dominado por forças conservadoras, que passaram a minar as conquistas alcançadas na Constituição. Em 1989 foram feitos cortes orçamentários que ocasionaram diminuição dos recursos humanos e materiais alocados para o CNDM, e uma redução drástica de suas atividades, representando substantiva perda de poder para o órgão. O episódio levou à renúncia coletiva das conselheiras e da equipe técnica, feita em ato político documentado pela imprensa nacional. O Governo que se instalou em 1990 praticamente extinguiu o CNDM ao revogar a lei que lhe conferia autonomia administrativa e financeira. Fechou-se, neste momento, o diálogo com o movimento de mulheres.

Em 1994, na conjuntura da campanha eleitoral para a Presidência da República e do processo preparatório para Beijing, o Fórum Nacional de Presidentas de Conselhos da Condição Feminina e Direitos da Mulher (que reunia conselhos estaduais e municipais), promoveu o seminário nacional Políticas Públicas sob a Ótica de Gênero. Como resultado, foi elaborada uma proposta, subscrita por mais de 200 organizações de mulheres, de criação do Programa para a Igualdade e Direitos da Mulher, cuja estrutura organizacional contaria com um Conselho Nacional, presidido por uma Secretaria Especial alocada na Casa Civil da Presidência da República e integrado por subsecretarias em todos os ministérios civis, e ainda por até 10 representantes de organismos estaduais e municipais dos direitos da mulher e por 17 membros da sociedade civil representante dos segmentos organizados do movimento de mulheres.

Esta proposta foi apresentada aos vários candidatos à Presidência da República. Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso em 1995, à revelia das tentativas do movimento de mulheres em defesa desta proposta, o novo Governo Federal reativou o CNDM e decidiu sobre sua composição, sem consulta formal ao movimento organizado de mulheres. Não foi suprida, ainda que minimamente, a estrutura necessária para o funcionamento do órgão, no desempenho de suas funções. As novas conselheiras assumiram seus cargos, com o compromisso de, ao longo de seus mandatos, realizar as mudanças consideradas necessárias no interior do órgão. Foi nesta conjuntura que o CNDM participou, em 1995, da Conferência de Beijing.

Em 1997, já no contexto da reforma administrativa do Estado o status do CNDM foi rebaixado dentro da hierarquia do Ministério da Justiça, passando a estar vinculado a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, acentuando o esvaziamento político do qual o órgão foi alvo na última década. Além da falta de recursos financeiros, o CNDM

sofreu uma gradativa redução de sua equipe técnica e de apoio administrativo neste período, chegando a contar com apenas três pessoas, entre pessoal contratado, funcionários/as e estagiários/as. Nessas circunstâncias, o papel do CNDM tem tendido a estar reduzido à defesa de direitos, com o 'fato violador' como eixo de sua atuação, aproximando-se do perfil de um organismo de controle social. Sem recursos, ficaram seriamente prejudicadas as possibilidades de que o CNDM oferecesse apoio ou desenvolvesse atividades de aproximação com os conselhos estaduais e municipais. Segundo dados de 1998, divulgados pelo CNDM¹, entre os mais de 5000 municípios brasileiros, apenas 67 possuíam conselhos municipais, sendo que cerca de 75% instalados em municípios da região Sul-Sudeste. Apenas 48.15% dos estaduais contavam com conselhos estaduais e apenas 1.08% dos municípios.

O papel do CNDM tem tendido a estar reduzido à defesa de direitos, com o 'fato violador' como eixo de sua atuação, aproximando-se do perfil de um organismo de controle soci-

Em abril de 1999, venceu o mandato da Presidenta do CNDM e da maior parte das conselheiras. Neste processo, a AMB e a Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (RedeSaúde) promoveram uma mobilização para pressionar o Governo no sentido reinstalar o debate sobre a reformulação do órgão, na perspectiva de dispor de um mecanismo institucional com um perfil capaz de responder aos desafios da implementação da PAM. No mês de outubro, uma nova composição assumiu o CNDM. O dado novo nesta conjuntura foi à reaproximação de setores dos movimentos de mulheres, que fizeram a defesa do princípio da representatividade e da regionalidade, gerando a indicação de nomes para a composição do novo corpo de conselheiras. Embora a legislação não tenha sido alterada, um acordo político estabeleceu que o Conselho Deliberativo seria composto por 20 mulheres, tendo representantes de entidades da sociedade civil, entre elas a AMB, a RedeSaúde, o Movimento Articulado de Mulheres da Amazônia (MAMA), além de três representantes de ministérios.

Entre 1996 e 1999, os gastos com a defesa dos direitos da mulher pelo Ministério da Justiça não ultrapassaram R\$ 54 mil, em torno de U\$ 30 mil a cada ano.

Os demais recursos constantes da Tabela 1, relativos à casas-abrigo e aos gastos no campo da violência contra a mulher, resultaram de emendas parlamentares aos projetos propostos pelo Poder Executivo. Como se pode observar, em 1997, sequer um centavo foi gasto com a construção e manutenção de casas-abrigo. Entretanto, é importante destacar que o Orçamento da União previa R\$ 1,75 milhão para esta atividade, recursos estes advindos de uma emenda ao Orçamento proposta pela

Acompanhamento da Execução Orçamentária 1995-1996-1997-1998-1999 Orçamento Fiscal e Seguridade Social

Valores corrigidos a preços de Jun/98 - em R\$ 1,00

Função Programática		Liquidado 1995	Liquidado 1996	Liquidado 1997
03.009.0020.2087.0001	Defesa dos direitos da mulher	54.537	2.778	
03.009.0020.2087.0002	Apoio às ações da coordenação dos direitos da mulher - Belo Horizonte/MG			
03.009.0020.2087.0004	Casa-abrigo para mulheres em situação de violência - Volta Redonda/RJ			
03.009.0020.2087.0006	Construção de albergue de mulheres vítimas de violência - Florianópolis/SC			
03.009.0020.2087.0008	Apoio financeiro às casas de abrigo de mulheres em situação de violência			
03.009.0020.2087.0010	Apoio financeiro às casas de abrigo de mulheres em situação de violência			
03.009.0020.2087.0057	Desenvolvimento de campanhas publicitárias contra a violência em defesa dos direitos humanos das mulheres.		67.299	
03.009.0020.2087.0101	Construção de albergue de mulheres vítimas de violência - Belém/PA			
03.009.0020.2087.0102	Programa Cidadania da Mulher Belo Horizonte/MG			146.070
03.009.0020.2087.0103	Manutenção de casa-abrigo para mulheres em situação de violência			
03.009.0020.2087.0104	Atendimento à mulher em situação de violência			208.671

Comissão de Direitos Humanos da Câmara. O montante aprovado pelo Congresso Nacional, sem dúvida, já era escasso, mas o Poder Executivo encarregou-se de reduzi-lo a R\$ 300 mil, recursos estes que não foram gastos devido à demora na sua disponibilização e à lentidão dos vários procedimentos burocráticos, seja no âmbito dos estados e municípios requerentes, seja no âmbito federal², demonstrando ausência de vontade política.

Como também se pode observar na Tabela 1, até 30 de agosto de 1999 foram liquidados R\$ 426 mil no apoio financeiro às casas de abrigo para mulheres em situação de violência. Na realidade, os recursos auto-

grafados totalizavam R\$ 7.739.328,00. Ou seja, desse valor inicialmente previsto no Orçamento foram efetivamente executados apenas 5.5%.

AÇÕES DO GOVERNO NO PERÍODO PÓS BEIJING

PODER LEGISLATIVO

- Criação, em maio de 1997, na Câmara dos Deputados, da Comissão Parlamentar Especial da IV Conferência Mundial da Mulher, com o objetivo de estudar medidas legislativas para facilitar a implementação da Plataforma de Ação. Usando uma metodologia de consultas, seja a órgãos do Poder Executivo, como do Judiciário e entidades da sociedade civil e do movimento de mulheres, esta comissão elaborou um relatório com 60 recomendações para as três esferas de poder, estabelecendo prioridades para o trabalho no Congresso.
- Este processo de consultas incluiu 15 audiências públicas com autoridades e um requerimento de informações dirigido a organismos do Poder Executivo.
- Apresentação e aprovação de emendas ao Projeto de Orçamento da União, para assegurar políticas na área da violência contra a mulher nos anos de 1996 a 1999.

Houve ausência de vontade política e lentidão nos processos burocráticos para a construção e manutenção de casas-abrigo em 1997.

PODER EXECUTIVO

- Em novembro de 1996, por ato presidencial de agosto de 1995, foi instalada a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPDP), vinculada ao Ministério do Planejamento. Embora concebida no marco da Conferência sobre População e Desenvolvimento, Cairo'94, o órgão referencia-se também na implementação da Plataforma de Ação para o desenvolvimento de suas ações. A CNPDP tem desempenhado um papel importante de monitoramento, proposição e produção de conhecimento a respeito de programas e políticas na área de saúde da mulher e direitos sexuais e reprodutivos. Tem acompanhado e exercido pressão sobre as medidas legislativas necessárias para a implementação das plataformas do Cairo e de Beijing.
- Elaborou o diagnóstico nacional "Jovens Acontecendo nas Trilhas das Políticas Públicas", que traz um panorama nacional sobre como a juventude tem sido contemplada por essas políticas, com ênfase na saúde reprodutiva. Colaborou também com o IBGE, na elaboração do Censo Demográfico de 2000, buscando introduzir aspectos referentes à reprodução, gênero e raça, nos indicadores a serem considerados. O órgão é com-

posto por representantes de 7 ministérios, e cerca de 8 representantes da sociedade civil.

- Em 1996, reinstala-se a Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher (CISMU), que assessorava o Conselho Nacional de Saúde no que se refere às políticas de saúde da mulher, saúde sexual e saúde reprodutiva. Reunindo representantes da CNPD, de ONGs que trabalham no campo da saúde e direitos reprodutivos e de associações de profissionais da área médica de âmbito nacional, a CISMU tem desempenhado importante papel na incorporação das contribuições que essas instâncias têm a oferecer para as políticas públicas de saúde, encaminhando propostas ao Ministério da Saúde, além de monitorar os programas e políticas em andamento.
- Em 1996, o CNDM elaborou o documento Estratégias da Igualdade, comprometendo-se com o fortalecimento de sua própria estrutura operacional, com a ampliação de sua competência para cumprir um papel na formulação e monitoramento de políticas públicas, e com o estímulo à criação e fortalecimento de mecanismos estaduais e municipais em todo o território nacional. Assumiu, também, o compromisso de atuar na revisão da legislação, assim como no estabelecimento de programas especiais, que abarcassem desde a identificação e articulação de parcerias para a implementação de políticas com a perspectiva de gênero e raça até a inclusão desses indicadores nas estatísticas nacionais. O documento aponta, ainda, para o compromisso de atuar na definição de um plano operacional de avaliação da implantação das metas estabelecidas; promover uma revisão das políticas de emprego e renda de forma a garantir que as mulheres sejam beneficiárias do desenvolvimento econômico; promover apoio às organizações da sociedade civil para a prestação de serviços aos órgãos governamentais na execução das políticas públicas; avaliar as reivindicações das mulheres trabalhadoras diante dos sindicatos, federação e confederação de trabalhadores, entre outros.
- O CNDM realizou um esforço protocolar frente a estados e municípios, instando-os a aderir à Declaração de Beijing. Segundo informa em seu documento “Memória” (1999), foram assinados protocolos com os governos estaduais do Paraná, Rio Grande do Norte e Alagoas; com os governos municipais de duas capitais de estado (Recife e Salvador); e com 35 municípios, sendo os de maior porte Campinas (SP) e Londrina (PR) e os restantes localizados no Estado do Paraná.

OBSTÁCULOS E COMENTÁRIOS

- O documento produzido pela Comissão Parlamentar Especial da IV Conferência Mundial da Mulher foi pouco divulgado no Congresso Nacional e no Movimento de Mulheres, perdendo expressão em meio a outras prioridades estabelecidas no imbricado processo de votação das reformas do Estado.
- Conforme já foi analisado no Panorama, encontra-se esvaziado o papel do CNDM como órgão responsável pela formulação e implementação de políticas públicas para as mulheres, havendo uma tendência de que ele se consolide apenas com órgão de controle social. A se manter a atual estrutura e orçamento do CNDM, permanecerá também inibida sua capacidade de influência junto aos conselhos estaduais e municipais dos direitos da mulher. Não se realizou, ainda, uma avaliação criteriosa sobre a atuação desses conselhos, mas a evidente concentração regional revela a forma desigual com que o Poder Executivo em âmbito estadual e municipal, tem buscado enfrentar as demandas colocadas pelo movimento de mulheres.

Encontra-se esvaziado o papel do CNDM como órgão com responsabilidade de formulação e implementação de políticas públicas para as mulheres.

RECOMENDAÇÕES

- Estabelecimento de ampla discussão - promovida pelo CNDM com o apoio e sólido compromisso político por parte das altas hierarquias do Governo Federal e contando com a participação de diferentes setores da sociedade civil, em especial os movimentos organizados de mulheres - tendo como tema o perfil, a estrutura e os objetivos dos mecanismos institucionais criados para responder às propostas do Plano de Ação de Beijing, estabelecendo um diálogo crítico sobre a adequação desses mecanismos com a política social adotada pelo Governo.
- Assegurar o funcionamento dos mecanismos institucionais voltados para a formulação, implementação e monitoramento da PAM, com garantia de alocação e liberação de recursos financeiros, técnicos e materiais necessários para seu desenvolvimento.



NOTAS

- ¹ "Memória: Gestão 95/99/ CNDM", Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, UNIFEM; 1999.
- ² OLIVEIRA, Guacira. Monitorando o poder legislativo: equidade entre os gêneros e direitos das mulheres. In: Observatório de Cidadania, n° 2, 1998.

ACESSO A INSTÂNCIAS DE PODER

PANORAMA

DE ACORDO com o Índice de Desenvolvimento Humano (PNUD/1999), o Brasil está no septuagésimo nono lugar, no que se refere aos indicadores de desigualdades entre os sexos na participação política. É uma situação mais desfavorável do que a de países como o Casaquistão, as Filipinas e a Arábia Saudita. Para alcançar cargos mais altos nas hierarquias de poder as mulheres brasileiras precisam resistir ao forte traço cultural que ainda não admite, com facilidade, sua presença nessas posições de decisão e comando.

É preciso lembrar que o acesso das mulheres às universidades e o direito feminino ao voto são conquistas do século XXI, urdidas na segunda metade do século XIX! Tem havido, a partir daí, um aumento gradativo do número de mulheres que obtêm títulos universitários, mas este crescimento parece não minimizar significativamente a tendência oscilante, entre conquistas e perdas subsequentes dos espaços hierarquicamente superiores no mercado de trabalho, ainda 'reservados' quase exclusivamente aos homens. Como pano de fundo desta oscilação, está a reminiscência de fatores que ainda contribuem para limitar a ascensão das mulheres: formas prevaletentes de organização da família, onde as mulheres ainda são as principais - senão únicas - responsáveis pelas tarefas ligadas à reprodução (biológica e social); omissão do Estado quanto à criação de creches que poderiam aliviar a responsabilidade das mulheres na socialização das crianças; a violência doméstica que reforça sua subordinação; a abrangência ainda limitada de uma política consistente na área da saúde reprodutiva.

Mesmo capacitadas, a inserção igualitária das mulheres nos espaços de poder não prescinde de uma mudança cultural e política, que de fato as legitime enquanto autônomas e afeitas ao governo do mundo público. As mulheres negras nas mesmas condições enfrentam o adicio-

nal do preconceito racial e, para a maioria de mulheres em situação de pobreza, sem acesso a uma educação continuada e de qualidade, colocam-se barreiras extremas. Neste grupo estão em situação especificamente difícil as trabalhadoras rurais, com um contingente de 18 milhões que sequer dispõe de documentação que lhes identifique como tal.

No Poder Executivo 45.53% dos cargos superiores de nível inicial estão ocupados por mulheres, mas tal participação cai para 13.24% quando se trata das 136 funções mais altas. Esta exclusão era evidente em quase todas as secretarias e nos cerca de vinte ministérios que, em 1994, abrigavam três ministras, e até maio de 1999 contavam com apenas uma Secretária Executiva (no Ministério da Administração e Reforma do Estado), afastada quando houve a última reforma ministerial, tendo sido nomeado um homem para este cargo.

Padrão semelhante se verifica na carreira diplomática onde as mulheres somam apenas 5, num total de 98 embaixadores brasileiros¹, o que perfaz 5%.

Nos governos estaduais, a situação não se alterou de 1994 para 1998. Em 1994, entre 8 candidatas a governadora apenas uma foi eleita. Em 1998, continuamos com apenas 1 governadora (reeleita), entre as vinte e sete unidades da federação. Nas eleições de 1998, uma mulher negra foi, pela primeira vez, eleita vice-governadora. É o mais alto cargo do Poder Executivo jamais ocupado por uma mulher negra no Brasil. De acordo com os questionários respondidos pelos fóruns que compõem a AMB, não houve tendência a aumentar a baixíssima proporção de secretarias de governo no nível estadual, de 1995 em diante.

Apesar de totalizar 44% do funcionalismo público federal, as mulheres estão sub-representadas nas categorias e cargos mais elevados. Elas são maioria nos ministérios e órgãos da área social sendo, por exemplo, 63.38% dos quadros do Ministério da Previdência e 55.5% do Ministério da Saúde. Embora minoritárias nas outras áreas como economia, administração e infra-estrutura, as mulheres estão significativamente presentes nos Ministérios da Indústria e Comércio, e no de Planejamento - 52.42% e 51.1%, respectivamente².

Este quadro se altera nos governos municipais. Em números absolutos, houve um crescimento de 76% entre 1993 e 1997, pois passamos de 171 para 302 prefeitas, de um total de 5.506 prefeituras³. Hoje as prefeitas representam 5.6% do total de titulares dos executivos municipais. A Região Nordeste tem se destacado concentrando, no período

analisado, respectivamente, cerca de 53.8% e 50.6% das administradoras municipais⁴.

Somente na década de 70 as mulheres tiveram acesso ao Poder Judiciário Federal⁵ e, de acordo com a Associação dos Magistrados Brasileiros, em 1998 a Justiça Comum de primeiro e segundo grau contava com 152 juízas de um total de 451, o que corresponde a 25.05%. Este dado contrasta com o fato de que, hoje, as mulheres totalizam metade do número de matrículas das escolas de Direito, além de representarem aproximadamente 40% das aprovações em concursos para a magistratura na Justiça Comum.

Hoje, mulheres ocupam metade do número de matrículas das escolas de Direito. E representam cerca de 40% das aprovações em concursos da magistratura

A Justiça do Trabalho parece ser a porta de entrada mais provável na carreira da magistratura, já que as mulheres são 34% entre juízes desta instância. Não conseguimos dados sobre a Defensoria Pública ou sobre o Ministério Público, entretanto é visível o crescimento do número de defensoras e de promotoras públicas, cargos para os quais o acesso depende basicamente de concurso. Este parece não ser o caso quando a ascensão se dá por indicação, como nos tribunais superiores. Nestes, a presença das mulheres é mais rarefeita, o que é um indício de que o processo de indicação ainda contribui para manter as mulheres afastadas de determinados cargos. Em 1997, dos 93 cargos de Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), Superior Tribunal de Justiça (STJ), Tribunal Superior do Trabalho (TST) e do Superior Tribunal Militar (STM), apenas dois eram ocupados por mulheres, ambos no TST⁶. Em 1999 foram indicadas e tomaram posse, pela primeira vez, duas ministras do STJ: a Juíza Eliana Calmom Alves e Fátima Nanci Andrichi.

No Poder Legislativo Federal observa-se a diminuição do número de deputadas entre 1994 - quando 33 mulheres foram eleitas - e 1998, com apenas 29. Isto representa uma queda de 6.38% para 5.65% em termos de representatividade, quando o total é de 513 deputados/as federais. Já a composição do Senado Federal se manteve estável, com 6 mulheres entre 81 senadores/as. É importante notar que, nas eleições de 1998, o Senado Federal foi renovado em apenas 1/3, sendo eleitos 25 homens e 2 mulheres, ou seja, 7.41% dos senadores eleitos.

Segundo levantamento feito pela ONG feminista CFEMEA, nas Assembleias e Câmaras Legislativas a participação das mulheres aumentou em 31%. O número de deputadas estaduais e distritais passou de cerca de 80, de um total de 1.046 eleitos/as em 1994, para 105 deputadas em 1998, o que representa 9.92% do total de 1.059 deputados/as estaduais e distritais eleitos/as em todo o país neste ano⁷. Entretanto, a mudan-

ça mais significativa ocorreu nas câmaras de vereadores que, entre 1993 e 1996, experimentaram um crescimento de 111.86% no número de vereadoras eleitas – de 3.085 para 6.536.

