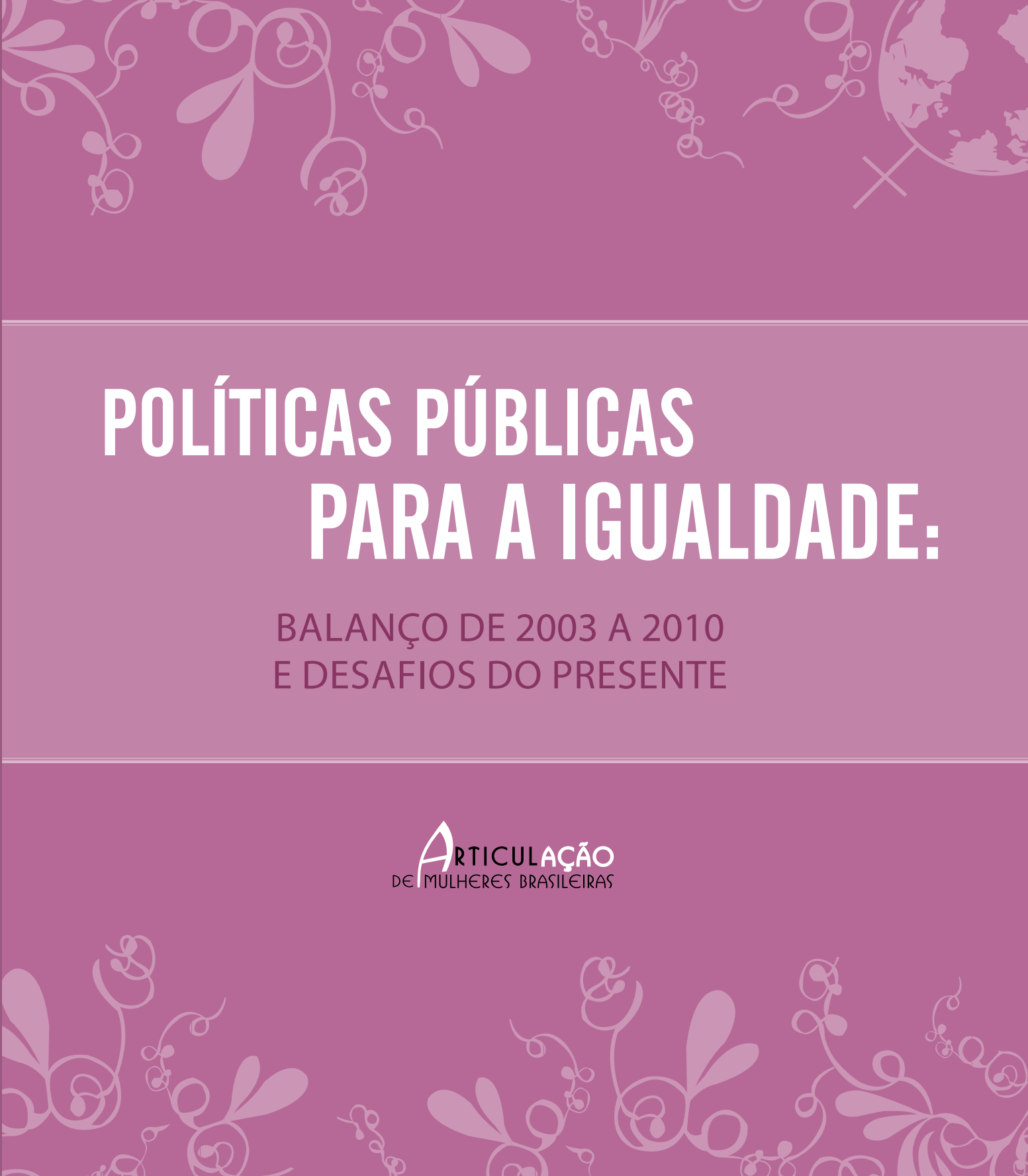




POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A IGUALDADE:

BALANÇO DE 2003 A 2010
E DESAFIOS DO PRESENTE

ARTICULAÇÃO
DE MULHERES BRASILEIRAS



POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A IGUALDADE:

BALANÇO DE 2003 A 2010
E DESAFIOS DO PRESENTE

 **ARTICULAÇÃO**
DE MULHERES BRASILEIRAS

Centro Feminista de Estudos e Assessoria

Brasília • 2011



Autoria: Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB)

Secretaria Executiva: Nilde Sousa – Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense

Coordenação Executiva Nacional : Ana Izabel, Analba Brazão, Lídia Trajano, Maria Soleneide, Maria Gavião, Nelita Frank, Nilde Souza, Schuma Shumahr, Sílvia Camurça.

Redação final: Guacira Cesar de Oliveira e Sílvia Camurça

Sistematização e revisão dos conteúdos abordados: Carmen Silva, Verônica Ferreira, Rivane Arantes, Sílvia Camurça, Guacira Cesar de Oliveira, Kauara Rodrigues Dias Ferreira, Gilda Cabral, Sarah Reis Freitas, Ana Claudia Jaquetto Pereira, Graciela Rodrigues, Schuma Schumahr.

Integrantes do grupo de relatoria do Encontro Nacional da AMB 2011: Analba Brazão, Carmen Silva, Cristiane Faustino, Elizabeth Ferreira, Jolúzia Batista, Luciana Cândido Barbosa, Maria Lúcia Lopes de Oliveira, Schuma Schumahr, Sílvia Camurça, Rivane Arantes, Verônica Ferreira, Aline Baima, Luciana Cândido Barbosa, Sílvia Dantas, Rogéria Peixinho, Edna Calabrez, Sula Valongueiro e Lidia Costa.

Editor: Centro Feminista de Estudos e Assessoria

Adaptação e revisão de textos: Ismália Afonso

Projeto Gráfico e editoração: Ars Ventura Imagem & Comunicação

Tiragem : 3.000 Exemplares

Impressão: Athalaia Gráfica e Editora

Apoio : Centro Feminista de Estudos e Assessoria - Fundo Holandês para a Meta do Milênio (MDG3 Fund) – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher – Fundação Ford

Articulações de Mulheres Brasileiras (AMB).

Políticas públicas para igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente/
Secretária Executiva da AMB - Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense – Brasília :
CFEMEA, 2011.

76 p. : il. ; 23,5 cm.

ISBN 978-85-86119-09-5

1. Mulher 2. Políticas Públicas 3. Igualdade Social I. Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense. II. Título.

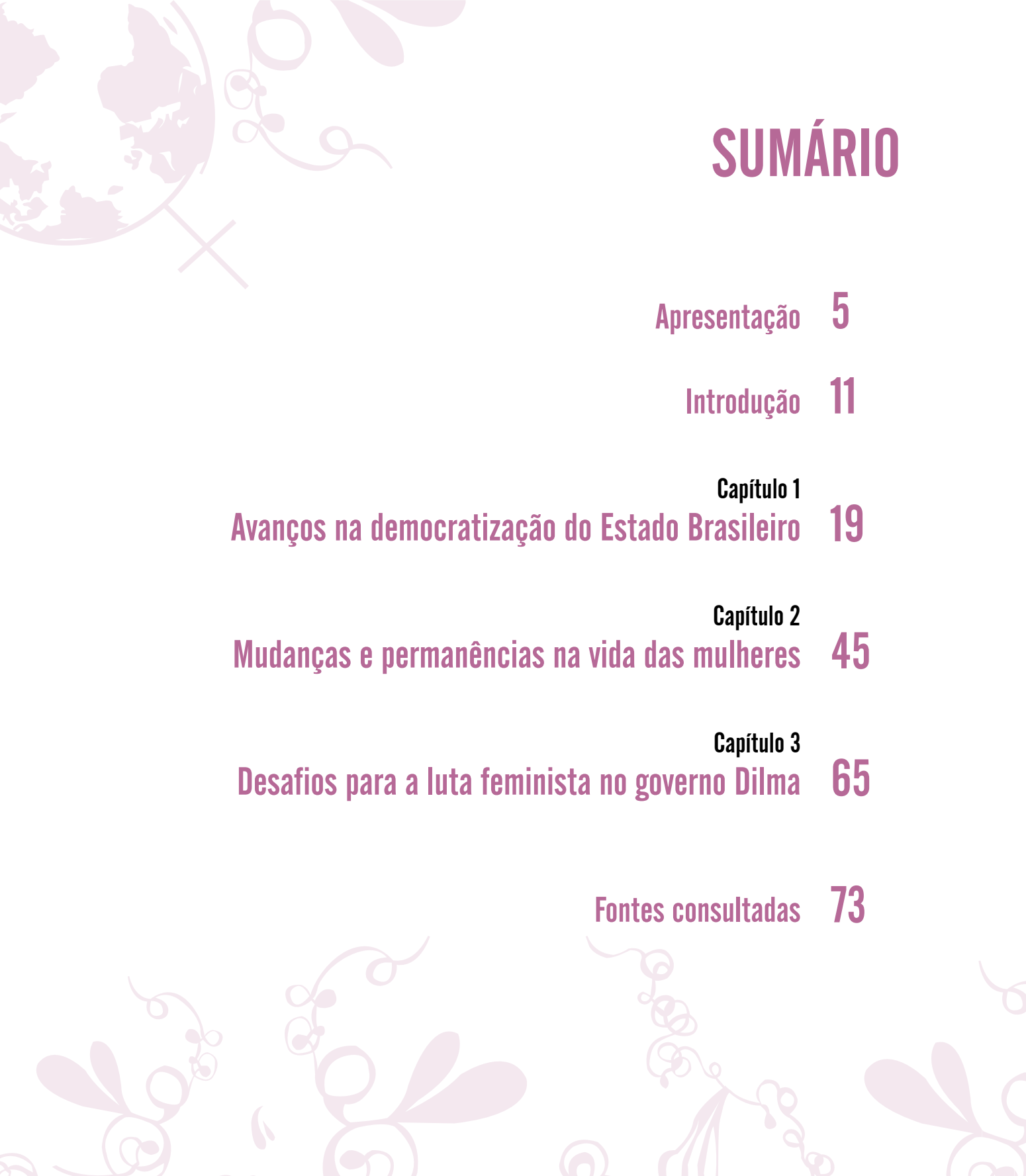
Apoio:



Development Cooperation
Ministry of Foreign Affairs



FORD FOUNDATION
(Fundação Ford)



SUMÁRIO

Apresentação 5

Introdução 11

Capítulo 1
Avanços na democratização do Estado Brasileiro 19

Capítulo 2
Mudanças e permanências na vida das mulheres 45

Capítulo 3
Desafios para a luta feminista no governo Dilma 65

Fontes consultadas 73

APRESENTAÇÃO

Entre as estratégias de atuação da AMB para transformação social está a articulação da luta feminista nas políticas públicas, adotada com dois objetivos: acumular forças para confrontar o Estado burguês, patriarcal e racista que temos no Brasil e alcançar conquistas que mudem para melhor, no curto prazo, a vida das mulheres.

Nesse campo de atuação, desde nossa origem, adotamos a prática de realizar encontros de intercâmbio para avaliar periodicamente os efeitos de nossa ação, as mudanças que alcançamos nas políticas públicas e revisar nossa estratégia. Promovemos também ações de monitoramento de políticas específicas ou balanços nacionais de um conjunto de políticas.

Essa metodologia tem sido uma contribuição importante na qualificação das lutas das mulheres pois nos permite sistematizar e elaborar conhecimento de forma coletiva. Ela também nos exige tomada de posição frente às mudanças em curso nos diferentes contextos de nossa ação e nos auxilia a construir coletivamente uma leitura crítica da realidade social produzindo orientações para nossa luta feminista de médio e longo prazo.

Esta publicação resulta de um processo de avaliação e analisa um conjunto de políticas no período 2003-2010, o que fazemos à luz da Plataforma Política Feminista, formulada e aprovada no movimento de mulheres às vésperas das eleições gerais das quais Lula saiu eleito presidente.

No ano de 2002, a AMB e um conjunto de várias organizações feministas realizaram a Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, que aglutinou em sua preparação e realização mais de 5 mil brasileiras por todo o país. Essa atividade foi coordenada por um grupo de 10 redes nacionais que reunia, além da AMB, a ANMTR – Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais; Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras; a Secretaria para Assuntos da Mulher Trabalhadora da Contee; a Comissão Nacional sobre a Mulher Trabalhadora da CUT; Secretaria Nacional de Mulheres

do Partido Socialista Brasileiro; Rede de Mulheres no Rádio; Rede Nacional de Parteiras Tradicionais e a Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos.

Ao decidir por esta publicação, interessava avaliar até onde avançamos na direção desta Plataforma num contexto de um governo eleito com amplo respaldo dos movimentos sociais brasileiro.

O primeiro Balanço Nacional de Políticas Públicas foi feito em 2000 para avaliação dos cinco anos da Plataforma de Beijing, em cuja construção nos engajamos como nossa primeira ação no campo internacional. A experiência demonstrou como é insatisfatório avaliar o que os governos realizaram daquilo que eram seus compromissos, ainda mais no contexto de hegemonia global da doutrina neoliberal. Isso porque os compromissos e metas governamentais são sempre reduzidos aos próprios limites dos governos, em geral, muito aquém das demandas do movimento de mulheres e feminista.

A AMB, em 2003, reposicionou sua linha de atuação e propôs ações de monitoramento e balanços orientadas pelas propostas e perspectiva do movimento, para nós traduzidas na Plataforma Política Feminista.

Ao longo do período 2003-2010, viemos sistematicamente revendo e avaliando os resultados de nossa luta nas políticas públicas valendo-nos de nossa própria reflexão e das análises produzidas por organizações parceiras e aliadas.

As análises aqui sistematizadas são produto desta reflexão realizada em especial em alguns momentos entre final de 2009 e início de 2011: os seminários nacionais “As mulheres na Democratização da Gestão Pública” (2009 e 2010), duas reuniões do Comitê Político Nacional da AMB (BH, 2010, SP 2011) e várias momentos de discussão sobre os desafios de nossas lutas no campo da legalização do aborto, fim da violência, proteção às mulheres no mundo do trabalho, (in)justiça sócio-ambiental e reforma do sistema político brasileiro. Por fim, incorporam muito do que refletido e acumulado no II Encontro Nacional da AMB (ENAMB 2011).

No primeiro capítulo, avaliamos o que mudou no Estado brasileiro considerando o que propõe a Plataforma Política Feminista. No capítulo 2, focamos algumas políticas, e procuramos avaliar o que alcançamos de mudança efetiva para a vida das mulheres. No terceiro capítulo tratamos dos desafios do presente e tentamos sistematizar o que está indicado como prioridades e linha de atuação para a AMB.

Apesar de suas lacunas e imprecisões, a expectativa é que essa publicação nos provoque ao debate acerca do Estado e dos limites e possibilidades dos governos e das políticas públicas para transformação social.

Espera-se também que traga contribuições para a crítica feminista sobre o alcance de nossa luta no período do governo Lula também para pensarmos os desafios ao longo do governo da primeira mulher presidenta do Brasil, Dilma Rousseff.