Há estudos que procuram explicar os melhores resultados das mulheres nas disputas eleitorais municipais – tanto para o Executivo como para o Legislativo – alegando que a instância local é mais permeável à participação feminina. Apontam também que é frequente o atrelamento da atuação política à carreira de pais, maridos ou outros parentes do sexo masculino. Esses estudos sugerem também que o “município, na estrutura político-administrativa de um país, tem, para as mulheres, o mesmo sentido que o bairro, isto é, uma espécie de prolongamento do lar, onde as atividades ali realizadas e as lutas travadas se refletem nas condições de funcionamento do seu lar e no bem-estar de sua família”⁸.

Entretanto, nas oligarquias políticas, o atrelamento não é um fenômeno exclusivo das candidaturas femininas. E mesmo que reflexões desta ordem ajudem a explicar parte do aumento absoluto e relativo do número de prefeitas e vereadoras, é preciso levar em conta dois outros aspectos. Primeiro, o crescimento da presença de mulheres que se valem de um patrimônio político construído de forma independente, ou seja, baseado na militância efetiva em partidos políticos e movimentos sociais. A emergência deste padrão, ainda que lenta, sinaliza possibilidades de mudança na cultura política patriarcal.

O segundo aspecto vem em consequência da adoção das Leis nº 9.100/95 e 9.504/97, que estabelecem respectivamente: um mínimo de vinte por cento das vagas de cada partido, ou coligação, para a candidatura de mulheres aos cargos de eleição proporcional no âmbito municipal; e no caso da segunda legislação, o mínimo de 30% e o máximo de 70% para cada um dos sexos no preenchimento das vagas de candidaturas dos partidos ou coligações, aos cargos de eleição proporcional, no âmbito federal, estadual e municipal. Aplicada inicialmente nas eleições municipais de 1996, a Lei 9.100/95 parece ter provocado um impacto positivo, considerando os avanços no número de candidatas vitoriosas. Neste pleito, a campanha Mulheres sem Medo do Poder influenciou incisivamente para otimizar os efeitos da lei de cotas.

Cinco dos 23 partidos políticos que hoje estão representados nas assembleias legislativas e no Congresso Nacional adotaram ações afirma-

tivas em sua linha programática ou estatuto. Quatro deles incorporaram, em alguma medida, uma política interna de cotas: o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Democrático Trabalhista (PDT), o Partido Verde (PV) e o Partido Popular Socialista (PPS). À exceção deste último, que implantou a medida em 1996, os outros adotaram a política de cotas antes de 1995.

Conforme informam os fóruns estaduais de mulheres que responderam as perguntas referentes a este tema, o PT engaja maior proporção de mulheres nos diretórios estaduais, destacando-se as composições do Acre e Mato Grosso (com maioria de mulheres no diretório estadual) e ainda Espírito Santo, Ceará, Goiás e Paraná, com metade do diretório estadual composta por mulheres.

Cumprir as cotas nos partidos e sindicatos tem sido uma luta cotidiana travada pelo movimento de mulheres.

Direções das principais centrais sindicais adotaram políticas de cotas voltadas para as mulheres, como a Força Sindical, a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), a Social Democracia Sindical (SDS) e a Central Única dos Trabalhadores (CUT), maior central sindical do país, que já em 1993 havia decidido pela adoção desta política.

Duas entidades trabalhistas em cujas categorias o número de mulheres é significativo: a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), e a Confederação Nacional dos Bancários (CNB) também adotaram a política de cotas. As mulheres são 36% na Direção Nacional da CONTAG, ou seja, 8 mulheres, em um total de 22 dirigentes. Na CNB, entre 25 membros da Executiva, 9 são mulheres (36%) e no Conselho Diretivo, entre 44 membros, 14 são mulheres (31%); no Conselho Fiscal de 6 membros, 1 é mulher (16%).

Alcançar estes números, de forma a cumprir as cotas nos partidos e sindicatos, tem sido uma luta cotidiana travada pelas mulheres.

INICIATIVAS DO GOVERNO NO PERÍODO PÓS-BEIJING

PODER LEGISLATIVO

- Aprovação da Lei n.º 9.100, de 02/10/1995 - estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, fixando uma cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres. Embora esta lei tenha sido votada antes de Beijing'95, este resultado teve relação direta com o processo preparatório latino-americano para a Conferência. A lei foi sancionada na íntegra pela Presidência da República.

-
- Em 1996, a bancada feminina no Congresso Nacional desenvolveu a campanha nacional Mulheres Sem Medo do Poder, de caráter supra partidário e que contou apoio do Tribunal Superior Eleitoral; conselhos dos direitos das mulheres nos estados e municípios; movimento de mulheres (inclusive a AMB); Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA); Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Empresas de Correios e Telégrafos (ECT); agências de cooperação internacional e outros. As parlamentares percorreram vários municípios brasileiros realizando debates e comícios para estimular as candidaturas de mulheres; cursos de capacitação para candidatas foram realizados em vários estados; cerca de 100 mil cartilhas e 500 fitas cassete com mensagens radiofônicas foram produzidas e distribuídas aos diretórios dos diferentes partidos políticos e às candidatas em todo o Brasil.
 - Aprovação da Lei n.º 9.504, de 30/09/1997 - estabelece normas para as eleições proporcionais nos âmbitos federal, estadual e municipal, assegurando que, do número de vagas de cada partido ou coligação, o mínimo de 30% e o máximo de 70% deverão ser reservados para candidaturas de cada sexo. A lei foi sancionada na íntegra pela Presidência da República. Para as eleições de 1998, foi estabelecida uma cota mínima de vinte e cinco por cento de candidaturas de mulheres para as assembleias legislativas e câmaras de deputados.
 - Encontram-se em fase de tramitação no Congresso Nacional 12 projetos de lei que visam impactar a realidade desigual da participação das mulheres nos espaços de poder, entre os quais destacamos: o que prevê a propaganda gratuita em rádio e televisão para a divulgação da política de cotas para candidaturas femininas, a ser levada ao ar no período que antecede a indicação de candidatos/as pelos partidos; o projeto que altera a atual cota mínima de 30% para as candidaturas de homens e mulheres, estabelecendo para as eleições de 2002 a paridade entre os sexos; e o que estabelece que as nomeações para o Supremo Tribunal Federal obedecerão critério de alternância entre sexos, de modo que não ocorram mais de duas nomeações seguidas de pessoas do mesmo sexo.

PODER EXECUTIVO

- Em 1997, o Ministério do Trabalho, em parceria com o CNDM, desenvolveu a campanha "Nenhuma Trabalhadora Rural sem Documento".

- A partir de um protocolo assinado entre Ministério da Justiça, Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) e CNDM, desenvolveu-se o Programa Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidade na Função Pública, através do qual ministérios e órgãos da administração pública federal devem elaborar, até março de 2000, propostas para estabelecer a equidade de gênero dentro de seus quadros; foi prevista a realização de cursos de aperfeiçoamento e desenvolvimento gerencial para mulheres dispostas a ocupar cargos de chefia, e para a eliminação de discriminação sexista nos processos de admissão e promoção de pessoal. Três cursos piloto aconteceram em 1998.
- Ministério do Trabalho, também com a participação do CNDM, cria, em 20 de março de 1996, o Grupo de Trabalho para a
- Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação.

A aplicação da lei de cotas merece avaliações e um trabalho de mobilização e sensibilização no sentido vitalizá-la.

OBSTÁCULOS E COMENTÁRIOS

- A aplicação da lei de cotas merece avaliações e um trabalho de mobilização e sensibilização no sentido vitalizá-la. Nas eleições de 1998 - que não produziram aumentos significativos da bancada feminina na Câmara Federal - a maioria dos partidos enfrentou dificuldades no preenchimento da cota mínima. Muitos não ofereceram às candidatas um apoio político e financeiro, e tampouco um espaço da mídia condizente com as necessidades colocadas pelo perfil da competição. Mesmo no interior dos partidos de esquerda, onde a presença de mulheres parece basear-se em relações menos assimétricas, ainda vigora uma cultura política em que a mulher é percebida como inadequada ou menos importante. A permanência desse estereótipo tem produzido efeitos desastrosos, pois inúmeras mulheres com importante atuação nos movimentos sociais, têm abandonado a atuação político-partidária.
- Na perspectiva de defender e potencializar o dispositivo que estabeleceu as cotas na legislação eleitoral foi importante o papel desempenhado pela Bancada Feminina, desenvolvendo a campanha Mulheres sem Medo do Poder em 1996. Grande mobilização foi feita em diferentes estados, envolvendo pesquisadoras, técnicas, ativistas, as próprias candidatas e mesmo a opinião pública, em torno da valorização das candidaturas femininas. Já nas eleições de 1998, a Bancada Feminina desmobilizou-se com relação a esta ação para se dedicar às candidaturas próprias, tendo as tímidas iniciativas que surgiram

um impacto bem mais reduzido.

- Entretanto, mesmo com problemas, a adoção da lei de cotas produziu efeitos positivos. Propiciou a ampliação do debate sobre ações afirmativas de gênero e contribuiu para a proliferação de questionamentos sobre a exclusão de mulheres, assim como de negros e indígenas, apontando para a necessidade de formulação de políticas mais abrangentes, que assegurem o investimento político de amplos setores⁹.
- Há que se considerar que a política partidária ainda é um espaço extremamente machista, desencorajando de maneira contundente a participação feminina, problema que se apresenta como um desafio para o movimento de mulheres.
- Não obtivemos informações sobre o andamento do Programa Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidade na Função Pública, após o afastamento da Secretária Cláudia Costim (MARE), entusiasta do projeto, e a mudança de equipe no CNDM, entidades promotoras e responsáveis pelo programa. A avaliação apresentada pela própria titular do MARE deixa entrever uma série de problemas, citando explicitamente a inibição das mulheres em aspirar a cargos que exigem viagens constantes e/ou carga horária incompatível com suas tarefas domésticas, especialmente o cuidado com os filhos. Segundo a ex-secretária, este dado acabou gerando baixo nível de inscrições nos cursos, por parte das funcionárias públicas.
- No Brasil, o acesso das mulheres às instâncias de poder ainda depende da existência de políticas que, refletindo mudanças efetivas nos padrões culturais, assegurem condições mais sólidas para a disputa e a permanência das mulheres em cargos deliberativos. O quadro que se esboça no período pós-Beijing não permite considerar que houve avanços significativos neste campo, especialmente quando se observa o segmento negro da população feminina, cuja presença em instâncias de decisão ainda é vista como exceção, dentro de uma regra geral que exclui as mulheres negras até mesmo de ocupações relativamente menos valorizadas.

RECOMENDAÇÕES

PODER JUDICIÁRIO

- Controle, por parte dos Tribunais Regionais Eleitorais, do cumprimento das leis de cotas.

- A Implantação, pelo Tribunal Superior Eleitoral, de dados desagregados por sexo e raça/cor nos registros de candidaturas para cargos eletivos em todas as instâncias, e garantia de que os resultados das eleições, também desagregados por sexo e raça/cor sejam acessíveis ao público.
- Recomendação a que os partidos e sindicatos incluam o quesito cor, nas fichas de filiação.
- Estímulo e apoio ao desenvolvimento de campanhas precedendo cada eleição seja ela proporcional ou majoritária, nos moldes da campanha Mulheres sem Medo do Poder.
- Democratização do horário eleitoral gratuito disponibilizado na mídia, estabelecendo o recorte de gênero e a proporcionalidade de acesso com relação ao total de candidatos/as.

O acesso das mulheres às instâncias de poder ainda depende de políticas que assegurem condições mais sólidas na disputa por cargos deliberativos.

PODER EXECUTIVO

- A Formação de um grupo de trabalho, envolvendo as instâncias competentes e representações da sociedade civil, para coordenar a implantação do Programa de Promoção da Igualdade na Função Pública.
- A Desenvolvimento e implantação de uma política de ação afirmativa nas instâncias de deliberação e decisão das instituições governamentais, acompanhadas de ações de sensibilização para uma mudança na cultura organizacional, de forma a estimular a representação paritária de homens e mulheres.
- A Desenvolvimento de campanhas de opinião pública de combate às discriminações de gênero e raça na ocupação de lugares de poder.
- A Manutenção e ampliação das políticas sociais que garantam a prevenção e eliminação da violência contra as mulheres, bem como a socialização das responsabilidades familiares com as crianças, idosos e doentes (creches, flexibilização dos horários de atendimento de postos de saúde, licença-paternidade, abrigos para idosos etc).
- Monitoramento da evolução da participação das mulheres e negros/as nos cargos de decisão, através da elaboração, desenvolvimento e disponibilização de um sistema de dados.



NOTAS

- ¹ Dados da pesquisa diagnóstico realizada pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, em 1998, publicados em Memória. Gestão 95/99 – Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, p.21.
- ² Idem, p. 21.
- ³ IBAM. Participação feminina no governo local. Construindo a democracia – um levantamento dos resultados das eleições municipais de 1992 e 1996. 1997.
- ⁴ Conforme dados do Instituto Brasileiro de Administração Municipal/IBAM, analisados por Sônia Malheiros Miguel em Políticas de Cotas. Mulheres na Política. Mimeo, CFEMEA, 1997.
- ⁵ CFEMEA. Jornal Fêmea, Ano VII, nº 77, junho/1999, p.6.
- ⁶ Relatório da Comissão Especial destinada ao estudo das medidas legislativas que visem implementar, no Brasil, as decisões da IV Conferência Mundial da Mulher. Mulher, Política e Ação, Brasília 1997.
- ⁷ CFEMEA. “Cresce o número de mulheres nas Assembléias Legislativas”, Jornal Fêmea, outubro/1998. p.5.
- ⁸ Costa, Ana Alice Alcântara. As Donas do Poder. Salvador: Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher, FFCH/UFBA, 1998. p. 89.
- ⁹ Miguel, Sônia Malheiros. A Segunda experiência de cotas no Brasil. Fêmea, junho/1998, p.8.

EDUCAÇÃO

PANORAMA

O TEMA Educação e Treinamento da Mulher compõem o Capítulo IV da Plataforma de Ação. Entre os objetivos estratégicos deste capítulo estão os seguintes itens: assegurar a igualdade de acesso à educação; eliminar o analfabetismo entre as mulheres; estabelecer sistemas de educação e capacitação não discriminatórios; destinar suficientes recursos para as reformas da educação e controlar a implementação dessas reformas.

Igualdade de acesso à educação - A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, reformulada em 1996 (LDB nº 9.394 - dezembro/96), cumpre o padrão de equidade e universalidade, definindo que o ensino, entre outros aspectos, deve ter como objetivo o “pleno desenvolvimento de estudantes, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho, garantindo igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; coexistência de instituições públicas e privadas de ensino e gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, inclusive em creches e pré-escolas destinadas às crianças de zero a seis anos de idade; ensino noturno regular visando a oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola”.

Embora contando com uma legislação democrática, a sociedade brasileira está longe de garantir o acesso igualitário, permanência na escola e ensino de qualidade para todas as crianças e jovens. A Tabela 1 mostra altos percentuais de crianças e adolescentes fora da escola, sendo os números mais impressionantes os que se referem ao pré-escolar, nível de ensino ao qual quase metade da população não tem acesso. Dados do MEC/INEP (1998/1999) mostram uma queda de 4.292.208 matrículas no pré-escolar em 1997 para 4.111.120 em 1998. Este dado é preocupante, se lembrarmos que, no pré-escolar, são lançadas as bases para o aproveitamento nos anos subsequentes de

aprendizado.

Tabela 1 - Porcentagem de crianças fora da escola no Brasil

Grupo de idade	Total	Meninos	Meninas
4-6	44,6	46,4	43,7
7-9	8,6	9,3	7,9
10-14	10,5	11,1	9,9

Fonte: IBGE, Contagem Populacional de 1996 (in Social Watch Brasil/ Maio de 1999).

A mesma publicação (Social Watch/1999) mostra ainda que a porcentagem de crianças fora da escola é maior quando se faz o recorte por região. No Nordeste e Norte, também em 1999, 14% e 15.6% das crianças entre 7 e 9 anos estavam fora da escola, respectivamente. No grupo de idade entre 10 e 14 anos esta taxa foi de 14% nas duas regiões.

Nota-se, entretanto, pela Tabela 1, que a porcentagem de mulheres fora da escola é ligeiramente mais baixa do que a de homens. Há de fato uma tendência ao aumento da escolaridade feminina nos últimos anos, notada na Tabela 2, que mostra a evolução, em termos da média de anos de estudo, por sexo, no período entre 1970 e 1997.

A Tabela 3 mostra que a proporção de mulheres entre estudantes na população foi aumentando gradativamente entre 1970, 1980 e 1989, para diminuir em 1998, no que se refere ao 1º e 2º graus. Mas manteve a

Tabela 2 - Média de anos de estudo, por sexo, da população de 5 anos ou mais

1970			1980			1989			1997		
Total	H	M									
2,4	2,5	2,4	3,3	3,3	3,2	4,7	4,6	4,7	5,4	5,3	5,6

Fontes: Censos 1970 e 1980, apud Rosemberg e Pinto (1985, p-49-50) e PNAD 1989, in IV Conferência Mundial sobre a Mulher, Beijing, China – 1995, Nações Unidas, CNDM e Fiocruz, Editora Fiocruz, 1996. E Anuário Estatístico do Brasil 1998.

tendência de aumento no nível superior em todos os anos, inclusive 1998.

Os dados das PNADs de 1987 e de 1996 sobre a média de número de anos de estudo registram um aumento geral, na década, em termos de permanência na escola, por região e com o recorte racial revelando,

Tabela 3 - Porcentagem de mulheres entre estudantes na população de 5 anos e mais

Grau Escolar	Ano			
	1970	1980	1989	1998
1º Grau	49,2	50,1	50,90	48,5
2º Grau	50,7	53,4	57,10	56,3
Superior	42,4(*)	49,2	52,9(*)	56,2

Fonte: Quadro elaborado a partir de dados dos Censos 1970 e 1980; e PNAD 1989 e 1998
(*) Inclusive mestrado e doutorado

entretanto, a situação desvantajosa da população preta e parda.

De acordo com matéria jornalística¹ divulgando dados do relatório da UNESCO e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nas últimas décadas o país está investindo mais na educação, tendo chegado a uma cifra de 4.8% do Produto Interno Bruto. A

Tabela 4 - Média do número de anos de estudo de pessoas de 10 anos ou mais de idade por sexo, cor e região

	Taxa de Escolarização									
	Total		Homens		Mulheres		Branca		Preta/Parda	
	1987	1996	1987	1996	1987	1996	1987	1996	1987	1996
Brasil	3,3	5,3	3,2	5,2	3,4	5,4	4,5	6,2	3,4	4,2
Norte*	4,6	5,2	4,6	4,9	4,6	5,4	5,0	6,3	4,6	4,7
Nordeste	2,6	3,9	2,4	3,6	2,8	4,2	3,1	4,8	2,6	3,5
Sudeste	4,0	6,0	4,0	6,0	3,9	6,0	5,2	6,6	4,1	4,9
Sul	3,2	5,8	3,3	5,8	3,2	5,8	4,9	6,0	3,1	4,3
Centro-Oeste	3,9	5,5	3,8	5,2	4,0	5,5	4,7	6,3	3,9	4,7

Fontes: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1987 (in IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China – 1995, Nações Unidas, CNDM e Fiocruz, Editora Fiocruz, 1996. E PNAD 1996, [CD-ROM]. Microdados Rio de Janeiro: IBGE, 1997.

* Exclui a população rural da região.

mesma matéria reproduz a informação de que esta proporção é maior do que a observada na Espanha, Argentina e Chile, mostrando, entretanto, que esses investimentos são mal distribuídos entre os níveis de ensino (fundamental, médio e superior), favorecendo o ensino superior. Contudo, o problema não se resolve reduzindo as verbas para o ensino superior, mas sim aumentando os recursos para os níveis médio e fundamental.

O mesmo relatório diz ainda que, apesar de terem caído os índices de repetência das crianças nas escolas, estes são ainda preocupantes: no

Apesar do país estar investindo mais na educação, os investimentos são mal distribuídos entre os níveis de ensino.

ensino fundamental os índices caíram de 34% para 23%; e de 32% para 19%, no ensino médio. O acesso à universidade continua sendo privilégio de poucos, apontando a necessidade de se adotar medidas para superar esta elitização, democratizando o acesso, em especial às universidades públicas, única alternativa real para as camadas menos favorecidas terem condições de obter uma formação de nível superior.