Por fim, para todas e cada uma de nós, que fazemos o dia a dia da luta feminista nos bairros, na floresta, nas comunidades do campo e da cidade, nas universidades e nos movimentos sociais, esperamos que a leitura deste Balanço enriqueça nossa formação política.

Secretaria Executiva Nacional da AMB

Este balanço é uma obra coletiva das muitas feministas que fazem a Articulação de Mulheres Brasileiras, a AMB.

As análises aqui apresentadas são o produto dos debates entre as companheiras que integram o Comitê Político Nacional da AMB reunidas em duas ocasiões: em Belo Horizonte no mês de dezembro de 2010 e São Paulo, em março de 2011.

Benezoete Rodrigues, Joluzia Batista, Schuma Schumacher, Bernadete Ap. Ferreira, Maria Ozaneide de Paula, Sílvia Camurça, Nelita Frank, Edna Calabrez Martins, Nilde Souza, Ana Izabel Guimarães, Lidia Elaine da Costa Trajano, Maria Soleneide R. Nascimento, Josefina Gonçalves, Rogéria Peixinho, Maria Lucia Oliveira, Analba Brazão Teixeira, Guacira Cesar Oliveira, Roberta Rocha Schlutz, Maria do Socorro Prado, Leila Rebouças, Maria das Graças Costa, Maria das Graças Lucas, Myriam Aldana, Flávia Gotelip Veloso, Luzia Aparecida de Oliveira, Adneuse Targino Araújo, Ana Lúcia da Rocha Conceição, Sueli Valongueiro, Claudia Costa, Eulilita de Sousa Santos, Jomar Aracir dos Passos Amaral, Rosângela Cristina Martins, Vivane M. Cunha, Maria Amelia de Almeida, Neudenis Maria A Carvalho, Mary Ferreira, Andrea F Vasconcelos, Edna Calabrez Martins, Maria de Fátima Veloso Emílio, Janaiky Pereira de Almeida, Maria das Graças S Brazão, Priscilla Brito, Maria Gavião, Graciela Rodriguez

O processo de construção do Balanço Nacional foi conduzido pela Secretaria Executiva Colegiada da AMB, formada por Analba Brazão Teixeira, Elizabeth Ferreira e Maria Lúcia de Oliveira.

Especificamente sobre as políticas para mulheres, contribuíram nesta reflexão as companheiras que participaram dos seminários As Mulheres na Democratização da Gestão Pública e o projeto feminista (2009 e 2010): Adneuse Targino de Araújo, Amine Carvalho, Carmen Silva, Bernadete Ferreira, Adriana Martins, Domingas Caldas, Dulce Silva, Elisabete Ferreira, Elizabeth Nasser, Elinaide de Carvalho, Elizabeth Saar, Elizete da Silva, Eneida Dutra, Estelizabeth Bezerra, Florilena Aranha, Gilda Cabral, Graça Costa, Guacira Oliveira, Ildete de Souza, Igina Mota Sales, Flávia Veloso, Francisca da Silveira, Kátia Almeida, Leide Aquino, Leila Rebouças, Luanna Silva, Luciana Barbosa,

Luiza Bairros, Maria do Espírito Santo, Maria de Fátima Cunha, Maria José Basaglia, Márcia Vieira da Silva, Maria Betânia Serrano, Maria das Graças de Castro, Maria Helena da Silva, Marileia Alves, Marina Ravazzi, Myllena Calazans, Nelita Frank, Nilde Sousa, Patrícia dos Santos, Rejane Pereira, Rivane Arantes, Rosali Scalabrin, Sarah Reis, Sheila da Silva, Sílvia Camurça, Socorro Papoula, Suely de Oliveira, Sula Valongueiro, Tânia Muri, Terezinha Barros, Valdênia Araújo, Maria de Jesus Santos, Vanda Barbosa, Valéria Mont’ Serrat, Verônica Ferreira, Virginia Apolinário.

No tema do trabalho, questão ambiental e política de desenvolvimento, contribuíram com o debate as companheiras da AMB que participaram dos seminários Trabalho e Justiça Socioambiental (2008-2010): Julianna Malusa, Alcineide Oliveira Nascimento, Clécia Barbosa de Andrade, Sebastiana Josefa Ferreira, Sebastiana Ferreira Costa Silva, Núbia Rafaela do Nascimento Silva, Margarida Jeronimo da Silva, Manuella Jeronimo da Silva Vieira, Luíza Cavalcante Santos, Jordáide Maria Christino, Maria Mendes dos Santos, Lina Fernandes, Maria das Graças Santos Brazão, Lázara Marcelino de Souza, Maria de Nazaré Gadelha Ferreira Fernandes, Maria da Conceição Pavão Leite de Oliveira, Maria Julia Nascimento Muri, Sueli Valongueiro Alves, Selma dos Santos Delfina, Maria do Socorro Ferreira da Silva, Valneide Ferreira de Sousa, Laura Susana Duque Arrazola, Elizabeth Ferreira Cruz, Nelita Frank, Domingas de Paula Martins Caldas, Cristiane Faustino da Silva, Sheila Nogueira, Ozana de Jesus Costa, Laureana Cunumana, Ana Tres Cruz, Maria das Graças Moraes Cardoso Pereira Leal, Ana Clemente Paula, Cláudia Gazola, Fernanda da Costa Soares, Guaracy de Jesus Moraes, Ana Cátia Januário de Souza, Juliana Neves Barros, Juana Zulma Carrete, Lourivalda Alves de Souza, Renata dos Santos Pereira, Edinete Gomes da Silva, Rosângela Cristina Martins, Maria de Lourdes Oliveira, Lucicleide Maria de Oliveira, Regilene Maria Costa Silva, Paulina Miranda de Souza, Valdirene da Costa, Mariene Gomes de Almeida, Azânia Omi Leiro Correia, Regina Lúcia Feitosa Dias, Joelma Carmem de Melo.

Para o tema dos desafios do presente, contribuíram todas as 824 mulheres feministas integrantes da AMB, que participaram dos trabalhos de grupos e plenárias do nosso II Encontro Nacional (ENAMB 2011).

INTRODUÇÃO

Articulamos nossa luta feminista sob o sistema de dominação das mulheres – o patriarcado, racista e capitalista – e por isso, compreendemos os desafios e os limites de seus resultados, sempre dependentes da conjuntura e da correlação de forças na sociedade e nos governos.

O período 2003-2010 foi marcado pela força de resistência dos movimentos sociais e do campo democrático popular, em permanentes tentativas de rearticulação. Foi o tempo da instalação do processo dos Fóruns Sociais, como o Fórum Social Mundial, os Fóruns continentais, o Fórum Social pan-Amazônico e o Fórum das Américas; tempo de grande visibilidade e reconhecimento do movimento indígena latino-americano.

No Brasil e na América Latina, as forças que vieram construindo e liderando as lutas sociais nas últimas décadas obtiveram vitórias eleitorais significativas: Lula, no Brasil; Hugo Chávez, na Venezuela; Rafael Correa, no Equador; Fernando Lugo, no Paraguai; Michelle Bachelet, no Chile; Nestor e Cristina Kirchner, na Argentina; Evo Morales, na Bolívia; e Tabaré Vasquez e Mujica, no Uruguai.

Nesse período, também assistimos à rearticulação da força política dos fundamentalismos religiosos, que vinham se anunciando desde os anos 1980 e que se fortaleceram em incidência política nesse período. Grupos de religiosos cristãos conservadores ganharam espaço na mídia, nos parlamentos, passaram a atuar em sintonia nos diferentes países, tecer novas alianças à direita, inclusive com setores da oligarquia rural. Realidade em vários de nossos países latinos.

Na Europa e Estados Unidos, as forças de direita obtiveram muitas vitórias na ocupação de espaços de poder, mesmo apesar de eleições perdidas aqui e ali. Esse é, por exemplo, o caso de Obama, que ganhou as eleições presidenciais nos Estados Unidos, mas está acuado pelas forças de direita, abandonado pelos movimentos sociais e, cada vez, mais empurrado para posições conservadoras.

No período 2003-2010, a doutrina neoliberal ficou ameaçada pela primeira vez em muitos anos de hegemonia. A ALCA foi derrotada na América Latina, a OMC ficou paralisada e a geopolítica

internacional caminhou de um férreo unilateralismo para um ascendente multilateralismo que busca se expressar por meio dos “emergentes” e dos blocos de países.

Ao mesmo tempo, as forças do mercado e do capital, por meio das empresas transnacionais e da financeirização da economia, continuaram ditando a ordem global, provocaram as guerras, definiram e impuseram prioridades aos Estados, fizeram valer o interesse das corporações violando a soberania da maior parte dos países no mundo, e fortaleceram a tradicional divisão internacional do trabalho, imposta desde a colonização.

O período 2003-2010 também foi marcado pela crise global do final de 2008. Inicialmente, tratada como apenas uma crise financeira, mas logo percebida como crise global do sistema, crise de alimentos, crise climática, crise ambiental, crise energética, crise de produção e crise do modelo consumista. Para alguns, uma crise civilizatória.

É neste contexto que atuamos. Não sozinhas, mas tentando nos afirmar como força política também e não apenas só com o presente, mas imersas numa cultura política carregada de tradição conservadora, antifeminista, antirracista, antipovo.

Nesse contexto, o campo dos movimentos sociais enfrentou muitos problemas e fragilidades, em especial, o campo das organizações feministas. Vários desses dilemas e desafios também foram da AMB. São problemas para financiar as lutas e para financiar a própria organização e funcionamento. São problemas na formação política, derivados do enfraquecimento da educação popular e da pedagogia feminista e da hegemonia do pensamento individualista e neoliberal. São dilemas na prática política, derivados das encruzilhadas do novo momento, onde alguns desses movimentos sentem-se, em parte, sendo governo, mas não se reconhecendo nele. Ao início desse balanço, é por isso necessário, além de resgatar elementos da conjuntura, como já o fizemos acima, explicitar nossas referências e distinguir alguns conceitos.

Uma delas é a ideia sobre Estado e governo. Muitas vezes, essas palavras são confundidas e levam a tratar duas realidades diferentes como sendo iguais. O mesmo ocorre com os conceitos de *Estado* e *estado*.

Assim informamos que usamos *Estado* para tratar de todo o aparato burocrático que rege a nação brasileira, isto é, o arcabouço legal, as instituições e os órgãos de implementação das políticas. E, seguimos o que já está estabelecido sobre a palavra *estado*: refere-se aos entes da federação.

Já quando se fala *governo*, chamamos atenção para a ação do(s) grupo(s) político(s) – partidos ou coligações partidárias – instalado(s) no Estado, e nos estados, nos municípios e na

União. Os governos democráticos se instalam no aparato do Estado por mandato conferido mediante eleições.

Nesse Balanço, avaliamos até onde a ação do governo, no período 2003-2010, contribuiu para fazer avançar a democratização do Estado brasileiro e para mudar para melhor a vida das mulheres.

Como vivemos num regime de governo presidencialista, na maioria das vezes estaremos nos referindo a ação do Poder Executivo, o governo Lula com seus ministérios, e, algumas vezes, abordaremos a ação de governos no plano estadual. Faremos referência também a ação do Poder Legislativo e do Judiciário, uma vez que podem, ou não, contribuir para um Estado democrático.

Em todos os casos, estaremos referenciadas pela Plataforma Política Feminista, pelos I e II Plano Nacional de Políticas para Mulheres e considerando sempre algumas das frentes de lutas prioritárias para a AMB no período.

É importante destacar que o Balanço está orientado também pela compreensão que temos da formação do Estado brasileiro e as consequências e marcas dessa formação no nosso presente.

A Plataforma Política Feminista aponta o Brasil como um Estado não democrático. Apesar de termos vivido as duas últimas décadas em democracia, o Estado brasileiro esteve a maior parte do tempo, desde a independência da Coroa Portuguesa, sob vigência de regimes políticos autoritários, comandados por oligarquias ou ditaduras militares.

A experiência democrática recente e incipiente ainda não foi suficiente para superar seu caráter marcadamente patriarcal, racista e capitalista. Isso porque o Estado brasileiro é continuamente gerado pela própria sociedade brasileira, por meio das disputas colocadas nas relações sociais de classe, gênero e raça tal qual se colocam em cada conjuntura.

Sabemos todas que a formação social brasileira está radicada no processo de colonização e nas trajetórias subsequentes de modernização e desenvolvimento nacional. Dominar e subordinar para explorar: assim operaram os poderes classista, racista e patriarcal desde a colonização.

O racismo é produto do colonialismo e o elemento fundamental da dominação dos europeus sobre os povos indígenas originários, bem como sobre as populações africanas traficadas e escravizadas. Tal dominação é coerente com o domínio patriarcal colonialista.

É dessa forma que pode se compreender por que as mulheres de origem europeia eram obrigadas ao confinamento no espaço doméstico e a submissão à rígida moral sexual católica,

enquanto as indígenas e africanas eram submetidas à violência sexual e à desumanização, vitimizadas pelo chamado estupro colonial, cometido pelos homens brancos, portugueses e espanhóis, contra as mulheres negras e indígenas da América Latina. A dominação patriarcal fortalecia, assim, as hierarquias de raça e gênero para preservar a linha de descendência e transmissão/preservação da riqueza e do poder nas mãos dos brancos colonizadores.

Analisar articuladamente as relações sociais de gênero, raça e classe que emergem da história é fundamental para compreender as estruturas que operam na atualidade na produção e reprodução de desigualdades no Brasil. A formação social brasileira gerou uma economia dependente do capitalismo central, que hoje se expressa de outra maneira, mas guardando marcas históricas semelhantes.

É desse quadro de dominação e exploração que surgem também as resistências populares e que, ao longo dos séculos, vão eclodindo as lutas sociais. Nos anos recentes, a chegada de Lula ao governo é uma expressão dessas lutas sociais, sem as quais essa realidade não teria sido possível.

A experiência do governo Lula deu margem a inúmeras interpretações, motivo de orgulho para umas, decepção para outras e de esperança para muitos e, às vezes as três sensações reunidas. Ao longo dos debates para esse Balanço, chegamos a uma compreensão comum sobre o caráter do governo Lula, um governo de contradições. Ideia que nos orientou em toda a sistematização e vale ser mais bem apresentada.

Convém inicialmente lembrar que Lula assumiu em 2003, passados quase 15 anos do fim da ditadura militar, período em que os movimentos sociais se organizaram e se fortaleceram pelas vias da democracia, inclusive, a ponto de tornar possível a vitória da sua candidatura à Presidência.

A eleição revelou a insatisfação popular e o desejo de mudança em relação à ordem neoliberal que imperava no mundo globalizado, reduzindo o tamanho do Estado, sua capacidade de operar sobre a economia e sobre as políticas públicas, e criminalizando os movimentos sociais.

O movimento de mulheres e feminista brasileiro, inclusive nós da AMB, com o lançamento da Plataforma Política Feminista¹ em 2002 desafiamos o Estado e a sociedade brasileira a superar as

1 A Plataforma Política Feminista foi discutida e aprovada pela Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras. Para saber mais sobre o processo de sua construção e a íntegra do documento acesse http://www.articulacaodemulheres.org.br/amb/adm/uploads/anexos/Plataforma_Politica_Feminista.pdf

injustiças e desigualdades sociais históricas, agravadas ainda mais por uma política perversa de ajuste estrutural que vinha sendo implementada pelos governos federais desde o início dos anos 1990.

A receita da época era simples e igual para todos os países em desenvolvimento: redução de gastos nas políticas sociais do Estado; abertura dos mercados ao comércio internacional e ao fluxo de capitais e privatização de empresas estatais tendo como resultado a aceleração do processo de concentração de renda aumentando a pobreza e, como consequência, o crescimento da exclusão social.

As participantes da Conferência de Mulheres Brasileiras², que aprovou a Plataforma Política Feminista³ (PPF), denunciaram o caráter injusto dessa estratégia e afirmaram a necessidade e a importância de políticas públicas afirmativas para a geração de renda e emprego, a superação da pobreza e a garantia de bem-estar, bem como a interrupção das privatizações, a promoção da reforma fiscal, de debates e mecanismos para prestação de contas sobre a dívida pública e de transparência. A PPF aponta também para o caráter patriarcal, racista e elitista do Estado brasileiro reivindicando sua democratização e a promoção da justiça social.

A vida pública é sempre resultante do processo das lutas sociais e das relações de classe, raça e gênero. Ainda assim, essa resultante é sempre influenciada pela ação governamental, posto que o aparato do Estado sob seu comando pode tanto ser colocado a serviço de promover, proteger e garantir direitos, quanto de negá-los, violá-los, cerceá-los, negligenciá-los. De modo que o governo Lula, pelo fato de estar investido de um mandato popular, mesmo em oito anos, não podia reunir sob seu domínio as condições políticas necessárias ao enfrentamento da totalidade dos desafios existentes na sociedade brasileira.

Não estando acima das circunstâncias do presente, o governo operou dentro do quadro da formação social brasileira já apontado. Além disso, o programa de governo foi vencedor na medida

2 A Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras realizou-se em 2002, em Brasília. A Comissão Organizadora Nacional foi composta por representantes da AMB – Articulação de Mulheres Brasileiras; ANMTR – Articulação Nacional de Mulheres Trabalhadoras Rurais; Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras; Secretaria para Assuntos da Mulher Trabalhadora da Contee; Comissão Nacional sobre a Mulher Trabalhadora da CUT; Secretaria Nacional de Mulheres do Partido Socialista Brasileiro; Rede de Mulheres no Rádio – Secretaria; Rede Nacional de Parteras Tradicionais; Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; UBM – União Brasileira de Mulheres.

3 Idem 2

em que reviu e recuou de muitas das posições do projeto eleitoral de 1989, no qual Lula saiu derrotado, e negociou muitas concessões ao liberalismo e mesmo à direita formando uma ampla coalizão de forças que iam do centro à centro-esquerda.

Contudo, mesmo compreendendo os limites em que operou o governo Lula, limites demarcados pela disputa das forças políticas nos âmbitos nacional e internacional, optamos por fazer este balanço das políticas públicas tomando como principal referência o processo histórico de lutas sociais em nosso país, entre elas as lutas das mulheres feministas e seus horizontes utópicos.

Avanços na democratização do Estado Brasileiro

Para avaliar as contribuições do governo brasileiro para avançar a democratização do Estado brasileiro no período 2003-2010, o **Políticas públicas para a igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente** se baseia nas desigualdades de gênero, raça e classe. Isso porque a Plataforma Política Feminista (PPF) enfatiza bastante estas dimensões da desigualdade social e porque reconhecemos que muitas iniciativas foram adotadas nessa direção pelo governo brasileiro no período.

Uma segunda referência são as proposições dos movimentos sociais e suas expectativas frente o novo governo, observando até onde se pode afirmar uma política de inversão de prioridades, uma gestão participativa e maior transparência na gestão pública.

Por fim, fizemos uma avaliação do grau de avanços rumo à laicidade do Estado brasileiro. A questão foi valorizada por conta dos muitos enfrentamentos que a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) e o feminismo têm feito em relação ao fundamentalismo religioso, que vem crescendo como força política e tentando influenciar os governos em todo o mundo.

A INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PARA MULHERES

O conceito de “políticas para mulheres”, na visão da AMB, traduz a proposta feminista de criação de políticas favoráveis à mudança das condições de vida das mulheres, considerando a realidade de

que esse é um grupo submetido à exploração e à opressão capitalista, patriarcal e racista. Portanto, nós mulheres feministas demandamos políticas públicas que sejam de promoção da igualdade e da justiça social.

Compreendemos que, ao cunhar e usar a expressão “política para mulheres”, o movimento faz uma denúncia e anuncia uma demanda: há políticas que não são para o bem das mulheres, não queremos políticas públicas orientadas a favorecer os interesses da elite, demandamos políticas orientadas a favorecer os direitos das mulheres

A própria AMB foi um importante segmento na produção do modelo de institucionalidade proposto para a participação nas políticas públicas. Defendemos a existência de Conferências (espaço de formulação e negociação das políticas); defendemos organismos executivos para promover a implementação das políticas pelos governos e defendemos os Conselhos como um espaço de controle social.

Logo que o governo Lula iniciou seu primeiro mandato, deu sinais de que a superação das desigualdades vividas pelas mulheres seria assumida como um desafio. Não deixaram dúvidas a esse respeito três ações importantes: a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com status de Ministério; a convocação da I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, com a responsabilidade de definir as diretrizes nacionais e estabelecer as prioridades para uma Política Nacional para Mulheres; e a criação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

Ademais, o governo decidiu manter o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) como espaço de participação e controle social, reformulando positivamente sua forma de composição, não mais definida pela presidência da República, mas pelos movimentos e organizações da sociedade civil em votação direta.

Nesses oito anos, os processos das duas Conferências de Políticas para as Mulheres (local, estadual e nacional) mobilizaram 120 mil participantes, em 2004, e 200 mil em 2008. Os eventos firmaram compromissos políticos importantes entre o governo e o movimento de mulheres. Pela primeira vez, discutiu-se e aprovou-se uma Política Nacional para as Mulheres. Do mesmo modo, foi nessas duas conferências que foram aprovadas as prioridades que orientaram os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004-2007 e 2008-2011).

A criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres no primeiro escalão do governo foi uma importante iniciativa. Contudo a estrutura insuficiente e o orçamento reduzido desse órgão

impuseram limites severos para o enfrentamento das estruturas patriarcais que organizam o Estado e orientam as políticas e as finanças públicas.

O CNDM, como tantos outros conselhos, conviveu com a lacuna de poder na representação governamental, o que tornou esse espaço pouco efetivo em termos de pactuação e controle social sobre o compromisso do conjunto do governo na implementação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Os programas e ações que o próprio PNPM estabeleceu que deveriam dar-lhe sustentação, inclusive em termos financeiros (conforme previu o II Plano 2008-2011), não dispunham de indicadores entre outros mecanismos indispensáveis à orientação do gasto público, bem como ao monitoramento e à avaliação dos resultados, nem pelo próprio governo e, muito menos, pelo movimento de mulheres.

A concepção de política para mulheres voltada ao enfrentamento das desigualdades foi minoritária entre @s agentes governamentais que atuaram em sua implementação, boa parte deles sem qualquer perspectiva feminista do debate. Houve uma disputa sobre o que é fazer política para mulheres.

O feminismo, dentro e fora do governo, afirmou e disputou esse significado, demandando políticas públicas, sociais e econômicas, inclusive ações afirmativas em todas as esferas de governo para melhorar as condições de vida das mulheres e promover a igualdade.

Nessas condições, nos últimos oito anos, em especial após a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (2004), as oportunidades para uma ação feminista na gestão pública cresceram de forma muito significativa: novos conselhos e organismos executivos foram instalados nos planos estadual e municipal por todo país e multiplicaram-se grupos de trabalho e iniciativas diversas em todos os níveis de governo.

A institucionalização da proposta de “políticas para mulheres” levou mais mulheres a ocuparem espaços na gestão pública, seja pela via da participação em conselhos de direitos da mulher, seja na direção de organismos de políticas para mulheres instituídos no Poder Executivo, ou ainda atuando na disputa de orientação dessas políticas no momento das Conferências.

O Estado, entretanto, moldado pela cultura política patriarcal e neoliberal assegurou a reprodução de velhas formas de fazer política, que coexistiram com novas, instituídas ao longo dos últimos 30 anos pela luta feminista.

Durante os dois mandatos do presidente Lula, a gestão pública conviveu com diferentes formas de relação do Estado com as mulheres, gerando espaços contraditórios entre as velhas

e novas formas de conferir lugar às mulheres na política pública.

A fragilidade e o pouco poder conferido às conferências, em particular, e aos espaços da democracia participativa em geral tornaram muito dura, para o movimento de mulheres, a disputa política para orientar o Estado à promoção da igualdade.

Como movimento, nos relacionamos com a gestão pública posicionadas como sujeito político, lugar que conquistamos na luta feminista, afirmando direitos e fazendo o controle social sobre as políticas públicas. Ainda que – contradizendo as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres, aprovada na I CNPM – algumas políticas públicas foram implementadas restringindo as mulheres aos lugares de cliente, de mãe beneficiária-passiva da ação do Estado.

A disputa entre as forças neoliberais e antineoliberais seguiu acirrada. Contudo, de forma recorrente as mulheres continuaram a ser convocadas a participar da execução de políticas públicas com baixo custo, que não avançaram na universalização de direitos das mulheres, portanto não contribuíram para a transformação de suas vidas.

Constatamos que a implementação real de políticas para mulheres, nessa correlação de forças adversa, teve um limitado poder de democratização do Estado, resultou em vários equívocos, além de enfrentar a esperada resistência.

Em nome das políticas para mulheres, setores conservadores promoveram um renascimento do “primeiro damismo” e das políticas para as “mulheres carentes”, que supostamente apenas têm carências e nunca direitos.

Outro obstáculo importante foi a terceirização na execução de políticas. Com essa proposta neoliberal, o governo abriu os fundos públicos a iniciativas da sociedade civil. Com isso, muitos setores conservadores e antifeministas estiveram, em nome do trabalho com mulheres, acessando recursos públicos e executando políticas sociais de distintos ministérios, entre eles o da Saúde, o de Desenvolvimento Social e outros. Nesse esteio, organizações cristãs católicas, com orientação conservadora e fundamentalista, acessaram recursos públicos para trabalho social conservador e antifeminista no campo e nas cidades.

Enfim, nesses oito anos, a decisão de implementar políticas para mulheres, adotada em 2003, enfrentou forças políticas antifeministas e antidemocráticas, que influenciaram substantivamente as prioridades, a direção e a velocidade de implementação dessas políticas.

A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE COMBATE AO RACISMO

Em 2002, a Plataforma Política Feminista (PPF) reconheceu que o princípio da igualdade estava distante da democracia brasileira, uma vez que o passado colonial, patriarcal e escravocrata, além da longa história de autoritarismo, são elementos que fundamentam a desigualdade nas relações de gênero, raça/etnia e classe social no Brasil.

Tais desigualdades – diz o documento – estruturam a sociedade brasileira de forma que o pertencimento racial e étnico é significativo na definição da situação socioeconômica da população negra.

De acordo com a PPF, a escravidão foi durante séculos o sustentáculo da economia brasileira e sua abolição não foi acompanhada de políticas para inclusão da população negra no processo de modernização do país. Embora a escravidão seja hoje considerada crime contra a humanidade, as desigualdades persistem e reclamam reparação e justiça social.

O Estado deveria, entre outras ações, destinar recursos, incentivar e priorizar políticas de ação afirmativa para começar a reparar os danos produzidos pelo racismo, superar as desigualdades e combater a discriminação, promovendo a igualdade de direitos sob a perspectiva de gênero e raça/etnia.

Em 2003, com a criação da Secretaria Especial de Promoção de Políticas de Igualdade Racial (Seppir), o governo federal reconheceu que a forma como a população negra vinha sendo tratada na sociedade brasileira era inaceitável e precisava ser transformada.

Foi no campo da educação que as iniciativas nesse sentido ganharam efetividade. Uma das boas notícias é que a meta do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres para diminuição do analfabetismo foi superada. Previu-se a redução de 13,38% para 11% a taxa de analfabetismo das mulheres negras no período de 2006 a 2011. Segundo o Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2010 (IPEA, 2010), com dados de 2005 a 2008, a taxa de alfabetização entre elas subiu de 96% para 97,3%, mais de oito pontos percentuais acima da meta.

Outra medida importante foi a criação da Lei 10.639/2003, logo no início do governo Lula, que tornou obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira em todos os estabelecimentos de Ensino Fundamental e Médio. De enorme potencial renovador da cultura política brasileira, a Lei não foi implementada de forma sistemática e integrada. Faltaram políticas de

formação de professor@s e a inclusão desse conteúdo com destaque nas grades curriculares e livros didáticos.

O ensino superior foi o nível para o qual foram adotadas medidas mais concretas para diminuir as desigualdades raciais. As medidas de inclusão de pret@s e pard@s nas instituições públicas de ensino superior a partir de 2001 foram fundamentais para o acesso de negr@s às universidades.

Atualmente, 91 instituições públicas reservam vagas para estudantes negr@s. Apesar disso, o Congresso Nacional tem se negado a aprovar o projeto de lei sobre o tema que tramita no Parlamento desde 2004. Por esse motivo, não existe ainda uma legislação nacional para regulamentar as cotas.

Em 2004, foi criado o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que distribui bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de graduação e cursos profissionalizantes em instituições privadas de ensino superior para estudantes de baixa renda.

Parte delas é reservada a indígenas, pret@s e pard@s, seguindo proporções dos grupos em cada estado. Das cerca de 600 mil bolsas concedidas desde 2005, 34% se destinaram a estudantes pard@s e 13% atenderam estudantes pret@s. No total, o Prouni possibilitou a entrada de 300 mil estudantes negr@s no ensino superior.

Contudo, há muitos elementos questionáveis nessa política. A oferta de vagas se faz em instituições privadas que, em sua maioria, oferecem educação de baixíssima qualidade. Além disso, o governo federal abre mão de recursos valiosos para a universidade pública em benefício das instituições privadas, uma vez que a adesão ao Prouni isenta as instituições privadas do pagamento de diversos impostos. Voltamos assim à políticas que favorecem muito a concentração de renda entre o empresariado com prejuízo para a redução da desigualdade.

Assim, mesmo com os bons resultados das duas ações (cotas nas escolas de ensino superior públicas e bolsas para as privadas) o desafio ainda permanece. O acesso ao ensino superior é ainda o mais desigual entre todos os níveis. Aproximadamente dois terços d@s branc@s 18 e 24 anos estão matriculados em cursos de graduação, entre pard@s, a proporção cai para menos de um terço (31,8) e entre pret@s fica ainda menor, apenas 28,2%.

Por fim, destacamos como problema o esvaziamento do conteúdo do Estatuto da Igualdade Racial que, após ter tramitado por mais de uma década na Câmara e no Senado (apresentado pela

primeira vez em 1995), foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2010, apesar da manifestação contrária de boa parte do movimento negro e de organizações antirracistas.