Outra informação que dá a noção do afunilamento do acesso ao ensino e das disparidades regionais, pode ser retirada do Anuário Estatístico do Brasil, quando informa o número de estabelecimentos da rede pública para o ensino básico, composto pelo ensino fundamental (1º grau) e médio (2º grau):

Seriam necessárias outras informações para analisar de forma adequada este dado. Por exemplo, saber o número de alunos/as que as escolas absorvem em relação à população a ser atingida; ou o número de alunos/as que comportam as escolas de ensino fundamental e as de ensino médio. De qualquer maneira, a tabela mostra uma disparidade significativa entre o número de escolas de ensino fundamental e de ensino médio.

Tabela 5 - Número de estabelecimentos de ensino público (estaduais e municipais)

Região	Nº estabelecimentos/Ensino fundamental	Nº estabelecimentos/Ensino médio	Razão
Norte	25.472	963	26.4
Nordeste	82290	2.724	30.2
Sudeste	32.343	4.780	6.7
Sul	22.136	2.081	10.6
Centro-Oeste	8.651	1.122	7.7
Brasil	169.892	11.670	14.5

Fonte: Anuário Estatístico do Brasil, IBGE. 1998

médio, evidenciando que começa no ensino básico o funil que elimina grande parte da população. Observando-se os dados regionais, fica também evidente a desvantagem em que se colocam as regiões Norte e Nordeste, com um afunilamento da ordem de 26.4 e 30.2 escolas de ensino fundamental para cada escola de ensino médio, respectivamente.

Quanto ao ensino básico supletivo (destinado a jovens e adultos), os dados do MEC/ INEP mostram um grande declínio nas matrículas nacionais de 1997 para 1998: de 2.210.325 para 2.081.750, o que perfaz

uma diminuição de 128.575 vagas. Esta é uma grande perda, que certamente atinge de forma significativa um grande contingente de mulheres.

Retomando o aspecto de que houve, nas últimas décadas, a tendência a um aumento proporcional da escolaridade das mulheres com relação aos homens, é preciso dizer que esta vantagem ainda não foi suficiente para alterar de forma significativa determinantes culturais que definem sua condição de subalternidade. A discriminação de gênero no mercado de trabalho ainda leva a que, vias de regra, as mulheres recebam remuneração menor do que a dos homens pelo mesmo trabalho e tendo o mesmo nível de formação escolar. Segundo a Fundação SEADE, em janeiro de 1997, as mulheres precisavam ter 11 anos de escolaridade para receber a mesma remuneração recebida pelos homens com 4 anos de estudo. Além da remuneração inferior, permanece a discriminação em relação às mulheres casadas, e subsiste a exigência do teste de gravidez no momento da admissão no emprego, apesar da legislação que proíbe tal prática. Assim como para as mulheres, também para a população negra a relação nível de ensino e nível salarial apresenta o mesmo tipo de disparidade, sendo as mulheres negras as que se encontram na situação mais desfavorável nesta hierarquia.

A discriminação de gênero faz com que as mulheres tenham remuneração menor do que a dos homens pelo mesmo trabalho e nível de formação escolar.

Analfabetismo - De acordo com a PNAD de 1998, das 135.733.906 pessoas com 7 anos de idade ou mais, 19.44% não são alfabetizadas. A Tabela 6 mostra este número. O Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira², apresentado em dezembro de 1994, traz o dado da PNAD de 1990, com 19.6% de analfabetos entre a população com sete anos ou mais. Significa uma diminuição de menos de 1% em 8 anos. A Tabela 6 traz os dados de 1998 especificados por sexo, mostrando situação de desvantagem das mulheres com relação aos homens: a porcentagem de mulheres com 7 anos ou mais e alfabetizadas é menor do que a dos homens na mesma situação (81.44 e 83.08%, respectivamente); e a porcentagem de mulheres não-alfabetizadas é maior (18.56 e 16.92%, respectivamente).

A Tabela 7, também com dados de 1998, traz um recorte por região, mostrando que na área urbana, as mulheres são maioria entre as pessoas alfabetizadas, com 5 anos ou mais de idade (51.85%), situação que se inverte na área rural, onde as mulheres representam 49.75% dos alfabetizados. No grupo de pessoas não alfabetizadas as disparidades entre os sexos são maiores, especialmente no campo. A maioria dos analfabetos nas cidades é composta por mulheres (52.70%), enquanto que no

meio rural são os homens a maioria nesta condição (55.54%).

Não tivemos condição de produzir os dados, mas há informação de
Tabela 6 - Pessoas de 7 anos ou mais por sexo, segundo alfabetização/1998

	Homens		Mulheres		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Alfabetizados	54.899.716	83.08	58.741.286	81.44	113.641.002	80.56
Não-alfabetizados	11.187.301	16.92	10.905.603	18.56	22.092.904	19.44
Total	66.087.017	100.00	69.646.889	100.00	135.733.906	100.00

Fonte: PNAD, 1998.

que o analfabetismo é maior entre as mulheres mais velhas e entre as mulheres negras e que, acompanhando, a tendência mostrada na escolarização, as taxas gerais de analfabetismo indicam que as jovens estão mais alfabetizadas do que os jovens. Embora tenha havido, nas duas últimas décadas, uma redução da taxa de analfabetismo, e um crescimento da escolaridade média da população, esses níveis estão, ainda, abaixo do que se poderia esperar de um país com o padrão de desenvolvimento do Brasil.

No cotidiano, o que marca a vida escolar, sobretudo de cidadãos/ãs das camadas populares, é a dificuldade de acesso a vagas em escolas
Tabela 7 - Pessoas de 7 anos ou mais por sexo, segundo alfabetização/1998

Zona	Alfabetizadas			Não-alfabetizadas			Sem Declaração		
	Total	H (%)	M (%)	Total	H (%)	M (%)	Total	H (%)	M (%)
Urbana	100.418.141	48.15	51.85	14.115.173	47.30	52.70	24.562	47.70	52.30
Rural	19.335.389	50.25	49.75	9.351.470	55.54	44.46	3.550	33.44	66.56
Total	119.753.530	58.071.104	61.682.426	23.466.643	11.870.019	11.596.624	28.112	12.902	15.210

Fonte: PNAD, 1998.

perto do domicílio; o deparar-se com a infra-estrutura precária dos estabelecimentos; com a baixa qualidade e o baixo nível de adequação do ensino; o professorado mal pago e trabalhando em condições inadequadas; um nível alto de repetência e a necessidade de realizar esforços sobre-humanos, para que as crianças não evadam da escola, seja por necessidade de contribuir para renda familiar, seja porque as crianças, sobretudo nos grandes centros urbanos, e, sobretudo os meninos, se rendem às 'tentações' da contravenção.

Conteúdo discriminatório na educação - Os currículos tradicionais brasileiros são montados de modo a não favorecer uma visibilidade para a questão de gênero e, à medida que descemos para o 2º e 1º graus, fica mais evidente como eles não favorecem o desenvolvimento das mulheres. De um lado, os livros didáticos tradicionalmente adotados, guardam os conteúdos marcados pela cultura branca, patriarcal e conservadora. Na História e nas Ciências as personagens femininas não são visibilizadas e, de maneira geral a imagem das mulheres transmitida pelos livros didáticos são de reduzido protagonismo, prevalecendo à concentração em seu papel subalterno de companheira, responsável pela reprodução e produção doméstica. De outro lado, o próprio professorado, sobretudo no ensino fundamental, não tem uma formação adequada à mudança de mentalidades. As mulheres são 90% deste professorado, e 80% das diretoras de escolas do ensino fundamental são mulheres. São inúmeras as pesquisas que revelam que a prática docente e o cotidiano da professora primária encontram-se impregnados de um imaginário social sobre seu papel enquanto mulher, representações que encontram, na escola, um espaço propício para sua reprodução. Os cursos de Magistério de 2º grau são, via de regra, desqualificados, e os cursos de Pedagogia não têm respondido à necessidade de reformulação dos currículos para incorporar novas perspectivas, inclusive a de gênero.

Os currículos tradicionais brasileiros não favorecem o desenvolvimento das mulheres. Nos livros didáticos, prevalece o papel subalterno de companheira.

Sobre recursos para educação - Em 1996, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14, que cria o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e a Valorização do Magistério (FUNDEF). Esta emenda, segundo analisa Carlos Eduardo Baldijão, 'seqüestra' 60% dos recursos vinculados da educação para fundos estaduais, a serem aplicados exclusivamente no ensino fundamental, por estados e município, além de desobrigar a União de aplicar 50% de seus recursos vinculados na erradicação do analfabetismo e na universalização do ensino fundamental. Com a emenda 14, estes recursos limitam-se a 30% do equivalente aos recursos vinculados, o que possibilita que o Executivo Federal preencha estes 30% com recursos de outras fontes, como é o caso do salário-educação (pago pelas empresas que não oferecem escola para filhos/as de funcionários/as), significando que este deixa de ser um recurso adicional para o ensino fundamental.

A publicação "Impacto do FMI na Educação Brasileira"³ faz uma análise da crise da educação no Brasil, em consequência da redução de verbas governamentais para a área social, informando que, na revisão do Projeto de Lei Orçamentária para 1999, os investimentos federais para

educação caíram de 8,2 bilhões de reais para 4,9 bilhões.

No âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC), os cortes orçamentários (da ordem de 30%) afetaram, sobretudo o FUNDEF (implementado em 1998), que sofreu cortes da ordem de 42% dos recursos previstos. Houve corte de verba para transporte escolar na zona rural, para o programa de expansão e melhoria do ensino médio, e foram cortados 38,3 milhões na coordenação, supervisão e desenvolvimento do ensino fundamental. Soma-se a isto mais 7 milhões cortados pelo Congresso Nacional, totalizando uma perda de 61% no orçamento do MEC.

Além dos cortes orçamentários, os recursos para a educação não são 'protegidos', verificando-se um nível precário de execução desses recursos, frente aos valores orçados. Segundo informa a mesma publicação, atividades como a do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), tiveram execução inferior a 5% do previsto até setembro de 1999.

Outro fator negativo que compõe o quadro da educação no país é a incompetência, ou mesmo a corrupção na gestão dos recursos. Têm sido frequentes as denúncias na imprensa de casos extremos, de administradores que desviam grandes montantes das verbas de seus municípios, em benefício próprio e de seus cúmplices, enquanto a infra-estrutura escolar se deteriora a ponto de crianças assistirem às aulas sentadas no chão, conforme exibiu um programa jornalístico veiculado em rede nacional de televisão no mês março de 2000.

O sucesso da municipalização (política que em princípio contribui para democratizar os gastos no ensino fundamental, que ficam a cargo dos municípios), depende de uma contrapartida forte no nível de cada município, em termos da vontade política e capacidade administrativa, assim como exige uma forte participação da sociedade civil, que deve operar com eficiência o monitoramento e controle desses gastos. Parece haver uma grande debilidade, neste último aspecto, sobretudo quando se trata de estados e municípios mais carentes.

Desde muito tempo são reduzidos os recursos destinados à educação de jovens e adultos no orçamento federal. Segundo notícia veiculada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, em 02/10/99, via Internet, no período de 1995 a 1998 a execução orçamentária da União para a educação de jovens e adultos foi em média de 65%. Em 1999, o Congresso autorizou o Governo Federal a realizar gastos de até 37 milhões com programas de educação para este público, a maior parte destinados a convênios firmados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento

da Educação com os estados, municípios e organizações sociais. Tendo sofrido contingenciamento, esta verba sofreu cortes e o dinheiro só foi liberado no final do ano. Houve adiamento do prazo para a regularização dos pedidos de empenho e foram empenhados 80.7% do valor orçado. Para o ano de 2000, a proposta orçamentária enviada à Secretaria do Orçamento Federal ao Congresso prevê uma dotação de menos do que 17 milhões para educação de jovens e adultos, o que representa uma diminuição da ordem de 45% com relação aos 37 milhões aprovados em 1999.

INICIATIVAS DO GOVERNO NO PERÍODO PÓS-BEIJING

- O documento Estratégias da Igualdade elege prioridades no campo da educação: interlocução do CNDM com o Ministério da Educação e com o Conselho Nacional de Educação a respeito da eliminação de estereótipos de gênero, raça e etnia ou qualquer tipo de discriminação dos conteúdos curriculares e dos recursos educacionais, como os livros didáticos e a programação da TV Escola; introdução de programas de educação em sexualidade e saúde reprodutiva no sistema formal de ensino.
- No dia 8 de março de 1996, os ministérios da Educação e da Justiça assinaram um Protocolo de Cooperação, com a intermediação do CNDM, para implementação de ações visando à eliminação dos estereótipos de gênero, raça ou qualquer tipo de discriminação e a promoção da igualdade de direitos entre homens e mulheres na educação pública.
- Em agosto de 1996, o Ministério da Educação lançou os novos Parâmetros Curriculares Nacionais para alunos/as de primeira a oitava série, elaborados a partir de um sistema de consulta a setores da sociedade civil, inclusive do movimento de mulheres. Esses parâmetros estimulam o combate a todas as formas de preconceito e discriminação e o respeito às diferenças e propõe a incorporação nos currículos, de forma transversal, de temas como gênero, raça e etnia, saúde, reprodução, orientação sexual e direitos humanos.
- O Ministério da Educação se compromete a incorporar, nas estratégias de formação/ capacitação de professores; na programação da TV Escola⁴; e nos critérios de seleção dos livros didáticos, conteúdos não discriminatórios em relação à mulher e temas que promovam a igualdade entre homens e mulheres, visando a democratização das relações de gênero na sociedade.

É preciso eliminar estereótipos de gênero, raça e etnia ou qualquer tipo de discriminação nos conteúdos curriculares.

- É implementado o Programa Nacional do Livro Didático, com a elaboração de um Guia do Livro Didático Fundamental, que classifica os livros disponíveis de acordo com o reforço às igualdades de gênero e raça. Foram adotados critérios seguindo a orientação de que o livro didático não pode veicular preconceitos de origem, cor, condição econômico-social, etnia, gênero e qualquer forma de discriminação. A partir desses critérios, os livros didáticos foram recomendados, não recomendados, ou simplesmente excluídos do Guia.
- Aprovação da Lei 9.424/96, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) nos estados. A partir de janeiro de 1998, no contexto da Década do Ensino Fundamental, o FUNDEF começou a ser implementado em todo o país. Este fundo visa alcançar a equidade na educação, descentralização e melhoria da qualidade do ensino e a melhoria dos salários do magistério. É uma política que atinge um número grande de mulheres, uma vez que elas representam, como já vimos, 90% do professorado do ensino fundamental. O FUNDEF dispõe de um prazo de dez anos para vigorar, período em que reunirá a maior parte dos recursos públicos vinculados à educação redistribuindo-os para os estados e municípios, proporcionalmente às matrículas registradas na rede de ensino, cabendo ao Governo Federal redistribuir e suplementar esses recursos. Os estados e municípios devem implementar planos de carreira para o magistério e 60% do fundo devem ser aplicados na remuneração do professorado em exercício. A Lei obriga a instituição de conselhos de acompanhamento e controle social, com participação de representantes do estado, do professorado e das famílias.
- Em 1997, o Fundo Nacional de Educação do Ministério da Educação apoiou, no Rio de Janeiro, um programa piloto de sensibilização e capacitação de educadores/as de jovens e adultos desenvolvidos por organizações não governamentais de mulheres, em parceria com o Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM). Foi elaborado um kit didático contemplando a perspectiva de gênero e raça/etnia. Mil exemplares desse kit foram distribuídos no estado do Rio de Janeiro, no contexto de atividades de sensibilização e capacitação deste professorado. Três mil exemplares foram reproduzidos e distribuídos nacionalmente.
- Em 1997, o Governo Federal veiculou, nacionalmente, a campa-

na publicitária “Toda criança na escola”, utilizando material impresso e mensagem televisiva.

- Em 1998, inicia-se o projeto Fundescola, realizado com financiamento do Banco Mundial, destinado ensino fundamental das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. Em 1999, entretanto, a execução orçamentária deste projeto foi de apenas 3,33%.
- Encontra-se em discussão no Congresso Nacional, através de diversos anteprojatos de Lei, um Plano Nacional de Educação.
- Em janeiro de 1995, foi criado, pelo Decreto nº16.270, o Programa Bolsa-Escola, que tem como objetivo promover a admissão e a permanência na escola pública de crianças em idade de 7 a 14 anos completos, em condições de carência material e precária situação social e familiar (ver item Trabalho e Renda).

OBSTÁCULOS E COMENTÁRIOS

- Se no período imediatamente após a Conferência de Beijing o CNDM teve um investimento importante no que diz respeito ao item Educação, da Plataforma de Ação, este ritmo arrefeceu, junto com a crise interna que diminuiu o perfil de atuação deste órgão.
- Não temos informação a respeito do nível de implantação dos Novos Parâmetros Curriculares na rede pública de ensino. Foram largamente distribuídas nacionalmente, cópias deste documento e sabemos que em alguns estados se organizaram eventos para apresentá-los e discuti-los. Acreditamos, entretanto, que este trabalho ainda necessita ganhar amplitude e consistência, garantindo a orientação e capacitação de profissionais para a sua efetiva implantação. Considerando a ausência, no Brasil, de uma política educacional mais flexível e adaptada às diferentes situações (desde o perfil da comunidade em que a escola se insere, passando pelas características do mercado de trabalho com toda a sua dinâmica e, no caso das mulheres, a consideração explícita - traduzida em políticas – dos diferentes ciclos de suas vidas e de seu papel na reprodução), acreditamos ser necessário muito trabalho, nesta direção, para além da própria implantação dos Novos Parâmetros Curriculares, pois eles contemplam transversalmente as questões de gênero e raça, e a questão da educação sexual nas escolas de forma bastante satisfatória, mas isto não significa que esses temas serão colocados como disciplina específica, e muito menos obrigatória, nos currículos escolares.

O livro didático não pode veicular preconceitos de origem, cor, etnia, gênero, condição econômico-social, ou qualquer forma de discriminação.

-
- O Programa Nacional do Livro Didático foi lançado com impacto, divulgando-se largamente a lista de livros recomendados (e não recomendados). Entretanto esta é uma ação que requer continuidade e reformulações constantes das listagens, inclusive com estímulo a novas produções de livros didáticos, que atendam à demanda por materiais uma nova visão de sociedade, na perspectiva dos direitos humanos, dos direitos sexuais e reprodutivos incluindo uma visão crítica sobre a violência doméstica e sexual, do respeito à diversidade e valorização do papel das mulheres e das crianças na sociedade.
 - FUNDEF – de acordo com a avaliação feita no artigo de Camargo Gil (op.cit), este programa tem apresentado distorções regionais. Uma vez privilegiando o ensino fundamental e deixando de fora a pré-escola e o ensino de nível fundamental para adultos analfabetos ou com baixa escolaridade, ele contradiz a Lei de Diretrizes e Bases, que garante o ensino fundamental e sua progressiva extensão aos demais níveis de educação básica, sendo a erradicação do analfabetismo uma de suas metas. De acordo com a opinião de integrantes do Conselho de Secretários de Educação, da União de Dirigentes Municipais de Educação e da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Educação, os recursos têm se revelado insuficientes. Isto sem mencionar os inúmeros casos de sonegação e inconfiabilidade na prestação de contas. A municipalização do ensino, para ser eficaz, demanda critérios que garantam sua qualidade. Muitos municípios não dispõem de recursos humanos e materiais para gerir autonomamente suas redes. Outro aspecto fundamental é o do controle social, essencial neste processo. Entretanto, há uma carência importante de conselhos habilitados para monitorar a implementação do FUNDEF, e devemos registrar a quase ausência do movimento de mulheres organizado com relação à ação política dentro do tema da educação. Os fóruns estaduais que responderam o questionário informam, por exemplo, que não há representantes do movimento de mulheres em nenhum conselho estadual ou municipal de educação.
 - Nas diferentes regiões brasileiras existem diversos projetos em andamento no campo da educação, desenvolvidos (autonomamente ou em parceria com programas de governo) por organizações não governamentais; entidades do âmbito acadêmico; organizações comunitárias. São, por exemplo, núcleos de estudos afro-brasileiros, entidades que trabalham a questão indígena, do meio ambiente e dos direitos humanos. Essas experiênci-

as, contudo, são esparsas, sem uma intercomunicação que poderia ser frutífera para seu desenvolvimento.