O Estatuto, encaminhado à sanção presidencial, exclui diversos dispositivos como o que estabelecia a Política Nacional de Saúde da População Negra, com referências à redução da mortalidade infantil e materna, e das mortes violentas. Foram eliminadas também referências à escravidão, à reparação e à compensação, bem como extirpadas do texto as palavras raça, racial e raciais; e, conseqüentemente, foram eliminadas todas as ações afirmativas. Entretanto, mesmo assim, há avaliações positivas deste processo entre várias organizações do movimento negro.

CONCENTRAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO DE RENDA

Sem dúvida, o governo Lula imprimiu mudanças de rumo nas chamadas políticas de ajuste estrutural, muito criticadas na Plataforma Política Feminista (PPF). O papel do Estado na indução do dinamismo da economia foi fortalecido, em especial, no segundo governo. O emprego público voltou a crescer, muitos concursos ocorreram no período. Algumas políticas sociais cresceram em orçamento, caso do Bolsa Família, assim como novas políticas sociais apareceram no orçamento pela criação de secretarias especiais e novos ministérios na área social. O processo de privatizações foi estancado.

Contudo, o modelo produtivo continuou se baseando na produção agrícola de exportação e no aproveitamento dos recursos naturais, agravando os problemas sociais e ambientais. Os recursos gerados por este modelo foram, em grande parte, reinvestidos no próprio modelo e, em menor medida, utilizados na compensação das desigualdades sociais.

Por essa política, durante os oito anos de governo Lula, o processo de concentração de renda foi desacelerado e a desigualdade social foi sem dúvida amenizada, ainda que se mantenha em patamares inaceitáveis para o tamanho da riqueza concentrada em nosso país.

Entre 2003-2010, o governo adotou medidas no sentido de distribuir a renda e muita gente que era pobre passou a ganhar mais. Segundo dados oficiais, nesse período o número de pobres na população brasileira diminuiu mais de dez pontos percentuais – de 34% para 23%. O Brasil figurava, em 2003, como um dos países com maior desigualdade social. O índice de Gini, medido em 2001, era de 0,593. Atualmente está em torno de 0,55.

O índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

Comparando a situação de 2001 com a atual, houve um alívio da pobreza, mas o Brasil ainda é um país profundamente desigual: em 2001, os 10% mais ricos ganhavam 68 vezes a renda dos 10% mais pobres. Agora, segundo o IPEA, a relação caiu, mas os 10% mais ricos ainda ganham 40 vezes a renda dos 10% mais pobres.

Esse alívio da pobreza e o achatamento da pirâmide social, com uma classe média maior, podem ser creditados, em parte, às conhecidas políticas de transferência de renda, feitas por meio de programas governamentais como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Bolsa-Família. Eles têm tido sucesso ao atingir três milhões de idosos e pessoas com deficiência no Brasil e 12,4 milhões de famílias, respectivamente.

Entretanto, é preciso lembrar que tais programas de transferência foram realizados em grande parte com os excedentes devidos ao saldo comercial favorável das exportações agrícolas, num momento econômico de alta do preço das matérias primas no mercado internacional. Ou seja, essa distribuição de renda foi baseada no tradicional modelo agro-exportador de matérias primas.

Paradoxalmente o mercado externo, priorizado pelo modelo produtivo exportador, não forneceu o âmbito para o enfrentamento da crise que explodiu em 2008, e foi sim o mercado interno, alavancado pelos recursos colocados em circulação e por essas políticas sociais distributivas, que efetivamente contribuiu para enfrentarmos a crise.

Isso evidentemente levanta preocupações que apontam no sentido de localizar riscos estruturais, derivados do processo da década passada caracterizada pela re-primarização das economias e do aprofundamento recente do modelo agro-exportador que tem deixado o Brasil e de modo geral as economias da região extremamente vulneráveis ao mercado externo, aos vaivéns da demanda de commodities pelas economias centrais, e ao preço das mesmas.

Por outro lado, cada vez mais surgem dúvidas sobre quanto tempo e até que ponto o governo brasileiro terá condições de manter as estratégias distributivas dos excedentes do modelo de produção agro-exportador e extrativista.

A política de enfrentamento da crise traz assim sérias interrogações com relação às possibilidades de manutenção desse esquema distributivo, que tem melhorado as marcas da desigualdade na América Latina e que, ao mesmo tempo, tem funcionado como pacificador dos conflitos sociais.

Sabemos que os programas de distribuição de renda são insuficientes para redistribuir a riqueza produzida no país e assim enfrentar a desigualdade, superar a pobreza, e a pobreza entre as mulheres, e democratizar o Estado. Seria preciso que as formas como se arrecadam os recursos públicos (tributação, cobrança de impostos e taxas) e como são distribuídos (orçamentos públicos) fossem mais justas e promotoras de igualdade.

Na hora de arrecadar, o Estado brasileiro ainda cobra proporcionalmente muito mais da classe trabalhadora. Na hora de distribuir, transfere muito mais para credores da dívida pública do que para a população empobrecida que recebe o Bolsa Família, por exemplo. Essa situação não se alterou entre 2003 e 2010.

A Plataforma Feminista já havia denunciado essa situação em 2002 e apontado o sistema tributário brasileiro como um dos principais instrumentos de concentração de riqueza.

Segundo a própria PPF, a concentração de renda é, a um só tempo, causa e efeito das desigualdades sociais. O Estado brasileiro não tem uma política justa de arrecadação de tributos e de taxação das grandes riquezas; impõe pesada carga tributária à população, enquanto permite elevados índices de sonegação, executa renúncias fiscais clientelistas e desvia os recursos orçamentários das necessidades sociais mais prementes.

Estimativas apontam que, no Brasil, quem ganha até dois salários mínimos gasta 48,8% do que ganha para pagar impostos¹; enquanto isso, quem ganha mais de 30 salários mínimos gasta 26,3%. Nessas famílias com renda de até dois salários mínimos estão 72% da população negra do país e 58% da população feminina.

A necessidade de realizar uma reforma tributária para superar tamanha injustiça fiscal era reafirmada na PPF. Para enfrentar essa situação, condição para a democratização do Estado, era preciso promover uma reforma fiscal, a partir do debate com a sociedade civil organizada, de forma a garantir a equidade e a justiça na cobrança de impostos e na redistribuição dos recursos.

1 Este cálculo é feito com base nos impostos indiretos e diretos. No consumo todos pagam igual, pois o imposto embutido nos preços é o mesmo, enquanto a taxação sobre lucro e grandes fortunas é mínima.

Não foi essa, porém, a tendência hegemônica durante o governo Lula. A primeira Reforma Tributária, realizada por meio da Emenda Constitucional 24 de 2003, abriu possibilidades de que as contribuições sobre a folha de pagamento fossem substituídas pelas contribuições sobre o faturamento. Criou-se a Super Receita, pela fusão da Receita Federal com a receita da Previdência (MP 258) que funciona com caixa único, submetendo, assim, o Orçamento da Seguridade Social à autorização e liberação do Ministério da Fazenda e, portanto, à política econômica do governo. Essas medidas reforçaram a ingerência da política econômica sobre a política social, na contramão do princípio de primazia dos direitos sociais estabelecido na Constituição Federal (CF-1988).

No segundo mandato, a Reforma Tributária voltou a entrar na agenda de prioridades com a Proposta de Emenda Constitucional 233 de 2008, apresentada pelo Poder Executivo. Além de não atender ao que a Plataforma Política Feminista defendia, foi marcada pelo pouco diálogo entre representantes do governo e movimentos sociais. No que diz respeito à capacidade de promover justiça redistributiva no país, a proposta criava um novo sistema de tributação que revertia timidamente o caráter regressivo.

O maior problema da PEC era extinguir as contribuições específicas que financiam o orçamento da Seguridade Social, o que acabaria com a definição de um orçamento próprio para as áreas de Saúde, Previdência e Assistência, colocando em ameaça os direitos sociais. A proposta do governo, nesse sentido, alterava o previsto no art. 195 da Constituição Federal, que estabelece a diversidade de fontes de financiamento da Seguridade Social e a primazia do financiamento das políticas sociais.

Nesse momento, a Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB) somou-se a outros movimentos e organizou o Movimento pelos Direitos Sociais Ameaçados na Reforma Tributária.² Em 2009, frente às resistências à proposta, o governo desistiu da batalha e a PEC da Reforma foi arquivada. Uma vitória para todos os movimentos sociais que defendem a Seguridade Social e os direitos sociais.

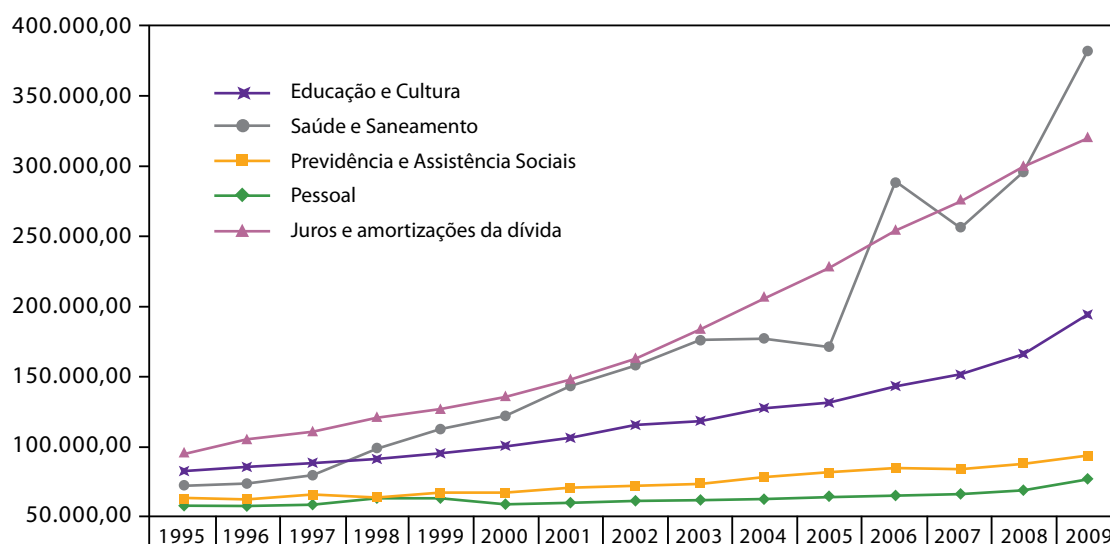
A injustiça tributária e a concentração da riqueza no Brasil ainda persistem. Sem a taxação das grandes fortunas e o fim das renúncias fiscais, a política de Seguridade Social continuará sendo financiada, principalmente, pelos próprios trabalhadores e trabalhadoras. Nestas disputas sobre tributação, é preciso lembrarmos ainda a derrota no Congresso sobre a CPMF que era um imposto

2 Por meio dessa iniciativa, foram realizadas audiências no Congresso Nacional, debates, e muita informação foi veiculada pelas mídias dos movimentos sociais explicando a ameaça contida na PEC 233/2008 e mobilizando a ação contrária a sua aprovação.

progressivo, ou seja paga mais quem tem mais, e que foi abolido. Assim, não há efetiva redistribuição de renda e nem redução significativa da desigualdade.

A outra ponta da política tributária é a política de gasto do fundo público. Analisando a execução do Orçamento Público da União nos últimos anos, vemos que além dos gastos sociais, a política de Previdência Social, como esperado e defendido pelo movimentos sociais, contribuiu para a redistribuição de riqueza. Ela atende a cerca de 70 milhões de brasileir@s e o aumento que se verifica no gráfico a seguir é reflexo tanto da ação governamental quanto do aumento do emprego formal. A estimativa é que foram criados mais de um milhão de postos de trabalho desde 2003. Trata-se da influência do crescimento econômico (veja Gráfico 1). O gráfico também mostra os gastos públicos durante os oito anos de FHC e sete anos primeiros de Lula. O aumento dos gastos aponta para o dinamismo que a economia ganhou no segundo período do governo Lula. Foi possível gastar mais porque vivemos um momento de crescimento econômico, mas os investimentos nas políticas sociais foram insuficientes para superar as desigualdades, ainda que as tenham reduzido.

GRÁFICO 1 – ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO – GASTOS SELECIONADOS (R\$ MILHÕES)



Fonte: SIAFI. Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Não inclui o refinanciamento da dívida.

Os gastos com a Previdência e a Assistência Social tiveram um aumento, mas o crescimento dos recursos destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública foram maiores ainda, e tiveram forte crescimento durante o governo Lula.

Um aspecto muito positivo é que políticas de transferência de renda, associadas ao aumento do salário mínimo, que tem reflexo nas aposentadorias, beneficiaram a população mais pobre ampliando o acesso a bens e serviços e alterando para melhor suas condições de vida. No período 2003-2010, houve uma abertura maior para a concessão de crédito, que resultou no estímulo ao consumo e na disponibilização de mais recursos para as famílias com juros mais baixos.

Contudo, é fundamental lembrar de mecanismos, como a política de altos juros e superávits primários, que constituem uma espécie de transferência de renda para as elites financeiras. Esperava-se do governo Lula a inversão desse processo. Entre 2003 e 2009, o setor público brasileiro obteve sucessivos superávits primários.

Em 2009, tivemos a menor meta de superávit, fixada em 2,5% do PIB. A de 2005 foi a maior do período, fixada em 4,5% do PIB e superada. Traduzindo: **a soma de tudo** o que foi aplicado pelo governo brasileiro naquele ano nas áreas de saúde, educação, assistência social, organização agrária, segurança pública, gestão ambiental, habitação, cultura e saneamento foi menor do que o reservado para fazer superávit. O total de gastos em todas as áreas correspondeu a R\$ 70 bilhões, enquanto que o montante reservado para alcançar o superávit chegou a R\$ 81 bilhões.

No período de 2002 a 2009, o acúmulo de reservas internacionais cresceu mais de 600%, passando de R\$ 38 bilhões em 2002 para R\$ 239 bilhões em 2009. Isso significa que o governo arrecadou mais do que gastou. Tinha dinheiro mas decidiu reservá-lo, produzindo índices altos de superávit primário, para “parecer mais confiável” à vista dos credores internacionais. Decidiu manter reservas altas ao invés de gastar em programas e ações governamentais essenciais para o bem-estar da população.

Por outro lado, do ponto de vista da dinâmica da macroeconomia, há que se considerar que a reserva acumulada durante os anos de crescimento econômico foi um dos fatores que contribuiu para o enfrentamento da crise financeira global que eclodiu em finais de 2008, impedindo ataques especulativos do tipo que sofreram México, Rússia ou Argentina anos atrás.

As reservas internacionais acumuladas permitiram ao Brasil e outros países emergentes serem convidados a formar parte do G20, grupo que de fato evidencia a existência de um mundo mais multipolar – ainda que, para nós, este grupo seja ilegítimo, pois deixa de fora a maioria dos países.

Contudo, não podemos deixar de destacar a injustiça econômica que se reproduziu por essa via. Segundo estimativas do Fórum Brasil do Orçamento, considerando apenas os valores reservados ao superávit em 2005, teria sido possível recuperar 10 vezes todas as estradas federais que estavam em mau estado; construir 16,4 milhões de casas populares; assentar 2 milhões de famílias sem-terra e gerar 4 milhões de emprego na agricultura.