RECOMENDAÇÕES

PODER EXECUTIVO

- Implementação das novas diretrizes curriculares, acompanhada de um trabalho de discussão e avaliação regionalizada, integrando representações do professorado, de entidades da sociedade civil, movimentos sociais e comunidades; adaptação desses processos às especificidades regionais.
- Realização de campanha(s) de sensibilização para a implementação dos Novos Parâmetros Curriculares, estimulando a produção de novos materiais didáticos para distribuição por região, levando em conta as necessidades básicas de cada uma delas, valorizando a cultura local e enfatizando a mudança de atitudes sociais sobre o papel das meninas e das mulheres na vida social, econômica e política da sociedade.
- Estabelecimento de uma política que atribua às escolas, de maneira geral, a responsabilidade de desenvolver seu plano pedagógico contemplando as questões de raça/etnia e gênero.
- Desenvolvimento de políticas de implementação, de forma diferenciada e adaptada às características regionais, de um programa de pré-escolas que tenham, para além do objetivo de liberar as mães para o trabalho, o objetivo principal de qualificar a formação das crianças.
- Implantação de programas para a democratização do acesso à universidade pública a exemplo do PAS, em desenvolvimento na Universidade de Brasília, no Distrito Federal.
- Desenvolvimento de programas de alfabetização para mulheres adultas, em consonância com as novas exigências do mercado de trabalho e de forma a que elas possam se integrar, como cidadãs e de maneira produtiva, no mundo tecnológico. Prioridade deve ser dada às mulheres negras, indígenas, mulheres de zonas rurais e mulheres migrantes.
- Estímulo à multiplicação dos programas de bolsa-escola, visando assegurar a permanência de alunos/as nas escolas, priorizando as famílias chefiadas por mulheres.
- Reforço às políticas internas à rede de ensino, de estímulo à manutenção das crianças e jovens na escola, com metas para redução dos índices de evasão.
- Fortalecimento dos conselhos de educação e outras instâncias

É preciso registrar a quase ausência do movimento de mulheres organizado na ação política dentro do tema educação.

de controle social.

- Considerando que as(os) professoras(es) são o agente principal da aprendizagem, estabelecer uma política consistente de qualificação de sua formação e valorização da profissão, para a qual devem corresponder salários dignos.
- Promover, no ensino e na prática pedagógica, a valorização da atitude crítico-reflexiva e o reconhecimento da instituição escolar como espaço da formação docente.
- Estimular o desenvolvimento profissional e o trabalho coletivo nas escolas, valorizando a história de vida pessoal e profissional do professorado e a introdução de temáticas como direitos humanos, gênero e raça, violência doméstica e sexual, homossexualismo nessas atividades.

PODER LEGISLATIVO

- Impedir que sejam aprovados projetos de lei em tramitação, que atentam contra o ensino público e gratuito.
- Regulamentação do dispositivo constitucional que assegura o direito dos filhos dos trabalhadores (homens e mulheres) - na faixa etária de zero a seis anos de idade - à creche e pré-escola.
- Aprovação do Projeto de Lei que estabelece a Política Nacional de Educação em Direitos Humanos (PL 003/99).

A

A

A

A

As escolas devem desenvolver seu plano pedagógico contemplando as questões de raça, etnia e gênero.

BIBLIOGRAFIA

- Silva, Camilla Croso; Camargo Gil, I-Juca-Pirama; Di Pierro, Maria Clara – “Política Educacional no Brasil: avaliando o primeiro ano do FUNDEF”, in Observatório da Cidadania 1999, Edição Brasileira/ Coord. Atila Roque/ Sonia Corrêa; Instituto del Tercer Mundo, IBASE, Rio de Janeiro, 1999.
- Simões Lopes, Maló – paper apresentado na Mesa Redonda “Salário Mínimo e Direitos Humanos”; mimeo. Brasília, 27/03/98.
- “IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China – 1995”, Nações Unidas, CNDM, Editora Fiocruz, Rio de Janeiro, 1996.
- Camargo Gil, I-Juca Pirama et alli. “O Impacto do FMI na Educação Brasileira”. Campanha Nacional pelo Direito à Educação, São Paulo, 1999.
- Equipe IBASE. “Social Watch Brazil”, IBASE, Rio de Janeiro, maio de 1999.

NOTAS

- ¹ Jornal “O Globo”, 1º de março de 2000, p.11, seção O País.
- ² “IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China –1995”; Nações Unidas, CNDM, Fiocruz. Editora Fiocruz, 1996, p. 323.
- ³ “O Impacto do FMI na Educação Brasileira”, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, São Paulo, dezembro de 1999. www.acaoeducativa.org.
- ⁴ O Projeto TV Escola, do MEC, tem produzido e veiculado materiais educativos e de informação para o professorado. A produção da TV Escola atinge cerca de 900 mil profissionais de 50 mil escolas, e sua programação é também veiculada pelo Canal Futura (televisão a cabo).

M E I O S DE COMUNICAÇÃO

EMBORA o sistema brasileiro de difusão de mensagens e informações por meio de rádios, televisões e imprensa predominantemente privados, tenha se transformado ao longo do processo de abertura democrática, este sistema configura-se ainda como um setor de concentração de poder, que exerce influência importante na orientação social, política e cultural da sociedade. Em termos da regulamentação formal e do controle social, este é um setor que ainda está imune ao processo de democratização. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a criação de um Conselho Nacional de Comunicação Social - formado por representantes do governo e da sociedade civil - e de um Sistema Público de Comunicação não-estatal e não-privado. Hoje, após um década, estes mecanismos não estão ainda estabelecidos e a forte influência de grandes grupos privados e políticos tem impedido avanços neste debate.

Estão paralisadas, no Congresso Nacional, as tramitações de projetos de lei que visam observar o que estabelece a Constituição, ou seja, a regra de que os meios de comunicação são serviços públicos, a cujos agentes se atribui direitos e deveres. No Ministério das Comunicações está sendo elaborado um projeto de Lei Geral de Comunicação Eletrônica de Massa, que deverá substituir a lei vigente, regulamentando as concessões e a programação das rádios e televisões (aberta e por assinatura), envolvendo regras sobre a qualidade dos programas e a formulação de um código de conduta, com a previsão de multas e penas; e regulamentando também o processo de renovação das concessões, como acontece em muitos países. Embora este seja um campo crucial na perspectiva da democratização da comunicação, não se estabeleceu um processo aberto de discussão com a sociedade civil sobre este projeto. Mas sabe-se que a Associação Brasileira de Empresas de Rádio e Televisão (ABERT), tem influenciado politicamente a formulação desta nova lei. Tudo indica que este projeto será encaminhado ao Congresso Nacional no ano 2000.

Quanto às rádios e televisões comunitárias falta ainda, no país, o reconhecimento político desses meios como instrumentos fundamentais para a democratização da comunicação. Em 1998, foi sancionada uma lei que regulamenta o “serviço de radiodifusão comunitária” (não incluindo as televisões comunitárias). Mas os processos de liberação dessas concessões têm se dado de forma extremamente lenta, evidenciando barreiras políticas e empresariais que se interpõem ao desenvolvimento desses veículos. Paralelamente, o Ministério das Comunicações tem aparelhado suas delegacias regionais e estaduais e realizado um ágil trabalho de fiscalização com base nesta lei, executando a interdição das rádios comunitárias que nela não se enquadrem.

A modernização da mídia brasileira ganhou impulso a partir da política de crescimento do período ditatorial. O país possui hoje uma das maiores redes de televisão do mundo, e sua indústria publicitária é a 7ª no ranking mundial. Com a abertura democrática dos anos 90, essa moderna e bem equipada estrutura comunicacional passou por transformações estratégicas importantes, abrindo brechas para temas da agenda social e política dos segmentos organizados. Evidentemente não são mudanças inspiradas apenas na abertura democrática ou simplesmente fruto do olhar mais atento da sociedade. Razões de mercado comandam essas transformações, com a criação de mecanismos de interlocução com as audiências; reformulação dos telejornais locais, que passaram a dedicar maior espaço aos conteúdos de interesse comunitário; reestruturações editoriais por diversos jornais e revistas de circulação nacional que passaram, por exemplo, a abordar com maior frequência, os temas de comportamento, sexualidade e saúde.

É uma mudança relativa, pois os esquemas editoriais vigentes estão longe de abrir espaços para debates que de fato induzam à reflexão e conceituação políticas, ou para a transmissão de conteúdos de cunho educativo. Ao contrário, em um cenário de acirrada competitividade entre emissoras de televisão de canal aberto e as televisões por assinatura, a ‘mídia-espetáculo’ e os chamados ‘programas populares politicamente incorretos’ ganham cada vez mais espaço na grade de programação onde se evidenciam os estereótipos de gênero, de raça e a exploração da violência e dos conflitos sexuais e familiares, assim como das situações de miserabilidade como entretenimento que alimenta o cotidiano de milhões de expectadores/as – inclusive crianças e adolescentes - transformando questões de cidadania em espetáculos nacionais.

A erotização na TV brasileira, perversa e crescente, vem coroar o quadro de total ausência de políticas públicas neste campo. Há que registrar, ainda, a expansão de canais religiosos, transmitindo programações integralmente voltadas para conteúdos dessa natureza.

Na formação acadêmica dos/as profissionais da comunicação, os currículos não têm acompanhado a evolução dos temas sociais. Assim, de forma geral, nossos/as comunicadores chegam ao mercado de trabalho sem ter recebido noções a respeito de direitos humanos, perspectivas de gênero e raça, e outros aspectos que determinam exclusões sociais. Sem uma formação mais aberta fica, hoje, a critério dos/as profissionais, a adoção (ou não) de determinadas posturas éticas e a identificação com perspectivas que incluam os direitos de cidadania.

Os interesses e as necessidades das mulheres são mercadologicamente estratégicos na formulação dos conteúdos nos meios de comunicação.

Segundo dados do IBGE, 84.0% dos lares brasileiros possuem TV, 26.9% possuem vídeo cassete e 74.8% possuem rádio. As mulheres representam uma fatia majoritária da audiência televisiva e radiofônica, e são 49% do público que lê jornais. Isto significa dizer que seus interesses e necessidades são mercadologicamente estratégicos na formulação dos conteúdos nos meios de comunicação.

Mulheres na mídia – É preciso ressaltar a forte presença que hoje têm as profissionais de comunicação neste mercado de trabalho, até pouco tempo domínio exclusivamente masculino. As redações de jornais, as televisões e rádios contam com um número crescente de mulheres comunicadoras havendo, nos principais veículos, mulheres em postos editoriais e de comando.

Por sua parte o movimento de mulheres está na vanguarda das iniciativas, que partem da sociedade civil, de intervenção junto à mídia, particularmente as organizações que atuam no campo dos direitos reprodutivos e as organizações de mulheres negras. De forma inicialmente tímida, mas crescente e cada vez mais profissionalizada, estes grupos têm aprimorado sua capacidade de intervenção na mídia, desenvolvendo estratégias em que a comunicação aparece não apenas como um instrumento de difusão de demandas, mas como instrumento político de ação. Parte deste processo tem sido a promoção de cursos, seminários e debates que envolvem ativistas, pesquisadores/as, profissionais de comunicação e marketing. Alguns desses grupos desenvolveram experiências exemplares de campanhas televisivas e de rádio, veiculadas em televisão aberta, a cabo e rádios comerciais e comunitárias, comprovando que é possível produzir e veicular materiais de cunho social cujos conteúdos são elaborados a

partir da lógica dos movimentos sociais.

Também no âmbito alternativo de comunicação a presença das mulheres tem crescido e um exemplo é sua organização em torno das rádios comunitárias. Essas rádios têm se desenvolvido em uma gama de comunidades brasileiras, com uma linguagem mais acessível, utilizando recursos técnicos baratos e produzindo informação e cultura local. As mulheres lideram uma das experiências mais bem sucedidas neste campo, com a criação da Rede de Mulheres no Rádio, em 1995.

Nos últimos três anos o uso da Internet pelas mulheres organizadas tem sido crescente, inicialmente de forma centrada no correio eletrônico, mas com experiências pontuais de sucesso no campo dos sites eletrônicos, demonstrando o potencial dessa nova mídia para os movimentos sociais. Segundo pesquisa realizada pelo Cadê?/Ibope em junho de 1999, o percentual de mulheres que acessam a Internet, no Brasil, chega a 44%, em um universo em que apenas 2.5% da população tem acesso a esta rede.

No âmbito do mercado, as mulheres estão também conquistando cada vez mais espaço como técnicas de elaboração de conteúdos de sites na Internet; têm ocupado funções de web master em grandes empresas do setor; e têm começado a ocupar também importantes postos de decisão e gestão do país virtual. As mulheres comandam, por exemplo, 25 dos 100 melhores sites brasileiros (premiados no Ibest). Esta é uma conquista importante, uma área tecnológica onde tem sido tradicional o domínio masculino.

INICIATIVAS DO GOVERNO NO PERÍODO PÓS-BEIJING

As ações estratégicas elaboradas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) para os meios de comunicação, expressas no documento Estratégias da Igualdade são adequadas e ousadas, mas não foram, em seu conjunto, implementadas pelas diferentes instâncias governamentais:

- não há até hoje experiências de governos municipais, estaduais ou federal que explicitem suas políticas de comunicação;
- a própria implantação do Conselho de Comunicação do Ministério das Comunicações, encampada como proposta no documento Estratégias da Igualdade, ainda não saiu do papel;
- a criação de uma Central de Notícias da Mulher (ANIM) não foi desenvolvida pelo CNDM, e tampouco por órgãos que atuam

- no campo dos direitos da mulher em nível municipal e estadual;
- não presenciamos nenhuma ação governamental de estudos e pesquisas, que atendesse às propostas explicitadas no documento Estratégias da Igualdade.

O Governo Federal desenvolveu diversas campanhas de sensibilização da opinião pública no período pós-Beijing (que serão mencionadas nos capítulos específicos a suas temáticas). Foram campanhas realizadas no âmbito do Programa Nacional de Direitos Humanos ou do Ministério da Saúde, e tiveram sua importância. Mas é preciso avaliar a forma como essas campanhas têm sido formuladas e desenvolvidas, pois é insatisfatório o nível de interlocução e participação de setores da sociedade civil, organizados em torno dos temas tratados, no sentido de convertê-las em instrumentos mais efetivos dentro do objetivo de desencadear processos de mudança de comportamentos e mentalidades, e de fazer com que essas campanhas se somem aos esforços e iniciativas já em desenvolvimento.

Deve ser implementado um sistema público de comunicação, não-estatal e não-privado, e reconhecidas as rádios e televisões comunitárias.

RECOMENDAÇÕES

- Implementação dos mecanismos criados pela Constituição de 1988, como o Conselho Nacional de Comunicação Social, a ser formado por representantes do governo e da sociedade civil e implementação de um Sistema Público de Comunicação não-estatal e não-privado.
- Abertura imediata da discussão sobre a Lei Geral de Telecomunicações e Radiodifusão à participação da sociedade civil, com promoção de debates públicos envolvendo os diferentes setores.
- Implementação, na Lei Geral de Telecomunicações e Radiodifusão, do reconhecimento dos canais públicos e comunitários de comunicação como rádios e televisões, pois são importante ferramenta para o acesso de amplos setores da sociedade - especialmente as mulheres - à informação e expressão.
- Restabelecimento, no Congresso Nacional, da discussão sobre a democratização da comunicação.
- Estabelecimento de um debate aberto visando definir mecanismos democráticos para o monitoramento dos meios comunicação de massa e visando a elaboração de estratégias para que se incorpore a pluralidade que caracteriza a sociedade brasileira e se desestimule a transmissão de imagens e conteúdos discriminatórios de qualquer espécie, especificamente a trans-

missão de representações que agridem a cidadania das mulheres.

- Desenvolvimento de políticas governamentais regionalizadas de comunicação, nos níveis municipais, estaduais e nacional de estímulo à valorização das mulheres, das crianças e adolescentes e da população negra e indígena.
- Desenvolvimento de estratégias consistentes, por parte da Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República e dos ministérios, para a produção de peças publicitárias voltadas para uma política de formação de opinião pública, educação e mudança de mentalidades de forma articulada com os conselhos, grupos de trabalho e entidades afins. É recomendável que essas estratégias partam de uma definição clara de objetivos e impacto desejado, etapas de pré-testagem e reformulação das peças publicitárias, e avaliação de impacto.
- Criação de um serviço nacional de informação da mulher, com o objetivo de trabalhar sobre a produção, análise e difusão da informação, de forma a instrumentalizar um trabalho interinstitucional e o desenvolvimento de instrumentos que possam ser utilizados pelos principais produtores de informação.
- Reformulação dos currículos acadêmicos da área de Comunicação Social, no sentido de introduzir de forma sistemática noções sobre desenvolvimento e direitos humanos, contemplando as especificidades regionais e as perspectivas dos direitos humanos, especificamente contemplando as perspectivas de gênero e raça/etnia.
- Desenvolvimento de uma política de estímulo à capacitação de mulheres, especialmente as jovens, no campo do jornalismo, televisão, rádio, cinema, produção de vídeo, habilidades técnicas e mecânicas e em áreas especializadas como a comunicação eletrônica (Internet) cultura, educação, ciência, tecnologia, meio ambiente, economia, política, negócios e esportes.
- Estímulo ao desenvolvimento de estudos e pesquisas acadêmicas no campo da comunicação e mídia, que instrumentalizem o desenvolvimento de estratégias para o monitoramento e análise das imagens das representações masculinas e femininas construídas e oferecidas para consumo, particularmente através de novelas e outros programas televisivos.
- Estímulo e apoio à criação e manutenção de cooperativas de produção e distribuição de jornais, revistas e programas de vídeo, formadas por mulheres, jovens e populações negras e indígenas.

- Ampliação da rede de rádios e televisões comunitárias como meio para aumentar a participação e contribuição das mulheres nos meios de comunicação e no desenvolvimento econômico local, especialmente nas áreas mais carentes como aquelas com alto índice de analfabetismo e carência de serviços públicos de saúde e educação.
- Apoio às redes locais, nacionais e internacionais de meios de comunicação de mulheres, tanto aquelas que disponibilizam para os meios massivos de comunicação notícias sobre as atividades de seu interesse, como aquelas que se utilizam de meios alternativos para fazer chegar às mulheres e aos grupos de mulheres informação que as ajudem e apoiem em suas atividades pessoais, familiares e de desenvolvimento comunitário.
- Investimento em ação articulada com a mídia no sentido de estabelecer mecanismos para regular a veiculação de mensagens que reforcem atitudes de discriminação e de violência e estimular uma programação que contribua para as mudanças de valores culturais tendo como marco os direitos humanos.

É preciso desenvolver uma política para o estímulo à capacitação de mulheres no jornalismo, televisão, rádio, Internet, cultura, política...

VIOLÊNCIA E DIREITOS HUMANOS

PANORAMA

O BRASIL carece de dados globais sobre a incidência da violência contra mulheres e meninas. Isto não significa que o fenômeno não esteja visibilizado, e que não se disponha de elementos para traçar políticas públicas efetivas no combate às diferentes formas que este tipo de violência assume em nossa sociedade. O principal entrave nesta questão tem sido a falta de vontade política e a banalização do problema, característica da cultura da subalternidade feminina construída ao longo da história do país, a qual ganha contornos mais acentuados quando se trata das mulheres negras, descritas pelos indicadores sociais oficiais como um dos grupos mais discriminados e vulneráveis da sociedade.

Em 1999, a Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos (RedeSaúde) lançou o Dossiê Violência contra a Mulher¹ em que apresenta um panorama geral sobre a violência intrafamiliar, a violência sexual, a exploração sexual de crianças e adolescentes e a violência institucional contra as mulheres, reunindo dados extraídos de estudos e levantamentos recentes feitos por organismos estaduais, organizações não governamentais ou pelo sistema das Nações Unidas:

- Registra o Dossiê que, no final da década de 80, “o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constatou que 63% das vítimas de agressões físicas ocorridas no espaço doméstico eram mulheres. Pela primeira vez, reconhecia-se oficialmente este tipo específico de criminalidade”.
- De acordo com dado divulgado pela ONU/Ministério da Justiça em 1998, as delegacias de defesa da mulher de todo o país registraram, no ano de 1992, mais de 205 mil casos de agressões contra mulheres.
- Sobre a violência doméstica, o dossiê traz resultados parciais do estudo das professoras Heleieth Saffiotti e Suely Souza Almeida, que estão analisando os boletins de ocorrência feitos a partir de 1994, nas delegacias de defesa da mulher de 22 capitais. A maior parte (81.5%) das queixas foi por lesões corporais dolosas;

o estupro e o atentado violento ao pudor perfazem 4,47% dos boletins analisados; 70% dos processos foram arquivados; 1 em cada dez dos casos que foram a julgamento resultou na absolvição do acusado e 60% dos casais permanecem juntos após a queixa. Ainda segundo Saffiotti, em publicação de 1995, a proporção entre meninas e meninos vitimizados/as sexualmente é de 9/1.