Ressaltamos ademais que, se por um lado, tais reservas cambiais acumuladas pelo governo impediram os ataques especulativos, ao mesmo tempo, elas foram utilizadas para recompor o cambaleante FMI (Fundo Monetário Internacional), principal promotor das políticas de ajuste, com uma ênfase política que não vemos na hora em que o Governo poderia consolidar o Banco do Sul e os processos de integração regional na América Latina³.

Dados da Receita Federal apontam que tanto a arrecadação cresceu quanto a carga tributária aumentou em relação ao PIB. Mas o aumento significativo da arrecadação no período não foi proporcional ao aumento do gasto público. Arrecadou-se muito para a seguridade social mas investiu-se pouco. O Orçamento da Seguridade Social é o único cujas fontes são exclusivas e, em 2008, por exemplo, dos mais de R\$ 700 bilhões arrecadados, menos da metade (cerca de R\$ 300 bilhões) foram gastos, o resto foi contingenciado, ou seja, ficou retido nos cofres públicos impedidos de serem gastos.

Além dessas evidências flagrantes de subalternidade das chamadas políticas sociais às políticas econômicas, também merece destaque o mecanismo da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Criado em 1994 e renovado em 2003 e 2007 por Lula, permitiu ao governo tirar (desvincular) até 20% do dinheiro que a Constituição Brasileira obrigava (vinculava) que fosse gasto em Educação, Saúde, Previdência e Assistência. Por isso, em 2009, a redução do Orçamento da Seguridade foi responsável por 80% do superávit produzido pelo governo, ou seja, 80% do dinheiro retido deveriam se destinar à Seguridade Social (Saúde, Assistência Social e Previdência).

3 O BANCO DO SUL foi criado em 2009 pelo Brasil, Argentina, Bolívia, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, pensado como um banco multilateral contra hegemônico entre os países da América do Sul para fechar a sangria de nossas divisas rumo aos países centrais do capitalismo. Depois de sua criação, não foram feitos novos esforços para sua consolidação por parte do Governo brasileiro.

TRANSPARÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Na luta pela democratização do Estado, a transparência é uma bandeira de muitos anos entre movimentos sociais e lideranças partidárias. No período 2003-2010, foi uma questão quase desaparecida, subsumida que esteve pelo debate em defesa da ética na política. A questão da corrupção e da ética ganhou ênfase quando eclodiu o escândalo do chamado “mensalão”, troca de favores e pagamento de propina do Executivo ao Legislativo para conseguir apoio para as propostas do governo no Congresso.

O episódio provocou uma crise política e também nos permitiu colocar em xeque a estratégia adotada pelo governo Lula de priorizar a base de apoio no Congresso Nacional a qualquer custo, em detrimento da relação com a sociedade civil organizada e das possibilidades de ampliar, a partir do fortalecimento desses vínculos, a sua força política e condições de governabilidade.

Para a luta feminista, o debate sobre transparência, quando se restringe ao enfrentamento da corrupção, é insuficiente, ainda que pertinente e relevante. A produção da informação sobre os atos do poder público, inclusive na prestação de contas sobre os compromissos e pactos firmados, também é parte dessa discussão. Ao longo dos oito anos de governo, alguns mecanismos foram criados para dar publicidade à informação e oferecer melhores condições para o controle social.

No Executivo, as iniciativas mais importantes nesse sentido foram adotadas pela Controladoria Geral da União (CGU), desde 2004. O Portal da Transparência possibilitou o melhor controle dos cidadãos e cidadãs sobre a gestão pública, na medida em que viabilizou o acompanhamento pela internet, diariamente, do destino do dinheiro público, coibindo abusos, ajudando a fiscalização, inclusive pelo encaminhamento de denúncias. A corrupção é o problema principal que esse Portal visa a atacar.

É necessário destacar também os esforços da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), no âmbito do Comitê de Monitoramento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), para construir e publicar os dois relatórios sobre a execução desse Plano. Por outro lado, os Ministérios do Planejamento e da Fazenda se omitiram da responsabilidade de elaborar instrumentos para concepção, monitoramento e avaliação políticas públicas para o enfrentamento das desigualdades.

A área de planejamento do governo não incorporou as diretrizes da Política Nacional para as Mulheres no planejamento das políticas públicas. Em geral, é impossível obter informação

sistemática sobre quanto cada ministério está aplicando (e se está aplicando) dos recursos públicos para desenvolver o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, por exemplo.

Por reivindicação e proposta da AMB, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2007 estabeleceu que anualmente o governo federal deveria apresentar um relatório sobre o impacto dos gastos públicos na redução das desigualdades de gênero, raça e regionais, para subsidiar a elaboração do Orçamento Anual. Mas esta determinação legal nunca foi cumprida.

No tópico de transparência, destaca-se também a iniciativa do Senado Federal de desenvolver e disponibilizar publicamente o sistema SigaBrasil. Ele basicamente coloca à disposição na internet informações sobre a execução orçamentária dos programas e ações desenvolvidos pelo governo Federal (a partir do Sistema de Administração Financeira do Governo federal - Siafi), que antes não estavam abertas ao público.

Com o SigaBrasil o Senado atendeu à necessidade do próprio Poder Legislativo de ter um instrumento mais ágil e adequado à fiscalização do Executivo, que é sua competência Constitucional, e também à reivindicação de movimentos sociais por acesso público e universal à informação sobre os gastos públicos. Mais que isso, o SigaBrasil também apoia as iniciativas de algumas organizações da sociedade civil para o controle social sobre os gastos públicos, como é o caso do Orçamento Mulher, desenvolvido pelo CFEMEA.

Na contramão da transparência ressaltamos que, no período em que o governo federal realizou 73 conferências nacionais de políticas públicas, faltaram mecanismos que permitissem o controle social sobre o cumprimento dos compromissos firmados nesses espaços. Não se produziu informação sistemática para que os mecanismos de participação e controle, além dos movimentos sociais, pudessem monitorar e avaliar a efetividade dos pactos firmados.

Não se avançou na elaboração e institucionalização de uso de indicadores e outros instrumentos para esse fim. Seguiu-se apenas produzindo informação para responder às necessidades da gestão da economia, algo relevante para um Estado capitalista como é o brasileiro, mas as informações estratégicas para o controle social sobre políticas públicas na perspectiva de redução de desigualdades seguem sem ser produzidas quando são igualmente importantes.

O Fórum Brasil do Orçamento (FBO), do qual a AMB faz parte, reivindica, desde 2005, o estabelecimento de metas sociais para orientar o gasto público e oferecer diretrizes para o Orçamento Federal. O objetivo era corrigir as injustiças decorrentes da orientação prioritária ao alcance de

metas fiscais. A proposta, porém, não encontrou acolhida no governo. De todo modo, em 2006, o FBO apresentou à Comissão de Legislação Participativa uma sugestão de projeto de lei sobre a Responsabilidade Fiscal e Social, que está em discussão na Câmara dos Deputados.

A AMB defendeu e lutou, nesses últimos oito anos, para que as informações sobre como estão sendo cumpridos os compromissos governamentais com a igualdade e a justiça social fossem públicos. Medidas, recursos, avanços, obstáculos, resultados alcançados são informações imprescindíveis à participação e ao controle social e condição fundamental para que o poder da cidadania possa ser exercido.

A própria AMB em 2002, na Plataforma Política Feminista, indicou a importância dessa ação. O documento colocou como prioridade garantir a transparência e a participação dos movimentos sociais na elaboração e controle dos orçamentos públicos, assegurando a implantação do orçamento participativo em todos os níveis – municipal, estadual e federal –, bem como tornando pública sua prestação de contas.

Por iniciativa da Secretaria de Políticas para as Mulheres, no âmbito do Comitê de Monitoramento do PNPM, foi criado um Sistema de Acompanhamento do II PNPM, que deveria ser alimentado por todos os órgãos de governo responsáveis pelas ações e os recursos necessários ao desenvolvimento do Plano, contudo, no que se refere a prestação de contas por cada órgão/ministérios sobre os recursos aportados, as informações são ínfimas e, ademais, não são públicas.

A PROMOÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO POLÍTICA PÚBLICA

As instâncias de democracia participativa têm sido desvalorizadas como possibilidades reais de aprofundamento da democracia. O capítulo Democracia Política da Plataforma Política Feminista apresentou críticas e demandas no âmbito da democracia participativa e da democracia representativa, em muitos aspectos consonantes com as proposições do campo político do qual se origina o governo Lula.

Esse mesmo campo político teve forte atuação no processo Constituinte concluído em 1988 e garantiu a chamada Constituição Cidadã, com ampliação dos direitos sociais e abertura para ampliação dos mecanismos de participação popular nas decisões políticas do Estado. Nas campanhas eleitorais, o compromisso com a participação foi um elemento sempre presente, ainda que tenha perdido força na campanha das eleições gerais de 2002.

Apesar do compromisso histórico e das diretrizes constitucionais voltadas para participação social, Lula assumiu o governo em aliança com grupos contrários a esse princípio. O contexto da época era ainda o de força do neoliberalismo que gerou a redução do Estado, com transferência de responsabilidade de suas funções para setores da sociedade e uma ideologia de criminalização das lutas dos movimentos sociais.

Além disso, os Poderes Executivo, Legislativo e, especialmente, o Judiciário, conforme revelava a PPF, ainda têm a ideia de que o controle social representa uma ameaça ao poder, de modo que tais poderes estimulam a desarticulação dos movimentos populares, cooptando seus representantes e manipulando-os segundo seus interesses, ou simplesmente esvaziando de densidade política estes espaços. É olhando para esse cenário que se pode analisar, durante os dois mandatos, os dados da participação social e afirmar a insuficiência da política de participação adotada pelo Governo.

De 2003 a 2009, foram realizadas 73 conferências nacionais de políticas públicas em 38 áreas diferentes, com a mobilização de 5 milhões de pessoas. Também foram criados 19 conselhos nacionais e reformulados 16 já existentes. Os números são altos e demonstram a ampliação da participação da sociedade no processo de formulação das políticas públicas. Entretanto, outros elementos precisam ser analisados, a exemplo do caráter dessa participação, do real funcionamento dos mecanismos e dos impactos que são capazes de gerar na vida das pessoas.

Boa parte dos novos conselhos de políticas públicas criados durante o governo Lula tem caráter consultivo, sem poder de deliberação sobre a área à qual estão vinculados, como os Conselhos Nacional de Segurança Alimentar, de Cidades, de Juventude, de Promoção da Igualdade Racial, de Desenvolvimento Industrial, entre outros.

Os conselhos consultivos podem e devem ser um espaço de debate, articulação, pressão política e negociação em torno de propostas de políticas públicas, mas não têm prerrogativa legal para exigir do Estado qualquer cumprimento de decisão. Isso só pode ocorrer, embora ocorra cada vez menos, quando o conselho é de caráter deliberativo, como é o caso do Conselho Nacional de Saúde.

A forma de escolha dos representantes da sociedade civil também se constitui um problema, pois, em muitos casos, são indicados pelo Poder Executivo. É importante valorizar que, nesse período, o governo federal deu garantias para a eleição de representantes da sociedade civil em foro próprio e por seus pares em alguns conselhos como é o caso dos Conselhos de Assistência Social (CNAS) e o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM). Essa inovação produziu um efeito

importante e positivo na cultura política de gestores estaduais. Eles passaram também a adotar o modo participativo de compor os conselhos em diferentes áreas.

Os seminários promovidos pela AMB apontam, entretanto, que os Conselhos, embora tenham crescido em número, seguem com muitos problemas de funcionamento. Entre eles, estão a dinâmica de funcionamento que não favorece uma efetiva participação uma vez que as informações e pautas circulam pouco e, em geral, às vésperas das reuniões, além do fato de que muitos se tornaram apenas espaços de legitimação da ação do Poder Executivo e não de efetivo debate crítico dessa ação. Isso é especialmente grave nos níveis estaduais e municipais.

No que diz respeito às Conferências, os problemas são agravados porque não há um sistema de participação organicamente estruturado o que deixa sem repercussão as decisões dos eventos, deixando sem diálogo propostas que se realizam em uma mesma área de política pública, ainda que tratada em diferentes Conferências.

Para piorar, não há um balanço do que foi aprovado em uma conferência e as ações realizadas pelo governo até o evento seguinte de modo a avançar num processo cumulativo de conquistas e aprimoramentos de demandas e políticas. O resultado disso é que as resoluções da maioria das conferências podem ser lidas como uma lista de reivindicações que não guardam muita coerência entre si, não avaliam e nem deliberam sobre o andamento de uma política.

De todo modo, o estabelecimento desses mecanismos de participação social (respondendo inclusive à reivindicação do movimento de democratização dos espaços de poder) abriu a possibilidade alargar a arena política pela via participação social das mulheres para incluir a superação da desigualdade como um desafio de governo.

Para o movimento de mulheres, apesar da fragilidade e do pouco poder conferido a esses espaços da democracia participativa, como os conselhos e conferências, os Grupos de Trabalhos e Comissões Intersetoriais, esses lugares foram, ao longo desses anos, os poucos onde houve alguma possibilidade de pautar o debate sobre políticas públicas a partir da perspectiva feminista e, nesses termos, estabelecer processos de negociação e gerar pressão para a pactuação de compromissos com o poder público.

Isso porque a disputa política para orientar o Estado à promoção da igualdade foi dura. Falta-ram mulheres no poder e também vontade e força política para que os projetos que colocavam a desigualdade como um dos problemas centrais e incontornáveis da agenda democrática pudessem concretizados em políticas públicas.

O Plano Plurianual (PPA) é um exemplo disso. Trata-se de uma peça-chave no planejamento das políticas públicas e de todo o Ciclo Orçamentário, um instrumento fundamental para evitar que a definição de estratégias de políticas, o desenvolvimento das ações e a execução do orçamento público continuem a desconsiderar as desigualdades vividas pelas mulheres. A política de participação no PPA foi iniciada mas minguou ao longo do período de governo.

No ano 2003, vivemos um processo participativo inédito na formulação de políticas públicas no Brasil. Abriu-se a oportunidade de articulação na construção do PPA 2004-2007. Esse processo foi instalado e conduzido pela Secretaria Geral da Presidência da República. A participação do movimento de mulheres foi intensa.

Participaram em especial, mas não exclusivamente, as mulheres feministas dos agrupamentos estaduais do movimento vinculado à AMB. Atuamos nos 27 fóruns de debate sobre o PPA realizados nos estados e no DF, que discutiram as diretrizes e as estratégias do PPA com ênfase na questão do desenvolvimento. Incidimos afirmando o caráter estrutural da desigualdade de gênero e a importância estratégica do seu enfrentamento.

A proposta foi acolhida e assumida por todos os fóruns realizados, entretanto, o projeto de PPA apresentado pelo governo ao Congresso naquela oportunidade não incorporou a recomendação. O ponto só recuperou o seu lugar estratégico no PPA por demanda do movimento de mulheres, traduzida em emenda apresentada pela Bancada Feminina, com o apoio da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, no momento do debate e aprovação do PPA no Congresso Nacional.

Tal mudança, todavia, não se refletiu no nível dos programas orçamentários concebidos e desenvolvidos pelo Executivo. Somente 13 programas, dentre os 380 que compunham o PPA 2004-2007, estabeleceram objetivo, ou meta, ou público-alvo, ou indicador orientados ao enfrentamento das desigualdades de gênero ou atendimento específico às mulheres.