- Estimativa da Organização Pan-Americana de Saúde e Organização Mundial de Saúde aponta que apenas 2% dos casos de abuso sexual contra crianças em que o autor é um parente próximo são denunciados à polícia.
- Sobre o estupro, pesquisa feita por Ana Maria Costa e Maria Aparecida Vasconcelos Moura (Universidade de Brasília), ressalta a necessidade de considerar-se que “a grande maioria dos casos intrafamiliares não são denunciados, seja por constrangimento, seja por medo de alguma implicação nas relações familiares” e apresenta estatística extraída da Delegacia de Atendimento à Mulher do Distrito Federal, com uma média de 60 casos de violência sexual por mês, sendo a maioria queixas de estupro ou tentativa de estupro.
- Dados do UNICEF (1998) mostram que a faixa etária das meninas sexualmente exploradas, em 1990, está entre 12 e 16 anos, com registro de casos de meninas entre 4 e 7. E que a rede de exploração dessas meninas envolve caminhoneiros, motoristas de táxi, donos de bares e boates, policiais, agências de turismo, hotéis, agências de modelos e shopping centers; com ganhos reduzidos, essas meninas estão freqüentemente em situações de dívida para com as pessoas que as exploram.
- O Dossiê da RedeSaúde traz ainda um mapeamento da exploração sexual de crianças e adolescentes por regiões do país, a partir de dados da ONG CECRIA (1999). No Norte: “os garimpos propiciam as formas mais violentas de exploração sexual, que incluem cárcere privado; venda e tráfico de crianças e adolescentes; leilões de meninas virgens; mutilações; desaparecimento e turismo sexual portuário e de fronteiras. No Nordeste, a região em que a prostituição infantil começa a se estender para o sertão, a rede de aliciamento “inclui agências de turismo nacionais e internacionais, hotéis, taxistas, tráfico de menores para países estrangeiros”. No Centro-Oeste: as regiões de fronteira e a rota do narco-tráfico estão povoadas de prostíbulos fechados, onde acontece o “leilão de virgens”. No Sudeste: “acentua-se o porno-turismo e a exploração sexual comercial de me-

ninas e meninos de rua, nas estradas e prostíbulos, com regime de cárcere privado”. No Sul: “predomina a exploração de meninas e meninos de rua, prostituição nas estradas, exploração de crianças pelo narcotráfico e denúncias de tráfico de crianças”.

- Sem apresentar dados, o dossiê aponta ainda o assédio sexual no local de trabalho e a violência contra mulheres encarceradas como fenômenos que estão a merecer estudos e mensurações.
- ☞ Sobre a violência praticada nos serviços de saúde “não são raros os relatos de casos de [...] abuso sexual por parte dos profissionais”; e o dossiê traz dado da Casa de Cultura da Mulher Negra (1999), mostrando que “apenas uma em cada dez mulheres em situação de violência que procuram atendimento médico é oficialmente reconhecida pelos profissionais de saúde como mulher espancada. As respostas médicas às mulheres espancadas tendem [...] a culpar a vítima pela violência”.

Abuso sexual na família tem pais ou padrastos, na maioria, como autores. As mulheres têm vergonha de denunciar ofensas sexuais.

Este quadro poderia ser complementado em diferentes nuances: há estudos que mostram que a maioria dos casos de agressões e abuso sexual na família tem pais ou padrastos como autores do crime; existe desconfiança e medo, por parte da população, com relação à atuação da polícia; a vergonha que as mulheres revelam de denunciar ofensas sexuais redundando na não apresentação da queixa; o medo de perder o emprego que também impede a reação diante das ofensas nos ambientes de trabalho; a contribuição negativa da grande mídia que transmite quotidianamente mensagens de reforço às atitudes de discriminação que perpetuam a violência; as atitudes de pais, mães e educadores em geral, e os próprios conteúdos e mensagens educativas que reforçam/naturalizam a subal-ternidade das meninas ou o recurso à violência para a resolução de conflitos.

As primeiras delegacias de defesa da mulher datam de 1985 e as primeiras casas de apoio às mulheres vítimas de violência datam do final da década de 80. Foram resultados da luta do movimento de mulheres contra a impunidade e por políticas de combate a esta categoria de violência. Ainda no período pré-Beijing, diferentes pressões somaram-se à do movimento de mulheres, como a atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) que tomou a questão dos direitos humanos das mulheres e da violência contra mulheres e meninas como um de seus temas prioritários, desenvolvendo campanhas de opinião pública e ações de apoio e proposição de políticas públicas; e a pressão exercida a partir de organismos internacionais, gerando no país uma atenção especial ao

tema e ações nos diferentes âmbitos do poder.

A Lei brasileira é democrática no que diz respeito ao item família, mas ambigualmente permanecem os estereótipos de gênero que ainda colocam as mulheres em lugar de subalternidade neste domínio. Na Constituinte de 1988 logrou-se introduzir um texto avançado, como o do artigo 226, § 8º que dispõe: “O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. Quase todas as Constituições dos 26 estados da Federação – promulgadas após 1988 - fazem também referência à coibição da violência no âmbito doméstico e familiar, com exceção de três: Pernambuco, Roraima e Alagoas. A Constituição Federal prevê ainda punição legal ao abuso, violência e exploração sexuais de crianças e adolescentes.

Entretanto a legislação penal brasileira não tem acompanhado os avanços da Constituição de 1988 no que diz respeito à igualdade de mulheres e homens, inclusive ao alargamento do conceito de entidade familiar. O Código Penal (1940) e o Código Civil (1917) brasileiros reforçam-se mutuamente reproduzindo princípios anacrônicos e discriminatórios valendo-se, por exemplo, de termos como “honestidade” e “virgindade” da mulher.

Por sua vez, o Poder Judiciário no Brasil não está estruturado de forma a atender à demanda da grande maioria da população brasileira, sobretudo quando se trata das camadas populares. É muito baixo o número de mulheres vítimas da violência que têm acesso ao sistema judicial, e a morosidade da justiça contribui para o distanciamento entre o Poder Judiciário e a população. Alguns processos referentes a estupro, estudados em pesquisa realizada em 1998², ultrapassaram o período de oito anos entre a data de instauração do inquérito policial e o trânsito em julgado da última decisão. Mas é importante assinalar que a maioria dos processos pesquisados não ultrapassou o período de três anos de duração.

Existem no país apenas dois núcleos da defensoria pública especialmente voltados para o atendimento à mulher, um no Rio de Janeiro e um no Ceará.

Pesquisa realizada em São Paulo em 1993³, analisando processos judiciais na área de família, revelou a predominância de uma concepção conservadora e patriarcal nas decisões estudadas. Para tal concepção, permanece intacta a posição prevalecente do homem como chefe da soci-

idade conjugal, e da mulher como colaboradora. Consagra-se a idéia da fragilidade e subordinação da mulher, que tem seus comportamentos vigiados, controlados e qualificados; institucionaliza-se, deste modo, a desequiparação de direitos, legitimando-se tratamentos jurídicos diferenciados atribuídos ao homem e à mulher. Com frequência, a atuação do Poder Judiciário continua reproduzindo, acriticamente, estereótipos e preconceitos sociais, inclusive de gênero, impedindo, assim, a efetivação da igualdade, calcada em princípios de solidariedade. A tese da 'legítima defesa da honra' ainda é, por vezes, defendida para absolver acusados de agressões e assassinatos de mulheres. Um estudo feito nas principais revistas de jurisprudência de todo o país constatou que estas apresentavam, em junho de 1999, 15 acórdãos referentes ao tema. Destas decisões, 11 não acolhiam, no caso concreto, a tese da legítima defesa da honra. A amostra é pequena e a ausência de pesquisa empírica sobre a atuação do Tribunal do Júri (tribunal popular), não permite maiores conclusões acerca da dimensão da aceitação desta tese, em primeira instância, nos diversos estados do país. Demonstra-se que, embora prevalecente, a concepção conservadora da Magistratura brasileira não é unânime em todas as decisões, havendo uma heterogeneidade que não pode ser desprezada.

No ordenamento jurídico brasileiro há uma lacuna na questão da prostituição infantil, turismo sexual e abuso de crianças.

Há uma lacuna no ordenamento jurídico brasileiro quanto à prostituição infantil, o turismo sexual e o abuso de crianças, delitos que não estão previstos no Código Penal de 1940, e tampouco no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

O Brasil é signatário dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos e, especificamente, daqueles que repudiam a discriminação por sexo e raça, como a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU-1948), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial/1965, ratificada em 1968; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (ONU-1979), e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher/Convenção de Belém do Pará (OEA-1994), ratificada pelo Congresso Nacional em 1995. Embora a Constituição brasileira de 1988 atribua força de lei aos tratados e convenções assinados pelo Governo e ratificados pelo Congresso Nacional, na prática são raros os operadores do Direito que levam em consideração esses instrumentos, sendo insipiente sua utilização.

INICIATIVAS DO GOVERNO NO PERÍODO PÓS-BEIJING

No nível do Poder Legislativo foram sancionados alguns projetos

de lei que contemplam, direta ou indiretamente, a questão da violência contra mulheres e meninas:

- Lei 9.099 (26/09/1995) - Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, regulando o artigo 98 I da Constituição Federal. Esta lei alterou o rito dos crimes cuja pena máxima não supera 1 ano, dentre eles a lesão corporal leve e a ameaça, que são os dois crimes de maior ocorrência no âmbito familiar.
- Lei 9.278 (10/05/96) - Considera como entidade familiar à união estável entre uma mulher e um homem. Esta lei foi alvo de vetos presidenciais que incidiram sobre os artigos que possibilitariam aos conviventes registrarem contrato, regulamentando seus direitos e deveres.
- Lei nº 9.281 (5/06/1996) – Revoga os parágrafos únicos dos arts. 213 e 214 do Decreto-Lei nº 2.848 de dezembro de 1940 (Código Penal). Esses artigos haviam diminuído a pena para crimes praticados contra pessoa não maior de 14 anos.
- Lei nº 9.318 (5/12/1996) - Acrescenta à alínea “h” do inciso II do artigo 61 do Código Penal (circunstâncias agravantes) a expressão “mulher grávida”, representando um avanço legal na proteção jurídica às mulheres grávidas em situação de violência doméstica.
- Lei 9.455 (7/04/97) - Define os crimes de tortura, dispondo no inciso II do artigo 1º que constitui crime de tortura “submeter alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo”. A pena é aumentada quando o crime é cometido contra gestante (artigo 1º, § 4º, II). Esta Lei não foi criada com a intenção de proteger a mulher vítima de violência doméstica, porém pode vir a ser utilizada neste sentido.
- Lei 9.520 (27/11/1997) - Revoga o artigo 35 e seu parágrafo único do Decreto-lei nº 3.689/41 (Código de Processo Penal) referente ao exercício de queixa da mulher. Tal artigo dispunha que a mulher casada não poderia exercer o direito de queixa sem o consentimento do marido, salvo quando estivesse dele separada ou quando a queixa fosse contra ele.
- Lei 9.807 (13/07/1999) - Dispõe sobre proteção e auxílio às vítimas da violência e testemunhas ameaçadas. É importante ressaltar que tal lei não foi promulgada visando a proteção específica da mulher, mas é um instrumento valioso, devendo ser melhor estudado e analisado visando sua aplicabilidade para a problemática em questão.

- ✎ Em 1998 foi aprovada pelo Congresso, após muita polêmica, a norma técnica elaborada pelo Ministério da Saúde, para a Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes. (mais detalhada no capítulo sobre saúde).
- Outros 27 projetos de lei relativos à violência contra a mulher e
- ✎ 28 projetos relativos a seus direitos civis tramitam, hoje, no Congresso Nacional. Entre estes, destaca-se o projeto de lei de reformulação do Código Civil que, em dezembro de 1997 foi finalmente aprovado pelo Senado Federal com cerca de 300 emendas, retornando à Câmara para ser analisado por uma comissão especial instalada em 1999. Após o pronunciamento
- ✎ desta Comissão, o projeto será submetido ao plenário da Câmara, para então ser encaminhado à Presidência da República para sanção. Entre as propostas de emendas apresentadas - muitas delas aprovadas pelo Senado - estão as que foram formuladas por representantes do movimento feminista, a partir
- ✎ da preocupação central com a assimilação da igualdade entre a mulher e o homem no âmbito da sociedade conjugal, seguindo os preceitos da Constituição Federal de 1988. São propostas que revertem o conceito de 'pátrio poder' para 'poder familiar'; e reconhecem a união estável entre o homem e a mulher como entidade familiar.

Os movimentos feministas propõem reverter o conceito de "pátrio poder" para "poder familiar". E definir união estável entre homem e mulher como entidade familiar.

Entre as iniciativas do Poder Executivo destacam-se:

- Elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), sob coordenação da Secretaria de Estado de Direitos Humanos (SEDH/órgão do Ministério da Justiça associado às agências das Nações Unidas), com participação do CNDM e diversas entidades representativas dos movimentos sociais. A partir da adoção do programa, em 1996, foram estabelecidos convênios com governos estaduais, municipais, instituições não-governamentais e empresas, para sua implementação. Entre as metas a serem cumpridas pelo Governo brasileiro destacam-se a) apoio ao Programa Nacional de Combate à Violência contra a Mulher; b) incentivo à criação de centros integrados de assistência a mulheres sob risco de violência doméstica e sexual; c) apoio às políticas dos governos estaduais e municipais para prevenção
- ✎ da violência doméstica e sexual contra as mulheres; d) incentivo à pesquisa e divulgação de informações sobre a violência contra a mulher e sobre formas de proteção e promoção dos direitos da mulher; e) apoio ao projeto do Governo que trata o estupro

como crime contra a pessoa e não mais como crime contra os costumes. No que se refere a normatividade internacional voltada ao combate da violência contra a mulher, o PNDH estabelece como meta: a) implementação das decisões da Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena, de 1993, que define a violência contra as mulheres como violência contra os direitos humanos; b) implementação da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher; c) implementação das decisões da IV Conferência Mundial da Mulher, Beijing '95. O programa tem ainda capítulos específicos que tratam da população negra e das sociedades indígenas.

- O Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual tem como principal objetivo a articulação de ações interministeriais de combate à violência doméstica e sexual, observando as competências das instâncias federal, estadual e municipal e estabelecendo os termos de cooperação e convênios, quando necessário.
- Outras ações foram implementadas no contexto do PNDH, como o Disque-Denúncia (1996), serviço telefônico para registro de casos de prostituição infanto-juvenil e porno-turismo, a partir do qual foram articuladas ações de fechamento de algumas casas noturnas onde ocorria este tipo de exploração sexual; e a divulgação através da TV Escola, pelo Ministério da Educação e com participação do Ministério da Saúde, de procedimentos de defesa contra a violência doméstica e sexual.
- O Ministério da Justiça formou uma comissão de juízes/as para estudar e propor um Anteprojeto de Reformulação do Código Penal brasileiro. Esta comissão recebeu encaminhamentos de propostas e sugestões, tanto do CNDM quanto de entidades e pessoas representativas do movimento de mulheres. A proposta resultante dos estudos realizados engloba a mudança de classificação do estupro e do atentado violento ao pudor, de crime contra os costumes para crime contra a pessoa; outra modificação é a ampliação dos permissivos para o abortamento legal. Atualmente este anteprojeto está sendo revisado no Ministério da Justiça.
- Foram assinados nove convênios entre o Ministério da Justiça, estados e municípios, para construção e/ou manutenção de 15 casas-abrigo para mulheres sob ameaça de violência, empregando recursos financeiros específicos, aprovados nos Orçamentos da União para os anos de 1997, 1998 e 1999. É um número

- A** pequeno e assim mesmo, o episódio da dotação orçamentária disponibilizada para essas casas é um exemplo que deve ser devidamente analisado. Verbas que se destinavam à reestruturação, manutenção e ampliação dessas instituições não foram gastas (ver item Mecanismos Institucionais).
- O desenvolvimento de campanhas de sensibilização da opinião pública está entre as estratégias do PNDH. O CNDM, associado ao CLADEM (Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa da Mulher) e a outras entidades lançou, em 1998, a campanha Sem as Mulheres os Direitos não são Humanos; a SEDH junto com organizações e entidades de mulheres lançou a campanha Uma Vida sem Violência é um Direito Nosso (1998). Esta campanha focalizou a prevenção da violência intrafamiliar, atividade que culminou com a assinatura pelo Governo e por organizações da sociedade civil, do Pacto Comunitário contra a Violência Intrafamiliar.
- O Ministério da Saúde elaborou e divulgou a Norma Técnica para a Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes (ver item Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos).
- O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e a Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania, da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, estão desenvolvendo, em parceria, uma pesquisa importante para o avanço no desenvolvimento de instrumentos censitários denominados Pesquisa-piloto Resolução de Conflitos Conjugais. Foram entrevistadas 57.755 pessoas em um bairro da cidade do Rio de Janeiro. Segundo dados já divulgados pelo IBGE, apenas 6,6% das mulheres vitimadas procuraram uma delegacia especial de atendimento à mulher. A pesquisa mostra ainda que a maior parte dos casos não chega às delegacias porque estes são conflitos considerados de 'âmbito privado'.

Verbas para reestruturação, manutenção e ampliação das casas-abrigo não foram gastas, apesar de aprovadas nos orçamentos da União em 1997, 1998 e 1999.

OBSTÁCULOS E COMENTÁRIOS

- As reformas dos códigos Civil e Penal não têm recebido, por parte do Poder Legislativo, a necessária prioridade. Há 25 anos arrasta-se a tramitação de um projeto de lei para a reforma do Código Civil. No que se refere ao Código Penal, os projetos de lei relativos à violência contra a mulher estão com suas tramitações praticamente paralisadas. Esta estagnação decorre basicamente de 2 fatores: resistências ideológicas a um tratamento mais pro-

gressista relacionadas à violência contra a mulher; e a demora do Poder Executivo no encaminhamento de anteprojeto de sua autoria para a reforma ampla do Código. O Ministério da Justiça, ao longo dos últimos anos, constituiu diferentes e sucessivas comissões com este objetivo, entretanto, os anteprojetos produzidos por cada uma delas nunca saíram do âmbito do Poder Executivo.

-
- Nenhuma das leis aprovadas pela Câmara Federal no período pós Beijing, faz menção à violência psicológica, prevista na Convenção de Belém do Pará. Esta forma mais sutil e menos comprovável de violência é muito freqüente e, por vezes, ainda mais nociva do que a física, o que reforça os argumentos a favor da elaboração de uma lei específica sobre a violência que se dá, principalmente, no âmbito doméstico. Nas duas últimas legislaturas, deputadas ligadas ao movimento de mulheres apresentaram projetos de lei referentes à prevenção, punição e erradicação da violência doméstica, a partir de proposta elaborada pelo Comitê Latino-americano e do Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM) do Brasil. No entanto, o Projeto foi retirado pelas autoras, devido a fortes resistências dos parlamentares, em relação ao seu conteúdo.
 - Com a aprovação da Lei 9.099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais, foram reduzida as dificuldades de acesso à Justiça, bem como a sua morosidade para os crimes de menor potencial ofensivo. As maiorias dos crimes perpetradas no âmbito familiares e domésticas são cobertas por esta lei, o que não elimina a ocorrência de grave distorção, na medida em que este tipo de violência tem sido trivializada. Há por isto polêmica em torno dos benefícios que esta Lei possa ter trazido, uma vez que ela privilegia a conciliação, fazendo com que se suspendam com freqüência os processos, o que pode ser um risco no sentido de perpetuar a banalização desta forma específica de violência perante a Justiça Criminal. Com a finalidade de acabar com a morosidade da Justiça brasileira, esta lei tem tendido a beneficiar o agressor que, na maior parte das vezes, paga uma ínfima pena de multa, ficando livre de antecedentes criminais. Nos crimes de violência sexual contra mulheres, principalmente quando estas são adultas, há por vezes, uma 'inversão'. Através dos discursos proferidos pelos operadores do direito ao longo do processo, as vítimas transformam-se em réus e vice-versa. A mensagem veiculada por esses agentes, muitas vezes, reforça a idéia de que o estupro é um crime em que a vítima tem que

provar que não é culpada, ou seja, que não concorreu para a ocorrência do delito.