Para efeito de comparação, consideramos que o ponto de partida do governo Lula era o PPA 2000-2003, vigente no início do governo. Nele, a palavra mulher e a expressão “população feminina” apareciam apenas duas vezes: uma no programa de combate à violência contra a mulher e outra no programa para reduzir a morbimortalidade materna, no Ministério da Saúde.

Se podemos dizer que não se permaneceu no mesmo lugar, devemos reconhecer que se avançou muito pouco. Continuamos com poucos programas com diretriz de enfrentamento a desigualdade de gênero e, mesmo assim, programas pontuais, insuficientes e desarticulados. Além

disto, o segundo PPA do governo Lula (2008-2011) já não contou com um processo participativo de elaboração, nem apresentou alterações substantivas em termos de políticas para as mulheres e promoção da igualdade.

A LAICIDADE DO ESTADO

O conceito de laicidade refere-se a um conjunto de ideias que defendem a separação entre religião e Estado. Uma de suas principais bases é a origem humana e democraticamente estabelecida das leis do Estado. Isso significa que em um Estado laico deve haver uma atitude crítica e separadora da influência da religião sobre as leis e governos; os privilégios para uma determinada religião não existem e há respeito à pluralidade religiosa da população. Em oposição, nos Estados teocráticos (não laicos), a religião tem papel ativo na política e até mesmo na constituição.

O Estado brasileiro nunca foi totalmente laico. “A Constituição do Império (1824) foi promulgada por Pedro I “em nome da Santíssima Trindade”. O catolicismo era religião oficial e dominante. As outras religiões, quando toleradas, eram proibidas de promoverem cultos públicos, apenas reuniões em lugares fechados, sem a forma exterior de templo. As práticas religiosas de origem africana eram proibidas, consideradas nada mais do que um caso de polícia, como até pouco tempo atrás. O clero católico recebia salários do governo, como se fosse formado por funcionários públicos. O Código Penal proibia a divulgação de doutrinas contrárias às “verdades fundamentais da existência de Deus e da imortalidade da alma”. Os professores das instituições públicas eram obrigados a jurarem fidelidade à religião oficial, que fazia parte do currículo das escolas públicas primárias e secundárias. Só os filhos de casamentos realizados na Igreja Católica eram legítimos, todos os outros eram “filhos naturais”. Nos cemitérios públicos, só os católicos podiam ser enterrados. Os outros tinham de se fingir católicos ou procurar cemitérios particulares, como o “dos ingleses” (evangélicos), no Rio de Janeiro”.

“A situação de hoje é bem diferente daquela, mas ainda está longe de caracterizar um Estado laico. As sociedades religiosas não pagam impostos (renda, IPTU, ISS, etc) e recebem subsídios financeiros para suas instituições de ensino e assistência social. O ensino religioso faz parte do currículo das escolas públicas, que privilegia o Cristianismo e discrimina outras religiões, assim como discrimina todos os não crentes. Em alguns estados, os professores de ensino religioso são funcionários públicos e recebem salários, configurando apoio financeiro do Estado a sociedades religiosas, que,

aliás, são as credenciadoras do magistério dessa disciplina. Certas sociedades religiosas exercem pressão sobre o Congresso Nacional, dificultando a promulgação de leis no que respeita à pesquisa científica, aos direitos sexuais e reprodutivos. A chantagem religiosa não é incomum nessa área, como a ameaça de excomunhão. Há símbolos religiosos nas repartições públicas, inclusive nos tribunais.” (Observatório do Estado Laico – http://www.nepp_dh.urj.br/olé/posicionamentos2.html).

No período 2003-2010, cresceu a bancada religiosa cristã no Congresso nacional, em número e em poder de articulação. É grande também a presença da religião cristã nos meios de comunicação, sendo grande o número de programas religiosos em emissoras de TV comerciais, e sendo crescente a concessão de canais de rádio entre igrejas cristãs, nesse caso com prevalência das igrejas evangélicas.

Durante a preparação da visita do papa Bento XVI, em maio de 2007, o Vaticano pressionou o governo brasileiro a assinar um pacto para consolidar os privilégios da Igreja Católica, assim como para estabelecer outros, como o livre acesso às terras indígenas para ação religiosa. Naquela ocasião, denúncias da Associação de Magistrados e outras entidades frustraram a iniciativa, que, aliás, recebeu a rejeição do presidente da República, ao afirmar ser “o Brasil um Estado laico”.

No entanto, os entendimentos continuaram, secretamente, e culminaram na assinatura da Concordata, em Roma, em novembro de 2008, pelo ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, pelo Brasil, e o cardeal Tarcisio Bertoni, pela Santa Sé.

Em março de 2009, o texto foi ao Congresso Nacional e tramitou em regime de urgência sendo aprovado na Câmara em agosto pelo Decreto Legislativo 1.736/2009. Exceto na Comissão de Educação e Cultura, todas as demais Comissões, em que o projeto tramitou, os pareceres foram favoráveis. No que diz respeito aos partidos, todas as legendas ou liberaram suas bancadas ou orientaram para a aprovação do acordo. Só o PSOL foi diferente.

No Senado, o texto chegou em setembro de 2009, e foi aprovado por unanimidade em 7 de outubro, sem voto de abstenção, sendo que as manifestações no plenário foram todas favoráveis à aprovação.

Sabemos que o processo de fazer do Brasil um Estado laico é uma luta permanente, cheia de avanços e recuos. No período 2003-2010 esta disputa esteve centrada no Acordo Brasil Vaticano. Para alguns a Concordata apenas institucionalizou o que já vinha sendo uma prática e tratou de questões administrativas. Para nós e muitos setores da sociedade civil organizada, sofremos uma derrota significativa, pois muitas foram as tentativas de provar sua inconstitucionalidade.

Mesmo assim, o Acordo foi aprovado, sem qualquer debate público com a sociedade e mesmo no Congresso.

O fortalecimento das forças políticas religiosas na influência sobre as leis está especialmente presente no que tange aos direitos sexuais e aos direitos reprodutivos, afetando diretamente a autonomia das pessoas e das mulheres em especial, por conta da questão da contracepção e do aborto.

As nossas lutas para a afirmação dos direitos LGBT, pelo direito ao aborto legal e seguro, contra a violência lesbofóbica e também contra a criminalização das mulheres pelo abortamento sustentaram em grande medida a bandeira da laicidade do Estado no período 2003-2010.

Sob forte tensão, as disputas políticas no campo da sexualidade, para que o Estado assumisse a responsabilidade pública com a proteção e promoção dos direitos LGBT e das mulheres, foram intensas e mais promissoras no início do que no final dos dois mandatos do presidente Lula.

Ainda no primeiro mandato do presidente Lula, foi lançado o Programa Brasil sem Homofobia, uma iniciativa ousada do ponto de vista político, ainda que muito tímida no que se refere à dimensão política da ação governamental e dos recursos públicos colocados para essa iniciativa. A primeira Conferência para tratar dessa questão, realizada em 2008 pela Secretaria Especial de Direitos Humanos, no início do segundo mandato do presidente Lula, deu fôlego novo para o debate sobre políticas públicas para a garantia da liberdade sexual, para os direitos da população LGBT e o combate à homofobia.

As recomendações da Conferência orientaram o Primeiro Plano Nacional de Promoção da Cidadania e Direitos Humanos de LGBT, um instrumento inédito, que objetiva orientar a “construção de políticas públicas de inclusão social e de combate às desigualdades para a população LGBT, primando pela intersetorialidade e transversalidade na proposição e implementação dessas políticas.”

Especificamente, o objetivo do Plano é promover os direitos da população LGBT (inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade), em especial daquelas em situação de risco social e exposição à violência. E também combater o estigma e a discriminação por orientação sexual e identidade de gênero.

O Plano estabelece diretrizes para a sua implementação, mas não define as ações e os recursos governamentais que lhe darão consequência. Analisando o Orçamento da União, constata-se a existência de apenas dois Programas, um do Ministério da Educação e outro a cargo da Secretaria de Direitos Humanos, que têm três ações específicas para a promoção dos direitos da comunidade LGBT.

A luta feminista por liberdade sexual e pelo respeito à diversidade também conseguiu dar passos adiante em termos de exigência de ações efetivas do poder público para enfrentar a lesbofobia. O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres incluiu um eixo específico para tratar das estruturas da dominação sexista, racista e lesbofóbica que afetam a vida das mulheres. E sob a coordenação da Secretaria de Políticas para as Mulheres foi constituído um grupo de trabalho para subsidiar a ação governamental no enfrentamento multidimensional das discriminações sofridas pelas mulheres.

Quanto aos direitos reprodutivos e, em especial, na questão do aborto, a situação, que parecia inicialmente promissora, evoluiu para o retrocesso culminando na maior campanha fascista contrária a direitos como foi a das eleições gerais de 2010.

Em 2004, a I CNPM aprovou a resolução de revisão da legislação punitiva ao aborto. No mesmo ano foi instituída, pela SPM a Comissão Tripartite para esta tarefa. Respeitando a laicidade do Estado brasileiro a CNBB, que demandava participação, não foi integrante desta comissão.

A Comissão Tripartite concluiu seus trabalhos em 2006, apresentando um anteprojeto de Lei que regulamentava em quais casos seria possível o aborto no Brasil, garantia o atendimento do SUS e eliminava do Código Penal o dispositivo que criminaliza o abortamento (exceto quando realizado sem o consentimento da mulher). Isso provocou enorme debate público e, a partir daí, vivenciamos os retrocessos.

O Poder Executivo não apresentou formalmente um Projeto de Lei no Congresso Nacional, mas fez apenas a entrega política do anteprojeto à então deputada Jandira Feghalli (PCdoB-RJ), relatora do PL 1135/91 e vários projetos de lei sobre essa questão, na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) da Câmara dos Deputados.

A relatora, tendo como referência fundamental o anteprojeto da Comissão Tripartite, apresentou sua proposta de substitutivo ao PL 1135/91 à CSSF. Entretanto, sob o risco de ter a projeto rejeitado, a votação do projeto foi adiada e terminou por não acontecer durante a a legislatura 2003-2006 e o projeto foi arquivado.

Entretanto, em maio de 2008, a nova composição da CSSF – agora majoritariamente conservadora – conseguiu rejeitar a proposta por unanimidade. Nem mesmo aliad@s se fizeram presentes para voltar a favor. No mesmo ano, esse Projeto de Lei também foi rejeitado pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

No final do primeiro mandato, ficou evidente a decisão do governo de encerrar pública e oficialmente suas iniciativas em relação à descriminalização e legalização do aborto. E já no segundo mandato, os esforços para a aprovação do Acordo Brasil e Vaticano e ainda a postura recuada sobre os compromissos firmados no Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH3) foram exemplares da tendência muito mais conservadora que se firmou perante os antagonismos entre as pautas de direitos versus as pautas fundamentalistas religiosas, entre outras demandas à direita.

Atualmente, não tramita nenhum projeto favorável à descriminalização do aborto no Congresso Nacional. No entanto, tramitam inúmeras propostas criminalizadoras das mulheres e das lutas sociais, dentre as quais o projeto que institui o chamado Estatuto do Nascituro (com o pagamento da bolsa estupro de um salário mínimo para que as mulheres vítimas de estupro não exerçam o direito de interromper a gestação); que tornam o aborto crime hediondo; que instituem o cadastro obrigatório da gravidez, dentre outros retrocessos.

No âmbito do executivo estadual, crescem violações do princípio do Estado laico. Religiosos colocam obstáculos aos serviços de aborto legal e interferem no conteúdo do ensino nas escolas, inclusive com material didático com informações incorretas, que mais assusta e oprime aos adolescentes que informa.

A partir de 2007, com o caso das quase 10 mil mulheres indiciadas pela prática de aborto em Campo Grande (MS), a conjuntura de retrocesso piorou ainda mais com a adesão do Ministério Público e setores do poder Judiciário à política de perseguição, delação e criminalização das mulheres. Essa situação persiste até os dias de hoje.

Para organizar a resistência, a AMB e outros coletivos feministas mobilizaram e criaram, em 2008, a Frente Nacional Contra a Criminalização das Mulheres e Pela Legalização do Aborto, ainda em construção na maioria dos estados.

Um das metas do primeiro PNPM (2004-2007) era reduzir em 5% o número de complicações de aborto atendidas pelo Sistema Único de Saúde. A meta foi superada. O relatório apresentado pelo governo sobre o cumprimento do Plano aponta que “houve uma redução de 16% no número de complicações de aborto atendidas pelo SUS”. De todo modo, vale lembrar que o aborto inseguro é uma das principais causas de morte materna e, como sua prática é considerada criminosa, ela se dá na clandestinidade e muitas mulheres morrem sem que tais óbitos sejam registrados nas estatísticas oficiais.

No campo normativo, uma importante iniciativa do governo Lula foi a revisão e reedição da Norma Técnica sobre a Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual contra Mulheres e Adolescentes. A Norma de 1998 regulamenta o artigo 128, inciso I do Código Penal, que garante prática do aborto em caso de gravidez decorrente de estupro. Sua revisão inovou ao não exigir apresentação de Boletim de Ocorrência para vítima de estupro realizar o aborto legal, estabelecendo também condições e providências para a assistência no caso de violência sexual.

Essa Norma representou uma grande conquista para as mulheres, que passaram a contar com regras e fomento para a implementação dos serviços de saúde especializados no atendimento às vítimas de violência sexual. Segundo relatório apresentado pelo governo, de 2007 para 2010 o número de serviços que prestavam esse tipo de atendimento passou de 138 para 442, sendo que desses 60 realizam atendimento para a realização do aborto previsto em lei (risco de vida para a mulher e gravidez resultante de estupro).

CAPÍTULO 2

Mudanças e permanências na vida das mulheres

Neste capítulo, sistematizamos o debate e a reflexão sobre o efeito das políticas públicas na melhoria da vida das mulheres no período 2003-2010. O conteúdo é produto de oficinas e seminários em diferentes frentes de luta da AMB ao longo de 2009 e 2010. Vamos olhar a questão a partir do que ocorre no dia a dia da vida das mulheres.

Inicialmente tratamos dos efeitos da políticas para mulheres, tomando os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres como referência. A seguir, em função das desigualdades de renda no Brasil e da maior pobreza entre as mulheres, abordamos temas da proteção social, da autonomia econômica e renda, bem como a questão da política ambiental e seus efeitos sobre a autonomia econômica das mulheres.

OS PLANOS DE POLÍTICAS PARA MULHERES

No enfrentamento das desigualdades vividas pelas mulheres, mudanças relevantes ocorridas entre 2003 e 2010 em termos de políticas e do orçamento público devem-se ao Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM). O desenvolvimento tanto do primeiro quanto do segundo Plano se deu numa arena política tensa e complexa. Os resultados contraditórios obtidos são reveladores dos esforços empreendidos e dos obstáculos encontrados.