- Por outro lado, há o fato de que o Brasil dispõe de leis, normas, programas, compromete-se com protocolos internacionais de combate à violência doméstica e sexual, mas ainda é baixo o nível de efetivação desses mecanismos. Assim, cresceu o número de delegacias especializadas da mulher e de casas abrigo mas a grande maioria desses equipamentos ainda funciona precariamente. Faltam recursos, falta vontade política, falta sensibilidade e capacitação de profissionais. Em 1993 existiam 152 delegacias em todo o país⁴. Em 1999, este número subiu para 255⁵. Mas esta é uma baixa cobertura, considerando-se que 124 dessas unidades estão concentradas no estado de São Paulo e que a maioria das mulheres brasileiras, espalhadas pelos 5506 municípios do país (dado de 1998), não tem acesso a este serviço. Não há dúvida de que o atendimento especializado e específico a mulheres e meninas vítimas é uma iniciativa inovadora que não só possibilita o incentivo às denúncias como confere maior visibilidade ao fenômeno da violência de gênero, em especial da violência doméstica. Mas os serviços prestados por essas delegacias precisam ser avaliados. Observa-se um baixíssimo nível de divulgação dos mesmos, e há indícios de que muitas têm sido instrumento de reprodução de violência contra as mulheres, subvertendo sua própria missão. Não há uma norma comum que oriente o trabalho desenvolvido por esses equipamentos sociais e não existe uma articulação estratégica entre essas instâncias, ou espaços permanentes de trocas de informações suficientes para permitir o aprimoramento, socialização e ampliação dessas experiências. Assim, tanto as delegacias quanto às casas abrigo ficam sujeitas a discontinuidades a cada mudança administrativa, e a qualidade de seus serviços depende da disponibilidade, capacidade e vontade política da equipe que está na gestão.
- O PNDH também merece ser avaliado. Grande parte de seu texto representa uma manifestação formal de intenções e propósitos, cuja aplicação depende da vontade política dos governos e da capacidade de pressão da sociedade civil, o que faz supor que estaremos distantes de sua efetivação nas diversas regiões brasileiras, marcadas pela desigualdade de condições de vida nos aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais. O interior do Brasil, principalmente em suas áreas rurais, permanece praticamente esquecido no que tange à implementação

A violência psicológica contra a mulher é uma forma sutil e menos comprovável, embora mais nociva, às vezes, do que a violência física.

dessas políticas. Acreditamos que, se for feito um mapeamento dos projetos implementados no contexto do PNDH, se verificará uma concentração nas regiões sul e sudeste.

- A questão racial merece um tratamento mais específico, a começar pelos dados, que devem ser coletados levando-se em conta este recorte. No PNDH há um tópico dedicado à população negra, onde são listados compromissos de curto, médio e longo prazo⁶. Conforme expressa Helio Santos em seu artigo publicado no Observatório da Cidadania nº 3, as delegacias especializadas em crimes raciais não proliferaram, existindo apenas duas no país, a de São Paulo, criada em 1993 e a de Sergipe, criada em 1995. Parece ser necessário estabelecer conexões entre essas instâncias e aquelas que atuam especificamente sobre a questão da violência contra as mulheres. De outro lado, por exemplo, a Fundação Palmares, e mesmo o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI), criado em novembro de 1995 e que está abrigado no mesmo Ministério da Justiça onde se localiza o CNDM, não parecem estabelecer um 'diálogo' com o PNDH para aprofundar discussões sobre a questão específica da violência de que são vítimas as mulheres, meninas e adolescentes afro-descendentes.
- Não há política pública consistente no sentido de eliminar o tráfico de mulheres e meninas, ou de prestar assistência às vítimas de violência derivada da prostituição e do tráfico. O Disque Denúncia foi lançado com grande divulgação, com posterior arrefecimento, o que sugere a necessidade de uma avaliação, para a publicização permanente deste serviço.
- A atuação do Ministério da Saúde foi importante, através do Departamento de Gestão de Políticas Estratégicas e da Área Técnica de Saúde da Mulher, em sua competência na elaboração da norma técnica para a Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes e iniciativas de sensibilização e capacitação de profissionais para sua aplicação. Infelizmente a implantação da norma técnica ainda se esbarra em questões burocráticas, ou nas resistências de profissionais de saúde que se negam ao atendimento das mulheres que procuram o serviço de abortamento legal; de juízes que negam o (desnecessário) alvará que permite a realização do procedimento nos casos previstos por lei; ou ainda por interferência de membros da igreja católica, que têm lançado mão de liminares alegando risco de vida para as mulheres/meninas. Por outro lado ain-

- da é proporcionalmente pequena a quantidade de hospitais que oficialmente oferecem este serviço: até janeiro de 2000 eram 17 em todo o território nacional, sendo que 11 na Região Sudeste⁷.
- Existem projetos desenvolvidos por ONGs de mulheres que têm contribuído na proposição, implantação e controle das políticas públicas no âmbito da violência de gênero, assim como no monitoramento da ação parlamentar. Alguns desses são financiados com recursos governamentais. São projetos de capacitação para promotoras legais populares; para a formação de profissionais da área de segurança pública; para o atendimento interdisciplinar às mulheres de baixa renda vítimas de violência, seus agressores e famílias; para profissionais envolvidos na atenção à mulher em situação de violência nos serviços de saúde, entre outros.

Projetos desenvolvidos por mulheres têm contribuído para a proposição, a implantação e o controle de políticas públicas sobre violência de gênero.

RECOMENDAÇÕES

- Cumprimento das leis, normas e protocolos referentes à violência contra a mulher e direitos humanos das mulheres e meninas.
- Assinatura, pelo Governo brasileiro, do Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.
- Urgente reformulação de toda a legislação infraconstitucional discriminatória, especialmente o Código Penal e o Código Civil.
- Aprovação e garantia de repasse dos recursos previstos na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual da União, para políticas e programas que visem assegurar a execução de programas e de ações de prevenção e erradicação da violência doméstica/familiar.
- Desenvolvimento de políticas intersetoriais, introduzindo uma lógica de transversalidade nas ações de prevenção e combate à violência de gênero.
- Criação e/ou manutenção de uma rede nacional de Centros de Atendimento Integrado às mulheres em situação de violência doméstica, cobrindo as zonas rurais e urbanas e contando com profissionais especializados e capacitados para o atendimento jurídico, psicológico e social das mulheres e suas crianças.
- Ampliação da rede de delegacias especializadas no atendimento às mulheres, na perspectiva de garantir o acesso de toda a comunidade a este serviço, investindo na reestruturação, ma-

nutenção e avaliação permanente desses equipamentos sociais, e promovendo o intercâmbio de informações e experiências.

- Criação, em todos os estados, de Núcleos de Defensoria Pública específicos para mulheres.
 - Financiamento e promoção de serviços especializados nas áreas da saúde física e mental e assistência social para o atendimento clínico e psicológico das vítimas e perpetradores da violência doméstica/familiar pelo Sistema Único de Saúde.
- Estabelecimento de uma política de estímulo para o desenvolvimento de estudos e pesquisas (seja pelos órgãos federais, fundações ou ONGs) sobre as causas e conseqüências da violência de gênero, bem como para a elaboração de instrumentos de avaliação e monitoramento dos objetivos estratégicos da Plataforma de Ação.
- Criação de um sistema nacional de dados sobre violência com recorte de gênero, raça/ etnia, nível de renda e educacional, ocupação, e registro das situações especiais (pessoas com problemas físicos e mentais).
 - Incentivo e apoio a instituições e empresas públicas e privadas que desenvolvam trabalhos e ações que contribuam para a prevenção e erradicação da violência doméstica/familiar. Promoção de um processo de intercâmbio e articulação entre essas experiências e as iniciativas governamentais, dando visibilidade para as experiências melhores sucedidas.
- Garantia da incorporação, nos currículos dos cursos de formação de agentes da segurança pública (polícia civil e militar) do tema Direitos Humanos, assegurando o enfoque racial e de gênero.
 - Promoção de cursos e seminários, para capacitação de funcionários públicos das áreas de segurança, saúde e educação, visando à promoção e o respeito aos Direitos Humanos e a eliminação de todas as formas de racismo e sexismo.
- Promoção de cursos e seminários de sensibilização e capacitação dos operadores do Direito, em especial dos juizes, para a adoção dos instrumentos e mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos das mulheres.
- Incorporação, nos currículos dos cursos das Escolas de Magistratura, do tema Direitos Humanos, assegurando o enfoque de gênero e raça.
 - Promoção e estímulo à realização de campanhas de opinião pública e/ou educativas regionalizadas, contemplando o tema da violência doméstica e sexual, elaboradas a partir de consulta

A a diferentes setores competentes.

A

A

A

A

A

A

A

A violência doméstica e sexual requer a realização de campanhas de opinião pública, educativas e regionalizadas, e consultas a vários setores.

NOTAS

- ¹ Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos. Dossiê Violência contra a Mulher; Regional Pernambuco da RedeSaúde, Larangeira M. (Coord. editorial), Brasil, 1999, p.6.
- ² "Estupro Crime ou Cortesia", elaborado por Silvia Pimentel, Ana Lúcia P. Schritzmeyer e Valéria Pandjjarjian em 1998, Sergio Antonio Fabris, Editor, Porto Alegre.
- ³ "A figura/personagem mulher em processos de família", elaborado por Silvia Pimentel, Beatriz Di Giorgi e Flávia Piovesan em 1993. Sergio Antonio Fabris, Editor, Porto Alegre.
- ⁴ Nações Unidas. IV Conferência Mundial sobre a Mulher – Beijing, China, 1995; Editora Fiocruz, 1996. P335.
- ⁵ Ministério da Justiça, Sec. de Estado dos Direitos Humanos, CNDM, UNIFEM. Memória.Gestão 95/99 CNDM, p.35.
- ⁶ Santos, Helio. "Políticas Públicas para a População Negra no Brasil". In: Instituto del Tercero Mundo/ IBASE. Observatório da Cidadania nº 3/ 1999. Rio de Janeiro, 1999.
- ⁷ Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos. Jornal da RedeSaúde nº 18; Set.1999, p.6.

SAÚDE DIREITOS SEXUAIS E DIREITOS REPRODUTIVOS

PANORAMA

O ACESSO das mulheres, em todos os ciclos de sua vida, a informações e serviços integrados de atendimento à saúde, que sejam adequados e com custos acessíveis, é um dos objetivos estratégicos expressos na Plataforma de Ação Mundial/ Beijing'95 em seu capítulo IV C, sobre Mulher e Saúde. O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), criado doze anos antes de Beijing, foi concebido dentro desses parâmetros. É uma política que contempla as mulheres desde a adolescência até o pós climatério, proporcionando um amplo leque de ações que incluem a assistência desde os níveis mais simples aos mais complexos, desde a prevenção à atenção curativa, englobando ações de planejamento familiar - este concebido como direito a informação e acesso a tecnologias de concepção e de anticoncepção. O programa preconiza também a oferta de espaços educativos que informem as mulheres sobre seu corpo e sobre atitudes preventivas¹.

Por sua vez, a reforma do sistema de saúde brasileiro se consubstancia no Sistema Único de Saúde (SUS), consagrado na Constituição brasileira de 1988 que declara, em seu capítulo sobre a saúde, ser esta um direito de todos e um dever do Estado. O SUS é formado por uma rede hierarquizada de serviços (postos e centros de saúde, hospitais públicos, filantrópicos e privados, clínicas especializadas e laboratórios)². O sistema baseia-se nos princípios da universalidade, integralidade e equidade, e tem como diretriz a descentralização, com direção única em cada esfera de governo³, e a participação da comunidade através de mecanismos institucionalizados de controle social, os conselhos de saúde (nacional, estaduais e municipais, criados pela Lei Orgânica da Saúde (Lei 8.080 e 8.142/90).

O movimento de mulheres e o movimento sanitarista foram atores centrais que influenciaram a concepção do PAISM e do SUS, em um processo que atribui, ao Brasil, uma posição politicamente avançada no

âmbito dos debates estabelecidos na ONU, e diante dos compromissos assumidos em Beijing. As delegações brasileiras que compareceram às Conferências do Cairo (1994/Conferência sobre População e Desenvolvimento) e de Beijing (1995/ Conferência sobre a Mulher) levaram como bagagem, todo o processo de discussão e participação da sociedade civil na elaboração das políticas públicas para a saúde. O Brasil esteve apto, e efetivamente desempenhou este papel, de defender posturas e propostas avançadas para o contexto internacional, de equidade na assistência, integralidade das ações, e defesa dos direitos sexuais e reprodutivos.

Entretanto, o período pós Beijing coincide com o acirramento dos desafios colocados pelo processo de globalização, em que as decisões macro econômicas têm distanciado o país do modelo equitativo, base da concepção do SUS. A partir de 1995 agrava-se uma crise de financiamento do SUS, trazendo grande instabilidade ao Ministério da Saúde, que chegou a nomear três ministros no período. Esta crise está diretamente ligada à política orçamentária do Governo e às pressões pelo esvaziamento do Sistema Único de Saúde (cada vez mais identificado como um sistema destinado às pessoas carentes) e pela privatização do setor. Nos últimos dez anos, crescem os seguros de assistência privada em saúde, apesar das leis que garantem assistência universal. Quarenta milhões de brasileiros se tornaram usuários de seguro privado de saúde e os outros 120 milhões dependem exclusivamente do setor público⁴. A adesão da população aos seguros de saúde privado, representa um sacrifício dentro de uma situação onde os salários têm um poder de compra cada vez mais reduzido, fato que revela o descrédito nos serviços públicos do SUS.

Apesar de previstas pelas leis que regulam o sistema de seguridade social, as verbas para a saúde têm sido sistematicamente desviadas e o gasto per capita aproxima o Brasil dos países mais pobres do mundo. Dezesete anos passados da criação do PAISM e doze anos da consagração do SUS pela Constituinte, a situação da atenção à saúde no país está longe de contemplar as necessidades básicas da população como um todo, e especificamente das mulheres. Embora existam experiências bem sucedidas de implantação do PAISM, o programa ainda não é uma realidade para toda a rede pública.

O SUS, através do qual o PAISM deve ser implementado, além de enfrentar a falta de recursos, enfrenta também obstáculos que se referem à metodologia de municipalização, que envolve a vontade política dos gestores e a capacidade de controle, por parte dos diferentes atores sociais. O que tem acontecido é um processo gradual e desigual de

municipalização, aportando efeitos diferenciados nos âmbitos municipais e estaduais. Persistem estruturas burocratizadas e, em muitos casos, corruptas na saúde pública, além da carência de profissionais sensibilizados e capacitados para adotar novas linhas de trabalho.

Apesar deste cenário, o Ministério da Saúde tem tentado avançar na formulação, e implementação de políticas direcionadas para a lógica do SUS. Assim, têm sido priorizadas ações básicas de saúde, como a implementação do Programa de Saúde da Família e do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, com a perspectiva de potencializar, através destes programas, os serviços de assistência básica à saúde das mulheres (pré-natal, planejamento familiar e prevenção do câncer de colo, por exemplo). No entanto, neste sentido, ainda constata-se um quadro bastante preocupante para a saúde das mulheres brasileiras:

Os altos índices de mortalidade materna revelam deficiências e má-qualidade dos serviços de pré-natal. Estima-se que 98% dos óbitos maternos são evitáveis.

Mortalidade Materna - O governo brasileiro reafirmou, nas conferências do Cairo e de Beijing, o compromisso assumido desde a 23ª Conferência Sanitária Panamericana (1990), de reduzir o índice de mortalidade materna em 50% até o final da década, tendo acrescentado o compromisso de que, em 2015, este índice estaria reduzido em mais 50%. No entanto permanecemos como o maior índice de mortalidade materna na América Latina. Em 1995 registrava-se 49.9 mortes maternas para cada 100 mil nascidos vivos. Aplicados os fatores de correção⁵, o Ministério da Saúde estimou a ocorrência de 134 óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos (MS/ 1995). Em 1996 foi registrada uma ligeira queda, para 45/100 mil, sem correção. Não há dados sobre 1997 e 1998. Mas em recente análise sobre a letalidade exclusivamente hospitalar por causa obstétrica - que em geral representa 75% do total de mortes maternas - foi observado que em 1996 e 1997 esta cifra permaneceu estável, numa relação de 30 mortes maternas por 100 mil nascidos vivos. Em 1998, esta cifra retornou a 40/100 mil nascidos vivos, indicando uma tendência de crescimento do coeficiente de mortalidade materna⁶. Universalmente, os índices de morte materna são um indicador importante da capacidade do sistema em responder às necessidades das mulheres. Índices altos revelam deficiências e má qualidade dos serviços de pré-natal. Estima-se que 98% do total de óbitos maternos no Brasil sejam evitáveis, bastando contar com o acompanhamento do peso e da pressão arterial durante a gravidez. Outro fator que aumenta o risco de morte materna é a realização de cesarianas. Estudo recente, feito pela pesquisadora Lynn Silver (Fiocruz) aponta que no Brasil, ao ano, cerca de 120 mil a 558 mil cesarianas desnecessárias são, ainda, realizadas.

Desde a primeira metade da década de 80 têm sido criados Comitês de Morte Materna. Mas estes comitês têm funcionado precariamente, prevalecendo o discurso técnico, em detrimento do desenvolvimento de uma ação de monitoramento e visibilização mais consistente do problema. Em março de 1994 o Ministério da Saúde instituiu o dia 28 de maio como o Dia Nacional de Redução da Mortalidade Materna, data na qual devem ser realizadas avaliações, em todos níveis do SUS, dos programas desenvolvidos com tal finalidade. Em abril do mesmo ano criou-se a Comissão Nacional de Prevenção da Mortalidade Materna, com caráter técnico-consultivo (ver iniciativas do Governo no Período pós Beijing).

Abortamento - O Alan Guttmacher Institute, utilizando dados do DATASUS sobre número de hospitalizações decorrentes de abortamento, e aplicando uma fórmula de correção, estima que no Brasil ocorreram, em 1994, 1 milhão e 400 mil abortamentos clandestinos. Estudo publicado na revista Estudos Feministas⁷, utiliza a mesma fórmula para estimar os dados para 1995 e 1996, identificando uma queda gradativa desta estimativa, no nível nacional e ressaltando diferenças regionais (Tabela 1) e estaduais. Em alguns estados como Acre, Amapá e também no Distrito Federal, os dados apontam que não houve redução do número de abortamentos clandestinos. Afirma o estudo: “para o Brasil como um todo, entre 1994 e 1995 a queda foi de 12% e, entre 1995 e 1996, de 11%”.

Dados oficiais indicam que o abortamento constitui a 5ª causa de internação na rede do SUS, e é responsável por 9% das mortes maternas e 25% da esterilidade por causa tubária⁸. Esta questão tem tido uma presença marcante, tanto na pauta do Congresso Nacional, como da mídia, mobilizando a opinião pública em torno do tema. Logo após a Conferência de Beijing, uma proposta de emenda constitucional para garantir a inviolabilidade do direito à vida desde a concepção, foi rejeitada pela Câmara dos Deputados, após intenso debate para o qual foram convocadas representações da sociedade civil.

Fato importante foi a implantação de novos serviços de aborto legal, que atendem aos casos em que a gravidez resulta de estupro ou onde há risco de vida para a gestante. Este número cresceu de 6 para 18, do início da década até o ano 2000, o que não representa, evidentemente, um número proporcional às dimensões da rede pública e das necessidades da população. A questão do abortamento inseguro ainda não está amplamente reconhecida como questão de saúde pública. Somam-se aos entraves encontrados no interior da própria rede pública, a falta de

**Interrupções Voluntárias da Gravidez - Estimativa Moderada (fator 3,5)
Brasil e Grandes Regiões - 1994/1995/1996**

Regiões	Hospitalizações decorrentes de Abortamento (SUS)			Interrupções Voluntárias da Gravidez (estimativa)		
	1994	1995	1996	1994	1995	1996
Norte	19.889	18.936	16.459	58.600	56.100	48.800
Nordeste	121.406	105.285	94.752	358.600	310.900	279.800
Sudeste	127.332	113.969	101.732	376.100	336.800	300.600
Sul	26.551	22.227	19.247	78.500	65.700	57.000
C. Oeste	16.683	14.281	14.170	49.300	42.200	41.900
Total	311.861	274.698	246.370	921.100	811.700	728.100

Fonte: DATSUS

O abortamento inseguro ainda não está amplamente reconhecido como questão de saúde pública.

sensibilização dos profissionais da área, para oferecer um atendimento adequado aos casos previstos por lei e também aos casos de seqüelas por abortamento mal realizado. A maior parte dos programas de abortamento legal apresentam problemas no seu desenvolvimento: falta de divulgação, falta de sensibilização e capacitação dos/as profissionais envolvidos/as, entraves burocráticos criados pelos médicos/as ou por juizes. Apesar desses programas estarem regulamentados há permeabilidade às resistências que trazem riscos de retrocesso.