Apesar dos dois documentos, é possível afirmar que as políticas públicas, em seu conjunto, no governo Lula não foram concebidas a partir da perspectiva de enfrentamento das desigualdades vividas pelas mulheres. O desequilíbrio de poder entre o Ministério do Planejamento e a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) era evidente. Os PNPMs não foram parte integrante do Ciclo Orçamentário. Foram um instrumento paralelo, que tentou criar vínculos com o planejamento das políticas e o orçamento público, mas encontrou muitas dificuldades.

A segunda edição do Plano – com ações previstas de 2008 a 2011 – abriu um capítulo específico sobre a previsão orçamentária, no qual se estabeleceu a correspondência de cada ação do PNPM com as ações orçamentárias (que compunham o PPA 2008-2011), fixando e informando a fonte de financiamento das atividades planejadas das ações do plano com as ações orçamentárias. Assim, criou-se um instrumento para monitorar o montante de recursos aportados para o plano e suas respectivas fontes.

Não há, porém, que ter ilusões a esse respeito. Foram poucos e frágeis os vínculos entre o PNPM (coordenado pela SPM) e o PPA (coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão). O volume de recursos públicos destinado à implementação das políticas para as mulheres e à promoção da igualdade continua sendo uma incógnita.

Apesar de a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) exigir da administração direta e das empresas públicas que prestem contas a esse respeito e também dos esforços, compromissos e instrumentos criados para o monitoramento das ações e recursos comprometidos no II PNPM, não há como saber, com o mínimo de segurança e transparência, quanto exatamente está sendo investido para financiá-lo. Resulta que as políticas públicas também não foram financiadas nem implementadas pelos vários ministérios levando em conta as desigualdades vividas pelas mulheres.

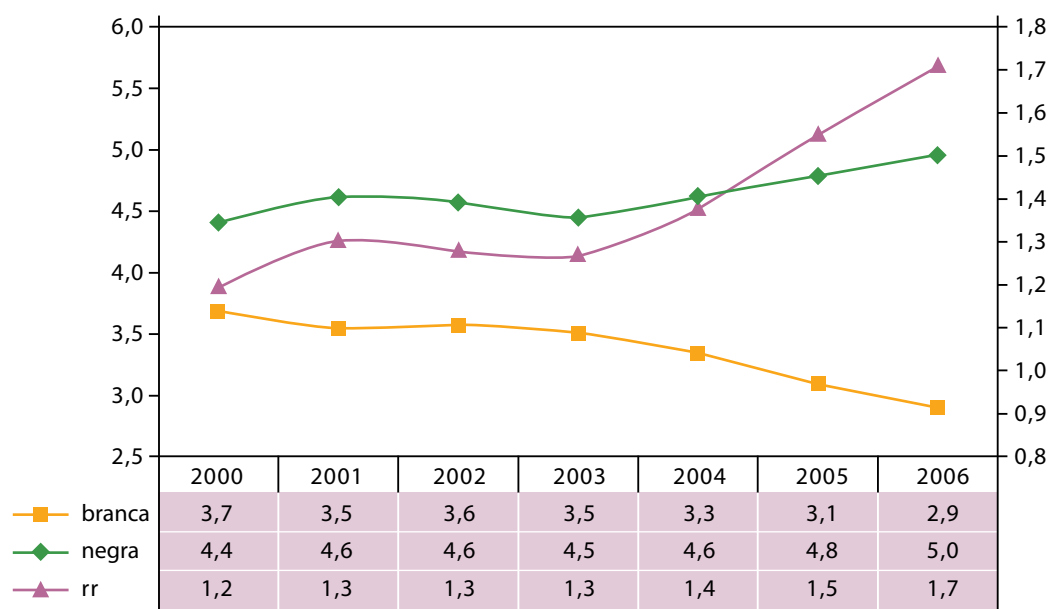
O DIREITO A UMA VIDA SEM VIOLÊNCIA

A política de enfrentamento da violência contra as mulheres conseguiu, um ano antes de encerrar o II PNPM, superar as metas traçadas para o quadriênio 2008-2011. Mesmo com dificuldades, a Lei Maria da Penha (LMP) foi sancionada, o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher veio sendo implementado.

Infelizmente, apesar disso, cresceu o número de mulheres assassinadas, um indício forte de que também tenham aumentado outras formas de violência, embora não existam dados nacionais

a esse respeito. De toda forma, a política pública, se por um lado protegeu melhor as mulheres que conseguiram ser atendidas adequadamente nos serviços, não foi suficiente para reduzir esta prática da violência, conforme gráfico abaixo.

GRÁFICO 1 – TENDÊNCIA DA TAXA DA MORTALIDADE POR HOMICÍDIOS NO SEXO FEMININO E RISCO RELATIVO*, SEGUNDO RAÇA/COR, BRASIL, 2000-2006



Fonte: SIM/SVS

* rr tem como referência a população branca

Em 2003, a AMB iniciou um processo de monitoramento periódico da violência contra a mulher, ações descentralizadas, realizadas nos estados a partir das capitais e pelas integrantes da AMB em diálogo com outros segmentos e às vezes em diálogo com governos. A partir da aprovação da Lei Maria da Penha, essas ações de monitoramento tornaram-se anuais e visam a acompanhar, na perspectiva do movimento, a implementação da Lei e a resistência a ela.

O direito patriarcal, que institui o poder dos homens sobre as mulheres nas sociedades modernas ocidentais, viu-se fortemente ameaçado por esta lei. E foi do poder Judiciário que veio a maior resistência e reação à LMP. Resistência ativa traduzida na forma de acusação de inconstitucionalidade e resistência passiva traduzida em morosidade na implantação das varas especializadas, um mecanismo fundamental para dar efetividade aos processos e inquéritos.

Essa situação perdurou durante os últimos anos, mesmo com a iniciativa da Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, que veio incidindo na relação com governos estaduais e poder judiciário local para avançar na adaptação do judiciário à nova lei.

A rede de serviços, prevista na Legislação, embora significativamente maior, como demonstram os dados oficiais, na prática ainda é insuficiente e muito precária. Governos estaduais criam, mas não instalam os equipamentos (delegacias, casas abrigos, etc). Outras vezes instalam em condições precárias sem pessoal ou sem a infraestrutura física necessária. Ou, como ocorre na maioria dos casos, tem debilidades de gestão da rede ou não investem recursos suficientes para sua manutenção, funcionamento e ampliação. A qualidade dos serviços está ainda centrada nas capitais e grandes cidades, e a qualidade dos serviços deixa muito a desejar.

Um dos problemas identificados em nossas ações de monitoramento foram os entraves do sistema federativo, que obstaculiza muitos procedimentos de transferência de recursos. Outra questão é o despreparo dos recursos humanos e a prática de contratação por serviços temporários, levando a equipes provisórias nos serviços, prática muito comum em muitos governos estaduais e municipais.

Se essa situação não invalida a política, positivamente avaliada, com certeza demonstra como o Estado patriarcal e sua máquina burocrática resistem a inovar em políticas que mudem a vida das mulheres.

AUTONOMIA ECONÔMICA

Mais do que o enfrentamento da pobreza pelas políticas de transferência de renda, o que almejamos é que as mulheres possam romper com o legado histórico da dominação, que tem a dependência econômica como elemento fundamental para a sua manutenção.

Temos alguns aspectos a comemorar, entre eles a queda do desemprego feminino. Em 2010, registrou-se o menor desemprego desde 2003 e a maior equidade nos níveis salariais do trabalho

formal. O Brasil ficou em terceiro lugar no ranking latino-americano sobre paridade econômica e laboral entre homens e mulheres, elaborado pela Articulación Feminista MarcoSur.

Apesar disso, persistiu um entrave estrutural à autonomia econômica das mulheres que é a ausência de serviços para reduzir o impacto da dupla jornada de trabalho. O ano de 2011 terminará sem que a meta do II PNPM de construir 1.714 creches e aumentar em 12% o número de crianças de zero a seis anos de idade seja alcançada e nem mesmo chegar a 50% disto.

Essa meta de ampliação em 12% das matrículas em creches e pré-escolas foi firmada tanto no primeiro quanto no segundo PNPM (2004-2007 e 2008-2011). Em 2007, o relatório apresentado pela SPM sobre o cumprimento do primeiro Plano indicava que seria difícil cumpri-la, posto que até 2006 as matrículas de educação infantil no Brasil haviam crescido apenas 5,84%.

No período seguinte, os entraves persistiram e se agravaram. A meta está longe de ser atingida, visto que entre 2008 e 2009 o crescimento verificado pelo Censo Escolar das matrículas em creches e pré-escolas foi de apenas 0,1% (considerando os estabelecimentos municipais, estaduais e federais, tanto públicos quanto privados).

Outras metas pactuadas nos dois PNPM pretendiam orientar a política pública à construção de melhores condições de vida para as mulheres no mercado de trabalho, por meio da superação da condição de dependência econômica pelo exercício do trabalho remunerado e em condições dignas. Pretendia-se como efeito das políticas públicas alcançar a elevação em 5,2% na taxa de atividade das mulheres, entre 2003 e 2007 (I PNPM), e a elevação em 4% na taxa de atividade das mulheres com 16 anos ou mais, entre 2006 e 2011 (II PNPM). Contudo, mesmo os dois Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres tendo insistido nessas metas, elas não foram alcançadas.

De 2003 a 2008, a taxa de atividade das mulheres foi incrementada em apenas 2,95%. Em 2003, o índice era de 50,7% e até 2006 esse percentual veio crescendo, chegando a 52,6%. A partir daí, entretanto, a tendência de queda se impôs. Considerado o período de 2006 a 2008, a tendência foi de queda, quando houve redução de 0,4% na taxa de atividade feminina.

A inversão da tendência relaciona-se às opções feitas na política pública na área econômica do governo para o enfrentamento da crise financeira internacional. Os incentivos fiscais para geração de emprego favoreceram setores da indústria intensivos em mão de obra quase que exclusivamente masculina.

As atividades produtivas que concentravam a força de trabalho feminina, saúde, educação, por exemplo, não desfrutaram das mesmas medidas e as trabalhadoras ficaram ainda mais desprotegidas.

Ademais, a atividade reprodutiva, que onera sobremaneira as mulheres, face a escassez de recursos nas famílias (agravada pela crise) e a falta de infraestrutura social para os cuidados, terminou por cobrar ainda mais horas das mulheres no trabalho não remunerado.

A desigualdade de gênero não foi encarada como uma questão estrutural, de modo que as decisões econômicas e sociais, no contexto da crise, levaram ao agravamento das desigualdades vividas pelas mulheres no mundo do trabalho. Um exemplo são impactos dos grandes projetos sob as possibilidades de trabalho das mulheres.

Os grandes projetos, como barragens e hidrelétricas na Amazônia, transposição do Rio São Francisco, retomada da política de energia nuclear, subsídios à construção de complexos turísticos, são em geral associados, com razão, aos muitos problemas da política ambiental no governo Lula. Mas aqui queremos tratar do que compreendemos em nossos debates. Os grandes projetos são uma ameaça à autonomia econômica das mulheres.

De um lado, são massivamente orientados para mão de obra masculina; de outro lado, pelo efeitos danosos ao meio ambiente, contribuem para inviabilizar as fontes de trabalho das mulheres no campo, nas florestas, entre as populações ribeirinhas e no litoral. Poluem rios, lagos, terras e impedem a pequena agricultura, a pesca artesanal, trabalho para autossustento que são feitos especialmente pelas mulheres. Por fim, ao mesmo tempo que prejudicam as possibilidades de autonomia econômica das mulheres, em torno aos canteiros de obras cresce a violência e exploração sexual.

Outras políticas, que poderiam contribuir para ocupação das mulheres, não tiveram investimento semelhante que os grandes projetos. Ao contrário. As ações empreendidas em relação aos restaurantes públicos ou subsidiados foram de pequena escala. Na área da educação (creches, pré-escolas e escolas em tempo integral), planejou-se muita coisa, mas cumpriu-se quase nada.

Por sua vez, as políticas sociais relacionadas à qualificação social e profissional, apesar das decisões e compromissos assumidos no II PNPM, não conseguiram produzir mudanças em termos de ampliação do acesso das mulheres ao mercado de trabalho.

Por tudo isso, compreendemos que aumentar a taxa de atividade feminina em 5,2%, como se pode confirmar nos últimos anos, é um objetivo que demanda ações governamentais em diversos

setores. Não basta que haja crescimento econômico. Esse não é, nem mesmo, fator indispensável para que as mulheres se engajem em trabalhos remunerados.

Em situações de crise econômica, investimentos em serviços públicos e infraestrutura social geram tantos novos postos de trabalho, quanto a construção civil ou a indústria metalúrgica são capazes de gerar. Com a diferença que esses últimos são intensivos em mão de obra masculina e a opção exclusiva por eles repercute de modo altamente negativo sobre a vida das mulheres, com o agravamento do desemprego, trabalho precário, da sobrecarga de trabalho reprodutivo não remunerado, entre outros fatores.

Em termos de contribuição das políticas públicas para avanços na autonomia econômica das mulheres, o que de mais relevante temos a destacar foi a política de valorização do salário mínimo. Essa política incide diretamente sobre a grande maioria dos benefícios assegurados pela Seguridade Social, teve um papel fundamental na redução das desigualdades, tanto pela própria política como na melhoria da renda e das condições de vida da população.

Além disso, o aumento do salário mínimo afetou positivamente o mercado de trabalho para homens e mulheres, com uma ligeira diminuição da desigualdade salarial. Entretanto, a renda das mulheres continua significativamente menor, especialmente nos maiores degraus salariais – onde diminui a participação feminina. Mesmo assim, a política de valorização do salário mínimo é um dos aspectos mais positivos das medidas adotadas pelo governo Lula.

TRANSFERÊNCIA DE RENDA

No período 2003-2009, as transferências governamentais (por meio dos benefícios da Assistência e Previdência Social) responderam por 1/3 na redução da pobreza no País.

A ênfase foi dada às políticas de transferência de renda iniciada no âmbito do Programa Fome Zero e mantida com o Bolsa Família, que não foi criado por Lula, mas aprimorado e ampliado em termos de recursos e cobertura.

Não se pode negar o impacto significativo das políticas na redução da pobreza no país. Em 2009, 11,4 milhões de famílias foram beneficiadas, segundo dados do IPEA. Mas outro lado disso é que elas reforçam a alienação em relação aos determinantes sociais da situação de pobreza e não favorecem a organização social dos beneficiários, além de reforçarem concepções tradicionais sobre a família e a mulher.

Segundo balanço divulgado pelo governo, **aproximadamente 26,1 mil e 100 mil trabalhadoras**, no total dos milhões beneficiadas pelo Bolsa Família (entre 2003 e 2009), concluíram cursos de qualificação profissional realizados no âmbito do Programa Próximo Passo. Menos de 0,2% das mulheres integradas pelo Bolsa Família chegaram ao final desses oito anos de governo com uma qualificação profissional que lhes credenciasse a ocupar vagas no mercado de trabalho.

Na visão da AMB, a situação de pobreza vivida por tantas pessoas exigiu e exige o desenvolvimento de programas emergenciais, inclusive de transferência de renda. O Bolsa Família, no entanto, deveria ter sido concebido dentro de uma estratégia para construir a autonomia econômica das mulheres, considerando-as sujeito de direitos.