Câncer de Colo do Útero - No Brasil, morrem cerca de 7 mil mulheres ao ano em consequência do câncer de colo uterino. Esta é a terceira doença que mais atinge a população feminina, chegando a representar 15% dos casos de tumores malignos em mulheres. Dado de 1998 mostra que 5,7 milhões de mulheres na faixa etária entre 35 e 49 anos de idade nunca haviam feito o exame de Papanicolau⁹. Desde a década de 70 o Ministério da Saúde, por intermédio do Instituto Nacional do Câncer (Inca), tem desenvolvido programas voltados para a prevenção do câncer de colo, com a elaboração, revisão e atualização de normas técnicas, criação de serviços de referência e treinamento de profissionais. Estas iniciativas não têm tido, entretanto, impacto importante sobre a cobertura dos exames preventivos, e existem problemas relacionados ao funcionamento dos laboratórios de análises, como a demora na entrega de resultados, e falhas no cumprimento das normas para a manutenção do padrão de qualidade e confiabilidade desses resultados. Para as mulheres, coloca-se grande dificuldade de acesso aos serviços, sobretudo em regiões rurais ou afastadas dos grandes centros, e persiste uma cultura que, com variações regionais, se caracteriza pela

desinformação, medo e constrangimento, gerando resistências diante da necessidade de se submeterem ao exame preventivo.

HIV/Aids - O número de casos de mulheres infectadas pelo HIV vem crescendo largamente no Brasil, evoluindo da proporção de 1 mulher infectada para 16 homens, em 1986, para 1 mulher a cada 2 homens, em 1998. Os últimos Boletins Epidemiológicos emitidos pelo Ministério da Saúde (Coordenação Nacional de DST/Aids) divulgam a notificação de 204.000 casos de mulheres com Aids, sendo que destas, 12.800 estão grávidas. A feminização da epidemia, que atinge mais as mulheres em idade fértil, tem tido um impacto tão grande no número de crianças infectadas pelo HIV por transmissão perinatal, que levou o Ministério da Saúde a priorizar ações preventivas neste campo. Ela vem acompanhada pela interiorização e pauperização da epidemia. Em 1985 a doença havia chegado a 10 municípios do país e, em 1995, a 950 municípios. Houve aumento progressivo do número de casos em mulheres com pouca ou nenhuma instrução, sendo que 75% das mulheres infectadas têm menos de 8 anos de estudo¹⁰. São mulheres cuja saúde é mais debilitada devido à situação de pobreza em que vivem, com o consequente menor acesso a informação, serviços de qualidade, métodos de prevenção. Junto a estas mulheres é também alta a incidência das infecções sexualmente transmissíveis, o que comprovadamente constitui um fator que aumenta de risco de contaminação. São também mulheres com um baixo grau de empoderamento para a negociação da prática do sexo seguro. Uma pesquisa por amostragem, divulgada em 1999, mostra que cerca de 76% das pessoas sexualmente ativas relataram não utilizar a camisinha em suas relações sexuais.¹¹

Saúde de Adolescentes - A saúde sexual e reprodutiva na adolescência tornou-se um tema candente na última década, transformando-se, cada vez, em um desafio para o sistema de saúde. Dados do Ministério da Saúde, IBGE e do FNUAP revelam, por exemplo, que no Brasil o parto representou, em 1996, a primeira causa de internação de meninas de 10 a 14 anos no sistema público de saúde. Entre 15 e 19 anos o principal motivo de internação das mulheres foi a gravidez, parto e pós parto, perfazendo 80.1% das internações em todo o país. Cerca de 14% das mulheres abaixo de 15 anos entrevistadas na Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde (PNDS/1996) já tinham ao menos 1 filho. Este percentual é mais elevado nas áreas rurais do que nas áreas urbanas, e aumenta também, significativamente, entre as jovens sem nenhum ano de escolaridade (quase 50% das jovens entre 14 e 19 anos nesta categoria já haviam engravidado pelo menos 1 vez) e 25.27% das

cesarianas realizadas no SUS foram feitas em adolescentes de 15 a 19 anos. Apenas 14% das jovens entre 15 e 19 anos usavam algum tipo de método contraceptivo¹². De 1993 a 1997, as curetagens pós abortamento realizadas pelo SUS em adolescentes saltaram de 19% para 22% do total de procedimentos. A estimativa é de que houve, em 1996, 241.392 casos de abortamento em jovens de 10 a 19 anos. (PROSAD/MS/1996). Em 1995, 13% dos óbitos de mulheres jovens entre 15 e 19 anos e 22% dos óbitos na faixa etária de 20 a 24 anos se deveram a causas registradas como maternas. Mais de 240 mil adolescentes no Brasil, antes dos 20 anos, experimentaram a gravidez e parto.

As adolescentes brasileiras estão iniciando cedo sua vida sexual, usando pouco os métodos preventivos e expondo-se às infecções sexualmente transmissíveis e aos riscos do abortamento feito na clandestinidade. Vários estudos mostram o crescimento dos casos de Aids entre jovens, sendo que nas meninas a principal via de transmissão são as relações sexuais desprotegidas.

As adolescentes brasileiras estão iniciando cedo sua vida sexual. Usam pouco os métodos preventivos e se expõem às DSTs e aos riscos do aborto clandestino.

Reprodução Assistida - A saúde integral da mulher (e de homens) e seus direitos reprodutivos incluem o direito de ter acesso aos tratamentos para a infertilidade e às tecnologias de reprodução assistida (RA). Este é um campo da medicina que merece muita atenção, em particular porque desenvolvimento de novos tratamentos de infertilidade e de novas técnicas de RA, ao mesmo tempo em que podem trazer soluções, também podem trazer sérias implicações para a saúde da mulher. Existem no Brasil cerca de 86 clínicas que atuam na área de esterilidade, das quais 70 são Centros de Reprodução Assistida (prestam assistência e realizam pesquisas). Apenas 26 integram o Registro Latino-Americano de Reprodução Assistida, que garante o controle da qualidade do serviço, e 5 são clínicas institucionais, ou seja, fazem parte de instituições gerais de saúde.¹³

As únicas diretrizes existentes, para serviços e profissionais de RA quanto aos aspectos de ética e de assistência médica são as Normas Éticas para a Utilização das Técnicas de Reprodução Assistida (resolução do Conselho Federal de Medicina CFM N°. 1.358/92). Elas não têm força de lei. Portanto, as instituições que trabalham com RA no Brasil estão de certo modo na ilegalidade, inclusive porque o Ministério da Saúde, a quem cabe definir as condições técnicas dos serviços de saúde, não emitiu até o momento uma Norma Técnica para orientar serviços e profissionais, e a Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), a quem

cabe elaborar as normas éticas no campo da pesquisa, ainda não apresentou orientação aos pesquisadores sobre reprodução humana, incluindo a RA.

Esta omissão do Ministério da Saúde e da CONEP tem trazido prejuízos para a clientela, em especial para as mulheres, para as clínicas e para os profissionais da área, dificultando inclusive a importação de materiais necessários ao desempenho do trabalho de instituições e profissionais. Tramitam no Congresso Nacional projetos de lei sobre o assunto.

Assiste-se, cotidianamente, o marketing agressivo das clínicas de reprodução humana na grande imprensa brasileira, sob o manto da divulgação científica e da popularização da ciência. Há uma ausência de pesquisas brasileiras sobre as decorrências das técnicas e processos da RA sobre a sanidade física e mental das mulheres. No início de 1995 (05/01/95) foi aprovada a lei 8.974, intitulada Normas para o Uso das Técnicas de Engenharia Genética e Liberação no Meio Ambiente de Organismos Geneticamente Modificados, conhecida como Lei de Biossegurança. Esta lei regula o uso de técnicas de engenharia genética visando proteger a vida e a saúde dos seres vivos e do meio ambiente.

Entre os compromissos firmados em Beijing '95, estava o de aumentar os recursos e supervisionar o desenvolvimento da saúde das mulheres. Analisando diferentes peças orçamentárias, constata-se que o Brasil não atingiu este objetivo estratégico. O Plano Plurianual (PPA) de governo para o período de 1996 a 1999 considera fundamental a estabilidade dos preços como condição para a recuperação do desenvolvimento e saída da recessão. Por outro lado, no que se refere à saúde da mulher, o PPA estabeleceu, entre seus objetivos: a) a melhoria da qualidade da assistência pré-natal, parto e puerpério, diminuindo a mortalidade materna; b) o incremento da cobertura de ações de diagnóstico e tratamento precoce do câncer cérvico uterino e de mama; c) o desenvolvimento de ações e difusão de informações sobre a saúde da mulher; d) a vacinação contra o tétano das mulheres em idade fértil.

Para minimizar os efeitos do ajuste estrutural sobre as populações mais vulneráveis, o Brasil e outros países, por recomendação do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, criou em 1999 uma Rede de Proteção Social composta por 22 programas, sendo 6 da área de saúde. Entre estes destacamos os programas de Saúde da Família, Saúde da Mulher e Combate a Carências Nutricionais. A maioria dos programas que compõem esta Rede não

conseguiu atingir as metas de execução orçamentária. Recente estudo do Centro Feminista de Estudos e Assessoria¹⁴ sobre as Leis Orçamentárias Anuais de 1995 a 1998 indica que o Ministério da Saúde (MS) gastou em torno de 90% do orçamento que lhe foi autorizado. Entretanto, quando se observa especificamente os programas voltados para a saúde da mulher, estes percentuais caem sensivelmente, chegando por vezes a zero, conforme demonstra o gráfico na página seguinte.

É importante destacar que o SUS dispõe tanto de recursos federais (63%), quanto estaduais (20.6%) e municipais (16.4%). O gráfico se refere exclusivamente aos gastos federais. Analisando-se especificamente os recursos destinados à saúde reprodutiva, incluindo gastos hospitalares e ambulatoriais, observa-se que “entre 1995 e 1997, os gastos (...) financiados com recursos federais (União), apresentaram um crescimento de quase 34%, ao passar de R\$834 milhões em 1995 para R\$1,119 bilhão em 1997. Esse incremento, no entanto, deve-se quase exclusivamente ao aumento de recursos destinados ao fornecimento de medicamentos para o controle da DST/Aids. Em percentuais, os dispêndios com saúde reprodutiva variaram entre 11.2% (1995) e 13.6% (1997) do gasto ambulatorial e hospitalar do Ministério da Saúde e a 4.5% (1995) e 5.9% (1997) da despesa total daquele Ministério. Em valores *per capita* o gasto total do Ministério da Saúde foi de R\$94,00 em 1996 e o destinado à saúde reprodutiva de aproximadamente R\$10,00”¹⁵.

O Brasil não atingiu o objetivo estratégico firmado em Beijng de aumentar os recursos e supervisionar o desenvolvimento da saúde das mulheres

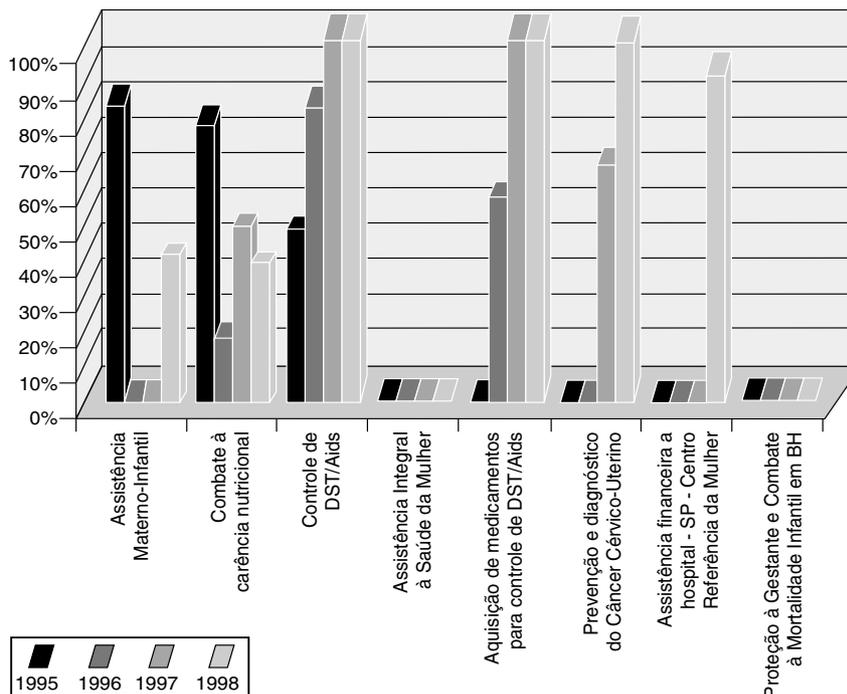
A análise do Orçamento¹⁶ sugere fortes compromissos assumidos pelo país com a banca de credores internacionais, principalmente com o FMI, forçando a redução do grau de priorização de políticas sociais fundamentais, com efeitos nefastos para a saúde da mulher. Segundo relatório divulgado pelo Conselho Nacional de Saúde, referente aos meses de janeiro a junho de 1999, os encargos e juros da dívida externa somaram R\$26,2 bilhões de reais para amortização. Em seis meses foram gastos R\$32,2 bilhões com esses mesmos encargos. Isto corresponde a 4 vezes a despesa do MS no mesmo período.

INICIATIVAS DO GOVERNO NO PERÍODO PÓS-BEIJING

PODER LEGISLATIVO

- Lei 9.263 (1996) - regulamenta o parágrafo 7º do artigo 226 da Constituição Federal, que determina que é responsabilidade do Estado fornecer recursos educacionais e científicos para o exer-

Execução Orçamentária dos Programas ligados à Saúde da Mulher - Ministério da Saúde



cício do planejamento familiar considerado como um direito social. Assegura informação, orientação e acesso aos diferentes métodos através da rede pública de saúde. Esta lei foi aprovada, após 5 anos de debates e negociações que envolveram os setores interessados (organizações de mulheres, profissionais da área médica e Ministério da Saúde). O Presidente da República vetou parcialmente os artigos que tratavam da esterilização cirúrgica voluntária de homens e mulheres, mas este veto foi derrubado, no Congresso, em agosto de 1997.

- Lei 9.797 (06/05/1999) - sancionada na íntegra pelo Presidente da República. Dispõe sobre a obrigatoriedade da cirurgia plástica reparadora da mama pela rede de unidades integrantes do SUS nos casos de mutilação decorrentes de tratamento de câncer.



PODER EXECUTIVO

- Anteprojeto de Reforma do Código Penal - em discussão no Ministério da Justiça, este anteprojeto amplia os permissivos de aborto legal. O Código atual admite apenas o aborto nos casos de estupro e risco de vida para a gestante. O projeto prevê a ampliação para os casos em que a gestação coloca em risco de dano grave e irreversível a saúde da mulher, e para os casos de anomalia fetal grave. Após o resultado da

discussão no MJ, o anteprojeto será ainda encaminhado ao Congresso Nacional para aprovação.

- Restruturação da Comissão Intersectorial de Saúde da Mulher (CISMU/1996) - criada em 1993, a CISMU é um órgão assessor do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que exerce a função de acompanhar as políticas de saúde a partir da perspectiva de gênero; fazer recomendações ao Conselho Nacional de Saúde com relação a sua área de atuação e canalizar demandas da sociedade. Sua composição é mista, integrando representações de organismos governamentais, bem como da sociedade civil organizada (rede feminista e central sindical, por exemplo).
- Restruturação do Ministério da Saúde - em 1997 foi modificada a estrutura interna do ministério, imprimindo organicidade e integração entre a gestão do SUS; a operacionalização dos programas de assistência básica (PACS e PSF); o estabelecimento de interfaces entre os programas, especificamente os que lidam com o atendimento à saúde reprodutiva (PAISM/PROSAD/Coordenação Nacional de DST-Aids), e destes com o PSF e PACS. Desde 1997 a (hoje denominada) Área Técnica de Saúde da Mulher tem sido coordenada por equipes comprometidas com a proposta do PAISM, abrindo-se o diálogo com as instâncias de controle social e com os movimentos sociais. Na atual gestão o MS declarou a área de saúde da mulher como prioritária.
- Campanha Natural é Parto Normal – O Ministério da Saúde assinou uma série de portarias (aprovadas pelo CNS) e adotou medidas importantes, no bojo de seu apoio às propostas da campanha Natural é Parto Normal, coordenada pelo Conselho Federal de Medicina (1997/1998). Esta Campanha reuniu diversas organizações nacionais de profissionais da área médica, e outras organizações da sociedade civil (com ampla representação do movimento feminista que atua na área da saúde) assim como secretarias de saúde. Teve como objetivo estimular o parto normal e questionar a ‘cultura’ da cesariana, tão disseminada no meio médico.
- Destacamos, entre as ações desenvolvidas pelo MS neste âmbito: a) a inclusão do parto domiciliar na lista de procedimentos pagos pelo SUS; b) a requalificação e reconhecimento da profissão de parteira (1996); c) a definição de novos valores para o pagamento de procedimentos relacionados ao parto e estabelecimento de um percentual máximo de cesarianas a ser pago a cada hospital conveniado do SUS, com uma redução gradativa

O Orçamento do país sugere fortes compromissos com credores internacionais. E a redução da priorização de políticas sociais tem efeitos nefastos para a saúde da mulher.

- indo de 40% no segundo semestre de 1998, para 37% no primeiro semestre de 1999, 35% no segundo semestre de 1999 e 30% no primeiro semestre de 2000; d) a inclusão, na tabela do SUS, do pagamento de partos realizados por enfermeiras obstétricas na rede pública; e) o aumento dos valores pagos aos hospitais e profissionais de saúde do SUS para a realização do parto normal; f) a inclusão do pagamento pelo SUS da analgesia no parto normal; g) medidas para o atendimento ao parto de alto risco pelo SUS (1998).
- Políticas de combate à morte materna – a) definição, pelo MS, da faixa etária de 10 a 49 anos como período reprodutivo para fins de estudo e investigação da morte materna; b) inclusão do acompanhamento pré-natal ao conjunto de ações básicas a serem desenvolvidas pelos municípios que recebem recursos do Piso Assistencial Básico (PAB); c) revisão das normas do serviço de pré-natal e promoção da ampliação da assistência pré-natal, especialmente no contexto do PSF e PACS; d) entre 1997 e 1998 foram submetidas, e aprovadas pelo CNS, as seguintes resoluções: considerar o óbito materno episódio de notificação compulsória; articular instituições envolvidas com o levantamento de informações sobre saúde e normatizar a implementação dos serviços de abortamento previsto por lei a serem atendidos pelo SUS.
 - Portaria Nº 048/99 do MS regulamenta a Lei sobre Planejamento Familiar (Lei 9263/96). A lei contempla a esterilização masculina e feminina, proibindo a realização da laqueadura durante a cesárea e estabelecendo um prazo de 60 dias entre a solicitação e a realização da mesma; além do pagamento, pelo SUS da vasectomia e da laqueadura.
 - Em 1999 o Ministério da Saúde investiu recursos para assegurar a ampliação da oferta e distribuição de pílulas, DIUs, hormônio injetáveis e diafragmas, além de camisinhas.
 - O MS realizou uma pesquisa sobre a aceitabilidade da caminha feminina (em cinco diferentes cidades de diferentes regiões do país). Em virtude do resultado positivo, o MS realizou a compra de um lote de 2 milhões de unidades de camisinhas femininas (1999), para uma distribuição monitorada, que terá como público alvo privilegiado, mulheres consideradas de maior risco, como profissionais do sexo, mulheres em situação de violência doméstica e sexual, soropositivas e usuárias de drogas.
 - Câncer de colo – Em 1996 foi assinado um protocolo entre o Ministério da Justiça, através do CNDM, e o Ministério da Saú-

- de, visando uma política de combate ao câncer de colo de útero. No ano seguinte é lançado o Programa Viva Mulher, pelo
-  Instituto Nacional do Câncer (INCA/MS), como um programa piloto com o objetivo de reduzir a incidência e a mortalidade por câncer de colo do útero no Brasil, através de ações educativas e do aumento da qualidade dos serviços prestados pelo sistema de saúde. Seu público-alvo foram as mulheres entre 35 a 49 anos de idade. O programa, foi implementado em 5 cidades
 -  (Belém, Brasília, Curitiba, Recife e Rio de Janeiro), e posteriormente no estado de Sergipe, com ações de qualificação profissional, redimensionamento da rede para a realização da coleta,
 -  análise laboratorial e o tratamento com o CAF - Cirurgia de Alta Freqüência. Também previa a construção de referências e a utilização de instrumentos que pudessem subsidiar a criação de um sistema de informação, o SISCOLO. Nas fases seguintes, foram celebrados convênios nos locais citados para a melhoria do serviço e implantação do sistema de informação. Foram elaborados materiais de apoio para a capacitação e a implantação de normas e procedimentos, e também realizadas ações educativas e de mobilização social com vistas ao recrutamento das mulheres para a realização dos exames. Como resultado final, esperava-se a reestruturação dos serviços e a adequação do SISCOLO às necessidades por estes impostas. O desenvolvimento da Campanha Nacional de Combate de Colo de Útero provocou sérias alterações nas metas propostas por este programa.
-  Campanha Nacional de Combate ao Câncer de Colo Uterino - Desenvolvida pelo MS de 18 de agosto a 30 de setembro de 1998, com as seguintes metas: a) realização do teste Papanicolaou em aproximadamente 3.600.000 mulheres, prioritariamente, na faixa etária de 35-49 anos; b) iniciar o tratamento de 100% das mulheres com qualquer tipo de alteração infecciosa ou lesão precursora ou confirmadamente com câncer de colo uterino; c) caracterizar o perfil epidemiológico das mulheres atendidas segundo subgrupos etários e situação geográfica de residência; d) fortalecer o SUS para o controle epidemiológico contínuo e permanente; e) mobilizar as autoridades de saúde e a sociedade civil para o enfrentamento dos graves problemas de saúde pública; f) fornecer subsídios técnicos e organizacionais para uma proposta contínua e permanente de combate do câncer de colo uterino em âmbito nacional. Foram estabelecidas parcerias com a Sociedade Brasileira de Citopatologia e Sociedade Brasileiras de Patologias, Sociedade Brasileira de Patologia do Trato Genital

Lei contempla a esterilização masculina e feminina e proíbe a realização de laqueadura durante a cesária.

Inferior e Colposcopia, Associação Brasileira de Enfermagem, Forças Armadas e ONGs com atuação junto ao movimento de mulheres.

- HIV/Aids – A partir de 1997 foi considerada prioritária, pelo MS, a prevenção da transmissão do HIV da gestante para o bebê com as seguintes iniciativas: a) recomendação do teste de HIV em todas as gestantes atendidas nos serviços; b) realização de treinamento em todo o território nacional, de equipes ambulatoriais e de saúde básica para ações de aconselhamento pré e pós-teste procurando identificar as unidades que pudessem funcionar como referência; c) acompanhamento de gestantes infectadas pelo HIV, com os procedimentos terapêuticos indicados na prevenção da transmissão vertical do vírus (disponibilização do AZT).
- Programas de atendimento ao abortamento legal – entre 1991 e março de 2000, por iniciativa de governos municipais e estaduais, foram implantados novos programas de atendimento, que hoje perfazem 17 serviços, em 9 cidades, sendo a implantação mais recente na cidade de Belo Horizonte (Maternidade Odete Valadares).
- Normatização do Aborto Previsto em Lei – Em 1998/99 foi elaborada e divulgada, pelo MS, a Norma Técnica de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Doméstica e Sexual contra Mulheres e Adolescentes: diretriz para a atenção nos casos de violência sexual, que aborda tanto a contracepção de emergência quanto o procedimento do aborto exclusivamente nos casos de violência sexual. Esta norma foi elaborada por técnicos/as do MS, com consulta a diversas instituições que reúnem conhecimentos/experiências nesta temática, como a CISMU, o CNDM, secretarias estaduais e municipais de saúde, ONGs do movimento de mulheres. A norma foi divulgada e distribuída nacionalmente.
- Norma Técnica sobre Gestação de Alto Risco - Disponibilizada na Internet pelo MS em setembro de 1999, inclui a interrupção da gravidez em caso de risco de vida para a mulher.
- Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências - Está sendo elaborada pelo Comitê Nacional de Prevenção de Acidentes e Violência. A Área Técnica de Saúde da Mulher (MS) junto com este comitê instalou, em abril de 1999, a Câmara Temática sobre Violência Doméstica e Sexual, composta por técnicas do MS, pessoas atuantes na área e estudiosas do assunto. Esta instância tem como objetivo propor

e acompanhar o desenvolvimento de políticas de atenção às mulheres em situação de violência, como o Plano Nacional de Assistência à Mulher Vítima de Violência.

- ☞ Saúde da Mulher Negra - Criação, pelo MS, do Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (1995). Juntamente com o MS, este GT realizou uma mesa redonda sobre Saúde da População Negra em abril de 1996. Este foi o primeiro e único evento oficial do MS que abordou a saúde da população negra. Como resultado, o Governo brasileiro tomou as seguintes providências: a) emissão de um decreto (1996) que dispõe sobre a padronização de informações sobre raça e cor dos cidadãos brasileiros e estrangeiros residentes no país; b) inclusão obrigatória deste quesito nos seguintes documentos: declaração de nascido vivo, certidão de nascimento, carteira de identificação civil e militar, autorização de internação hospitalar (AIH), prontuário médico, certidão de casamento, certidão de reservista, título eleitoral, boletim de ocorrência policial, declaração de óbito, certidão de óbito. c) elaboração do
- ☞ Programa de Anemia Falciforme (MS-1996), em fase de implantação.
- Reprodução Assistida – Aprovação da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde, instituindo a Norma Ética de Pesquisa Envolvendo Seres Humanos, definindo os alicerces éticos dos Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) e da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP). Esta resolução introduz, nesta questão, o recorte de geracional (idade) e racial (quesito cor); obriga a inclusão de informações sobre as características da população a estudar e respectivas justificativas para a inclusão dessa população. Exige também a presença de mulheres na
- ☞ análise de projetos de pesquisas que envolvam mulheres e a adoção do critério da vulnerabilidade - sendo este um conceito aplicável aos casos nos quais a autonomia poderá estar diminuída por fator de idade, doença, sexo/gênero, por privação de liberdade entre outros.

Programas de atendimento ao abortamento legal foram implantados em nove cidades por iniciativa de governos municipais e estaduais.

OBSTÁCULOS E COMENTÁRIOS

- Desde 1995, as discussões no Legislativo sobre leis referentes à saúde e aos direitos sexuais e reprodutivos têm estado em foco no cenário político nacional, em que se travam duras batalhas entre facções religiosas e conservadoras contra defensoras/es desses direitos. Entre os 52 projetos em discussão, apenas três

tiveram sua tramitação concluída.

- A área do atendimento à saúde sexual e reprodutiva de mulheres e adolescentes foi um campo concentrado de produção e inovações no nível do Poder Executivo, trazendo avanços importantes no período pós-Beijing. Grande parte desses avanços se referem ao desenvolvimento de normas técnicas, estabelecimento de novos critérios de pagamento dos serviços prestados, ativação de instância de controle social e outras medidas que permitem o desenvolvimento do sistema de atendimento à saúde sexual e reprodutiva dentro da lógica do SUS e das premissas do PAISM.
- A priorização do campo da saúde da mulher resultou no desenvolvimento, pelo MS, de ações de impacto. O DATASUS registra, para o período de 1995 a 1997, aumentos significativos de 50% nas consultas de pré-natal em todo o Brasil; 14% nas mamografias e ecografias mamárias; 14% nos exames de Papanicolaou. É necessário, entretanto, uma análise cuidadosa sobre esses dados, levando em conta a totalidade da população versus a população beneficiada e as disparidades regionais. Os índices de mortalidade materna continuam altos, assim como as taxas de incidência do câncer de colo e de infecções sexualmente transmissíveis; a feminização da epidemia da Aids se apresenta como outro desafio de grande complexidade; o alto número de abortamentos inseguros e a precariedade dos programas de planejamento familiar são fatores que precisam ser devidamente equacionados.
- A implementação do PACS e do PSF tem sido relacionada, em diversas análises, com o aumento referido no item anterior, na medida em que estes programas refereciam as mulheres para os postos de saúde. Entretanto, se há um fator positivo, e um aumento das consultas de pré-natal, existem também queixas que partem do movimento de mulheres. Constatando o despreparo desse contingente de trabalhadoras/es (agentes de saúde) que recebe salários baixos e trabalha sem carteira assinada. Por outro lado, em muitas localidades, não se conta com unidades para onde encaminhar as mulheres.
- Planejamento familiar - A regulamentação da Lei sobre Planejamento Familiar tem permitido uma importante expansão da assistência à anticoncepção reversível na rede pública, especialmente nos programas de atenção básica. Mas persistem problemas no que se refere ao suprimento de métodos e ao convencimento de gestores locais com relação à priorização de investi-

mentos na anticoncepção reversível, que é cara. Por outro lado, apesar de que a lei tenha sido aprovada no Congresso e sancionada, há controvérsias em sua implementação relativas aos métodos e à esterilização. Outros entraves têm sido: a) a falta de camisinhas para distribuição, que continua sendo feita basicamente pela Coordenação Nacional de DST/ Aids; b) é baixa a cobertura das ações educativas; c) há extrema descontinuidade das ações nas mudanças de governo.

- Esterilização voluntária - Pesquisa realizada pela Comissão de Cidadania e Reprodução (CCR), na Região Metropolitana de São Paulo revela que, apesar de existirem serviços de excelente qualidade técnica, o atendimento não está sendo adequado diante da demanda por cirurgias de esterilização (tanto masculina como feminina) nos hospitais públicos, conforme manda a lei. São citados obstáculos de diversas ordens: a) falta de equipamentos adequados; b) "clientelismo eleitoral"; c) resistências e/ou objeções à própria lei entre médicos e outros profissionais de saúde. A lei prevê que, antes de oferecer a esterilização, os serviços disponham de todos os métodos contraceptivos reversíveis considerados seguros. No entanto, a pesquisa constatou que, embora 91% dos serviços referiram a oferta de métodos reversíveis como critério de acesso à esterilização, nem todos dispunham de todos eles no dia da entrevista. Isto acontece em
- São Paulo, o estado mais desenvolvido do país.
- O impacto da Campanha Nacional de Combate ao Câncer de Colo Uterino ainda não foi avaliado. Sabe-se, porém que esta campanha levou ao estrangulamento do programa piloto Viva Mulher. A campanha aconteceu sem que a rede pública estivesse adequadamente preparada, tendo que acelerar o processo de capacitação e implantação dos principais instrumentos do Programa (CAF e SISCOLO). Os dados apresentados pelo MS, em novembro de 1998, expõem os seguintes números: em 6 semanas foram examinadas 3 milhões e 263 mil mulheres, das quais 53,9 mil tinham câncer. Destas, 4.7 mil estavam em fase avançada da doença. É inquestionável a importância desses números, mas é preciso que o Ministério da Saúde disponibilize os dados sobre o efetivo tratamento e resolução dos casos identificados, para que se possa dimensionar o real impacto da campanha sobre a prevenção e o controle do câncer de colo. Até meados de 1999 muitas mulheres ainda não tinham sido referenciadas para o tratamento e somente no final de 1999 o SISCOLO ganhou uma nova versão, mas ainda é um sistema

Facções religiosas e conservadoras travam duras batalhas sobre saúde e direitos sexuais e reprodutivos com as defensoras desses direitos no Congresso Nacional

precariamente usado pelos municípios. Podemos afirmar que a Campanha, em razão da metodologia adotada, não contribuiu para a oferta de serviços permanentes, trazendo efeitos prejudiciais ao processo de municipalização em curso, como é exemplo o privilegiamento atribuído à rede privada de laboratórios, que recebeu em dobro pela leitura das lâminas. Isto ocorreu em detrimento da criação de serviços municipais de referência permanente de laboratórios.

- Apesar de se reconhecer que a campanha despertou, na opinião pública e particularmente entre as mulheres, a preocupação com a prevenção e a noção do direito de recorrer aos serviços públicos de saúde, o movimento de mulheres questiona o seu apelo eleitoral, posto que a Campanha foi desenvolvida nos momentos finais das eleições presidenciais.
- Aborto legal - A elaboração e divulgação de normas técnicas regulamentando os serviços de abortamento legal buscou encontrar caminhos para a resolução de problemas na aplicação do Código Penal. Mas estes persistem: é tímida a divulgação dos programas municipais e estaduais que oferecem esses serviços; embora eles tenham se ampliado, ainda se concentram sobretudo na região Sul/ Sudeste (na região Norte há somente 1 unidade) o que praticamente inviabiliza o acesso de milhares de mulheres; de forma geral (e particularmente nas cidades do Rio de Janeiro e Goiânia) as resistências de setores religiosos com relação ao cumprimento da lei têm influenciado os encaminhamentos, tornando ainda mais difícil vencer as fortes resistências presentes junto a profissionais de saúde que se negam a realizar o procedimento, sendo que nem sempre as unidades de saúde em questão conseguem equacionar este problema.
- DST-Aids – De acordo com relatos sobre o funcionamento dos serviços de planejamento familiar, e em particular de pré-natal, percebe-se que persiste a desintegração dessas ações com as de prevenção das DST/Aids. Permanece como uma lacuna a não inclusão do tratamento profilático contra o HIV para mulheres vítimas de estupro que são atendidas nos serviços de atendimento ao aborto previsto em lei.
- Saúde do adolescente – Este campo permanece como um grande desafio. Experiências importantes e bem sucedidas de implantação do PROSAD (como é o caso do município do Rio de Janeiro), indicam as especificidades que caracteriza este campo

- ✎ de ação, formando um leque que envolve desde a capacitação e sensibilização de profissionais de saúde (e de educação); adequação dos serviços para um atendimento especializado; disponibilidade de recursos; capacidade de desenvolvimento de parcerias com a comunidade, as escolas e com entidades da sociedade civil, entre outros.
- ✎ Saúde da mulher negra - As ações do Governo neste campo contemplaram parcial e indiretamente a legitimidade do assunto, com a criação do Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra. A anemia falciforme, doença genética mais comum entre a população negra, é uma questão de saúde pública no Brasil. Embora exista a diretriz nacional oficial para lidar com a doença, não há uma política de divulgação desta diretriz. Até o início do ano 2.000, o único Estado brasileiro que estava desenvolvendo o Programa era Minas Gerais. Aspectos cruciais para a saúde reprodutiva da mulher negra tais como hipertensão arterial, miomas uterinos e diabetes, ainda não mereceram uma abordagem com o recorte racial adequado, por parte dos serviços, dos profissionais de saúde e do próprio PAISM. Somente na década de 90, e graças à atuação do movimento de mulheres negras, o tema da saúde da mulher negra se legitimou com campo de debate
- ✎ na sociedade brasileira.

Permanece a lacuna da não-inclusão do tratamento profilático contra o HIV para mulheres vítimas de estupro.

RECOMENDAÇÕES

PODER LEGISLATIVO

- Defesa do direito ao atendimento público descentralizado à saúde, mantendo os princípios da integralidade, universalidade e equidade.
- ✎ · Urgência na votação de projetos lei que discriminalizem o abortamento e estabelecimento de um processo de discussão sobre a legalização deste ato como um direito humano de opção de todas as mulheres.
- Aprovação do Projeto de Lei 1.151/95 que regulamenta a parceria civil entre pessoas do mesmo sexo.

PODER EXECUTIVO

- Atribuição de urgência na aplicação de investimentos sociais
- ✎ · contemplando o enfrentamento das causas sociais da pobreza, doenças, desnutrição e violência doméstica.
- Ênfase na produção e disponibilização de dados gerais sobre

saúde da mulher e da adolescência (com o recorte racial-étnico não somente centrados na fecundidade), no âmbito do desenvolvimento e monitoramento de uma política ampla de saúde que contemple os direitos sexuais e reprodutivos.

- Implantação do PAISM e do PROSAD em toda a rede pública, enfatizando ações específicas para garantir maior acesso da população em geral aos programas de planejamento familiar, pré-natal e prevenção das DST/Aids.
- Priorização das ações preventivas e do desenvolvimento das ações básicas de saúde.
- Estabelecimento de uma política de ampliação do leque de opções de métodos de prevenção da gravidez e das DST/ Aids em toda a rede pública e conveniada.
- Garantia da distribuição permanente de condoms em toda a rede pública e conveniada.
- Desenvolvimento de projetos específicos para garantir a distribuição gratuita de condoms femininos em toda a rede pública, incentivando ações educativas e de sensibilização para o uso do método, nos moldes do que já é feito em muitas unidades de saúde com relação ao condom masculino.
- Apoio e financiamento de pesquisas sobre os microbicidas.
- Implantação em nível nacional e manutenção dos serviços que adotem a Norma Técnica de Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Doméstica e Sexual contra Mulheres e Adolescentes.
- Ampla difusão das normatizações elaboradas pelo MS, para que os critérios sejam os mesmos em toda a rede de saúde, inibindo a tendência a que hospitais públicos ou conveniados estabeleçam suas próprias regras.
- Disponibilização de testes rápidos de HIV para as gestantes que chegam tardiamente ao serviço de pré-natal, para que se tenha tempo hábil de adotar as medidas necessárias para reduzir as chances de transmissão da infecção para o bebê.
- Melhoria da atenção ao abortamento incompleto, serviço que atende, pelo SUS, cerca de 300 mil mulheres anualmente.
- No desenvolvimento de campanhas no âmbito da saúde, estabelecer critérios amplamente discutidos, garantindo a participação de representações dos conselhos de saúde e outros órgãos de controle social, na discussão de suas estratégias.
- Realização de campanhas de opinião pública como estratégia fundamental para a implantação e consolidação dos direitos reprodutivos e dos direitos sexuais enquanto campo de cidadania.



BIBLIOGRAFIA

- OLIVEIRA, Fátima. O recorte racial/ étnico e a saúde reprodutiva: mulheres negras. Questões de saúde reprodutiva. Org. Karen Griffin e Sarah Hawker Costa (Ed Fiocruz, 1999).
- CORRÊA, Sônia; PIOLA, Sérgio; ARILHA, Margareth. "Cairo em Ação: Estudo de Caso Brasil". Mimeo.1998.

NOTAS

- ¹ Costa, Ana Maria. "PAISM: uma Política de Assistência Integral à Saúde da Mulher, a ser resgatada". Comissão de Cidadania e Reprodução. Mimeo. 1992.
- ² Controle Social: uma questão de Cidadania – Saúde é assunto para mulheres. Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos, 1999.
- ³ Federal: Ministério da Saúde; Estadual: Secretaria Estadual de Saúde; e Municipal: Secretaria Municipal de Saúde.
- ⁴ JB, 13 de outubro de 1999
- ⁵ Os registros de morte materna subestimam o que acontece na realidade, pois muitas das mortes maternas não são notificadas como tal, daí o recurso de que lança mão o Ministério da Saúde de utilizar fatores de correção.
- ⁶ Tanaka, Ana Cristina, "O desperdício de Vidas numa realidade que não se altera", Jornal da RedeSaúde Nº 17/, pp. 3-4/ São Paulo; maio de 1999.
- ⁷ Corrêa, Sonia; Freitas, Angela. "Atualizando os Dados sobre a Interrupção Voluntária da Gravidez no Brasil". In Estudos Feministas.
- ⁸ RedeSaúde. "Dossiê Aborto Inseguro" Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos, Brasil, 1998.
- ⁹ Fonte: INCA - Instituto Nacional do Câncer, citado por Dito e Feito, boletim informativo do CNDM, p. 3.

- ¹⁰ Dados divulgados pela Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos. Dossiê Mulher e Aids. Brasil, 1999.
- ¹¹ Berquó E, Souza MR, Pinho MDG et al. (1999). Comportamento sexual da população brasileira e percepções sobre HIV e AIDS (Versão preliminar de relatório de pesquisa). Disponível em versão eletrônica <www.aids.gov.br>.
- ¹² Dados divulgados pela Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos. Dossiê Adolescentes – Saúde Sexual e Reprodutiva, Brasil, 1999.
- ¹³ Fonte: Dr. Álvaro Petrarcco, diretor Regional (Brasil) da Rede Latino-americana de Reprodução Assistida <fertilitat@zaz.com.br>.
- ¹⁴ PINHEIRO Maria Laura Sales. “Peças Orçamentárias e Direitos das Mulheres”. Mimeo.CFEMEA, 1999).
- ¹⁵ CORRÊA, Sonia; PIOLA, Sérgio; ARILHA, Margareth. “Cairo em Ação: Estudo de Caso Brasil”. Mimeo.1998.
- ¹⁶ - Idem nota número 14.