Mas, ao contrário, atua sobre a base de exploração do seu trabalho não remunerado e da divisão sexual do trabalho, como mera engrenagem que viabiliza, não para si, mas para outr@s integrantes de sua família, o acesso a direitos.

Em relação ao que Plataforma Política Feminista apontava, uma questão permanece nas políticas de transferência de renda. Sua incapacidade de redistribuir a riqueza produzida e, portanto, reduzir a desigualdade entre pobres e ricos (e não apenas o número de pobres).

Os recursos que financiam o Bolsa Família, como os demais direitos da Seguridade Social, vêm majoritariamente dos recursos arrecadados com a tributação dos próprios trabalhador@s, e não da taxação das grandes fortunas, como previa a Constituição de 1988. Por isso, mantém-se uma distribuição da renda entre trabalhador@s e pobres e uma baixa transferência dos ricos para os pobres.

Ademais, como o principal peso dos impostos recai sobre o consumo, os recursos gastos como alimentação e necessidades básicas voltam aos cofres públicos pelas mãos daquelas que foram beneficiadas pelo programa.

SEGURIDADE SOCIAL

A política de Seguridade consiste no conjunto de ações nas áreas da Saúde, Previdência e Assistência Social, com a finalidade de proteger, amparar e assistir as pessoas em situações como a velhice, a doença e o desemprego. É uma das principais conquistas da Constituição Cidadã de 1988.

A saúde como direito universal e o Sistema Único de Saúde (SUS) são lutas históricas dos movimentos sociais no Brasil. O direito à Previdência Social foi e é pauta de amplos segmentos de

mulheres trabalhadoras. Ambas são lutas reafirmadas na Plataforma Política Feminista e assumidas pela AMB. Mais recentemente, também a Assistência Social foi assumida pela AMB, como parte da luta pelo tripé da política de Seguridade Social.

Depois da Constituinte, nos governos Collor e FHC, várias medidas de cunho neoliberal atingiram em cheio essa política, principalmente por meio do avanço na privatização e as, já mencionadas, políticas de ajuste. A Previdência Social teve seu caráter contributivo e a lógica do seguro reforçados com a mudança na Constituição que definiu aposentadoria só por tempo de contribuição e não mais por tempo de serviço.

Na Saúde, também avançaram os planos privados e as parcerias entre público e privado para prestação de serviços do SUS. Na Assistência Social, assistimos, no governo FHC, ao desmonte dos princípios da Lei Orgânica da Assistência Social e as práticas de transferência das ações do Estado para a sociedade, reforçando a lógica de filantropização e assistencialismo, e para as instituições privadas conveniadas.

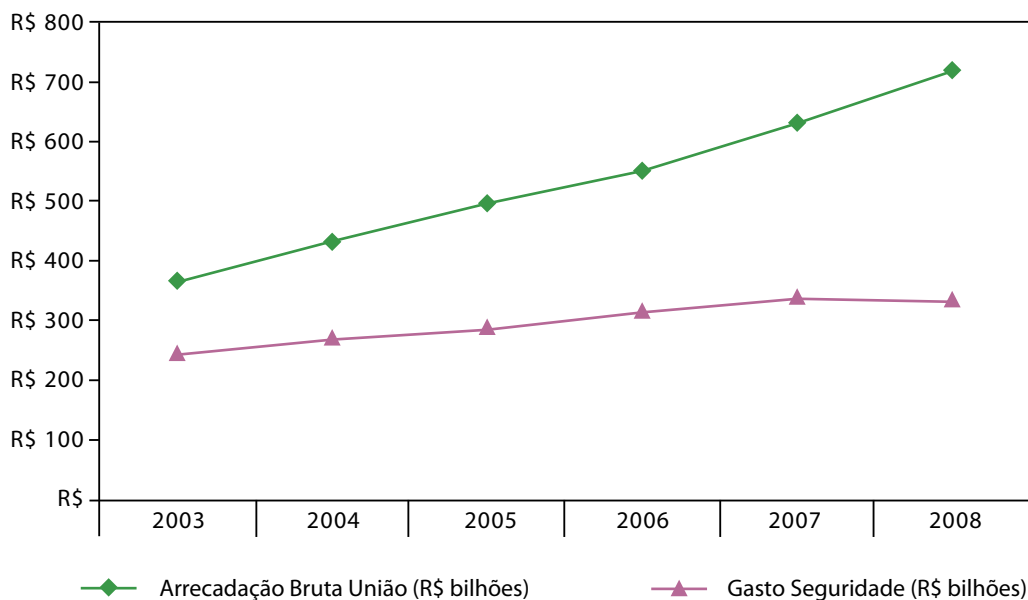
Esperava-se do governo Lula uma reversão nesse processo e medidas no sentido da ampliação do direito à proteção social e reforço no SUS. Comemoramos a criação e institucionalização do SUAS e muito se tem debatido em torno da defesa do SUS, debate mobilizado a partir do próprio Ministério da Saúde. Mas, infelizmente, não foi essa a direção das políticas neste período.

Durante o governo Lula, aumentou a arrecadação de impostos e contribuições e, portanto, cresceram as receitas vinculadas ao orçamento da Seguridade Social. Mas como não acabou com a Desvinculação de Receitas da União (DRU), criada em 1994, parte dos recursos que, por designação constitucional, deviam ser aplicados no financiamento da Saúde, da Previdência e Assistência Social, continuaram a ser drenados para outros fins, impedindo desse modo financiar políticas para garantir os direitos sociais, consolidar o SUS, o SUAS e ampliar a proteção social.

Como se pode constatar no gráfico abaixo, a receita, por meio da arrecadação, aumentou, mas os investimentos em políticas de seguridade social para a garantia dos direitos sociais e enfrentamento das desigualdades não acompanharam a mesma tendência.

Apenas metade dos recursos arrecadados para o Orçamento da Seguridade Social foi aplicada na própria Seguridade Social. O restante é possível que tenha sido contingenciado para a formação de reservas financeiras ou transferido para outras finalidades, como o pagamento da dívida pública, que anualmente abocanha um terço do Orçamento da União.

GRÁFICO 2 – ARRECADAÇÃO BRUTA E GASTOS DO ORÇAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL, DE 2003 A 2008 (R\$ BILHÕES)



Fontes: Receita Federal (Carga Tributária 2003 a 2009) e SIGA Brasil www.senado.gov.br/siga. Elaboração: CFEMEA

PREVIDÊNCIA SOCIAL LONGE DA UNIVERSALIZAÇÃO

Do ponto de vista feminista, um dos principais problemas na seguridade social diz respeito à desproteção social em que se encontram as mulheres, sobretudo as inseridas nos postos informais e precários de trabalho. Nessa situação estão, majoritariamente, as mulheres negras.

A universalização do direito à Previdência é uma luta permanente da AMB, pois tem relação direta com seu caráter redistributivo. Segundo o IPEA, a cobertura previdenciária conquistada em 1988 foi responsável pela redução do número de indigentes em 17 milhões e do número de pessoas em situação pobreza em 21 milhões nos oito últimos anos.

Com essa compreensão do problema, desde 2003, nós da AMB estivemos mobilizadas a cada novo debate sobre Reforma da Previdência levantado pelo governo Lula. Pretendíamos mudanças que ampliassem direitos, reconhecessem e enfrentassem a situação das mulheres no mercado de trabalho e as desigualdades geradas pela divisão sexual do trabalho.

Lutamos pelo fim do caráter exclusivamente contributivo do sistema e contra a lógica do seguro para acesso à Previdência Social no Brasil. Esse modelo deixa em situação de desproteção social a grande maioria das trabalhadoras, seja porque somos a maioria no trabalho precário ou informal, com baixos rendimentos, seja porque realizamos o trabalho doméstico não remunerado, não reconhecido para fins de acesso à Previdência Social.

A primeira Reforma da Previdência do governo Lula realizou-se, em 2003, com base nos mesmos princípios neoliberais de retração de direitos, focada no regime dos servidores públicos. Os movimentos de mulheres e feministas tomaram parte da luta pela universalização do direito à previdência social.

Dessa luta resultou a conquista na PEC Paralela (aprovada em julho de 2005) da criação de sistema especial de inclusão previdenciária d@s trabalhador@s informais e das trabalhadoras de famílias de baixa renda que se dedicam exclusivamente ao trabalho doméstico em suas famílias. Essa última, no entanto, não chegou a se concretizar nos moldes que defendemos.

O sistema de inclusão previdenciária previsto na PEC foi transformado na proposta do Sistema Simplificado, o Simples, que estabeleceu alíquotas de 11% de contribuição previdenciária e que ainda é insuficiente para garantir o acesso à proteção previdenciária da grande maioria das trabalhadoras hoje desprotegidas.

Em 2007, a segunda proposta de Reforma da Previdência no governo Lula, sob o falso argumento do déficit previdenciário e do envelhecimento da população, colocou em ameaça os direitos já conquistados em 1988 e, principalmente, os das mulheres. Dentre as propostas em discussão, colocadas na pauta pelo governo, com forte apoio do empresariado e da mídia comercial, estava a mudança no regime de pensões, o fim da diferença de idade entre homens e mulheres para acesso à aposentadoria, a desvinculação do valor da aposentadoria rural do salário mínimo e, ainda, a transferência desse direito para a política de assistência social.

Os movimentos de mulheres, apesar da forte mobilização em torno do tema, não tiveram vaga garantida no Fórum Nacional da Previdência Social, criado em 2007 com representação do governo,

empresariado e setores dos movimentos sociais, principalmente sindical, para discutir uma nova Reforma da Previdência. Após mobilização e diálogo com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, conseguimos uma vaga na condição de observadoras.

Neste momento, a AMB convocou outros movimentos de mulheres e articulou a mobilização de um Fórum Paralelo e Itinerante das Mulheres em Defesa da Previdência Social, que se manteve como mobilização permanente durante todo o período de duração do fórum oficial (abril a outubro de 2007). Como resultado, conseguimos barrar a proposta e resistimos à destituição de direitos. A proteção social do trabalho informal e doméstico, porém, não avançou.

Em julho de 2009, foi criado o Sistema de Contribuição do Microempreendedor Individual (Lei Complementar 128/2009), que, segundo argumento do governo, buscou aprimorar o sistema simplificado ao criar a categoria para quem fatura até 36 mil por ano. Ela estabelece a contribuição de 11% sobre o salário mínimo para acesso aos direitos previdenciários.

A medida foi anunciada como a saída para a inclusão de trabalhadores e trabalhadoras informais das áreas urbanas. Porém, os dados existentes já mostram a incapacidade desse sistema de abranger o universo da informalidade, principalmente da inclusão dos trabalhadores e trabalhadoras em situação mais precária, como catadores de material reciclável, ambulantes, feirantes, manicures, e muitas outras ocupações informais nas quais as mulheres são maioria, e que, pelos baixos rendimentos, as mantém sem capacidade contributiva. Longe de empreendedoras individuais, são trabalhadoras em situação de super-exploração em ocupações que foram sua única possibilidade de gerar alguma renda.

Segundo o Ministério da Previdência Social, cerca de 1 milhão de trabalhadores e trabalhadoras foram beneficiados pelo sistema de inclusão do microempreendedor. Esse contingente representa cerca de 10% de todas as pessoas sem proteção social (ou dos empreendedores individuais de baixo poder aquisitivo das áreas urbanas). Para nós, da AMB, a iniciativa é ainda incapaz de reverter o quadro de desproteção social por manter o caráter contributivo e a lógica do seguro. Ainda por cima, as trabalhadoras que hoje têm mais de 50 anos não têm o tempo de carência necessário para ter acesso à aposentadoria por este sistema, que exige 15 anos de contribuição antes de garantir o direito a aposentadoria.

Passados os oito anos de governo Lula, a situação de desproteção social continua sendo uma realidade na vida das mulheres. Segundo o IBGE, 51,2% das ocupadas com mais de 16 anos estão no trabalho informal (PNAD/IBGE, 2010). Mas há uma redução significativa em relação a 2004, quando era de 56,7%.

A desigualdade racial, porém, agrava a situação para as mulheres negras: enquanto 44% das brancas estão no trabalho informal, 60,0% das pardas e 54,1% das pretas estão nessas ocupações.

A maior categoria de mulheres trabalhadoras negras no Brasil é a de trabalhadoras domésticas, majoritariamente submetida à desproteção social. A opção de política para reverter esse quadro foi a de adotar medidas de incentivo à formalização da relação de trabalho. Para isso, foi criada a MP 284/2007 que consistia no incentivo a empregadores, com dedução no Imposto de Renda dos encargos com previdência, com vistas a ampliar o nível de formalização.

A medida foi duramente criticada por nós da AMB. Nossa avaliação é que somente favorecia @s empregador@s e não as trabalhadoras, porque essas continuavam a contribuir, mas aquel@s é que se beneficiam com a dedução do IR. Ao mesmo tempo, tendia a beneficiar empregador@s que já têm a relação de trabalho formalizada, premiando-as. E, por fim, poderia favorecer o rebaixamento dos salários, uma vez que a dedução tomava por base o valor do salário mínimo.

Como denunciávamos, a MP não resultou em nenhum avanço na formalização, segundo demonstrou o próprio IPEA. O percentual de trabalhadoras domésticas com carteira assinada não se alterou após a edição desta nova regra no Imposto de Renda (IPEA, 2009).

O VIÉS NEOFAMILISTA NA ASSISTÊNCIA SOCIAL

A concentração de responsabilidades nas famílias é uma das marcas do caráter patriarcal do Estado brasileiro, agravado no período de hegemonia neoliberal que reduziram investimentos em serviços sociais universais e trabalhou com ampliação das políticas focalizadas e compensatórias.

A consolidação da Assistência Social como um direito, nos marcos da Seguridade Social (1988), não foi capaz de reverter esse caráter familista nas ações realizadas na Assistência Social pelo Estado brasileiro. O trabalho das mulheres na reprodução social continua a ser o braço forte de sustentação dessas políticas públicas.

O primeiro momento de retomada da assistência social como política pública deu-se com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2004, e a elaboração de uma Política Nacional de Assistência Social. Com isso, houve expansão e fortalecimento da rede de serviços responsáveis pela implementação da política, os Centros Regionais Especializados de Assistência Social (CREAS) e os Centros Regionais de Assistência Social (CRAS).

Além da expansão da rede de serviços (CREAS e CRAS), outro grande avanço foi a criação da carreira em planejamento e execução de políticas sociais. Mais recentemente, avançou a proposta de que a rede socioassistencial, especialmente CREAS e CRAS, fossem capacitadas e integradas à rede intersetorial de atenção às mulheres em situação de violência. A ampliação do número desses equipamentos e sua qualificação são metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, no segundo governo Lula.

O acesso aos benefícios criados pela LOAS, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), foi ampliado, com a redução da idade mínima de 67 anos para 65 anos. A medida teve um grande impacto sobre as mulheres, principalmente aquelas que acessam o BPC em função da idade (reflexo da desproteção pelo sistema previdenciário). Elas são a maioria (56%) das beneficiárias do BPC nessa categoria (MDS, SUIBE, 2006).

Por fim ressaltamos a criação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), base de organização da política de assistência social. Em 2008, o governo enviou ao Congresso o PL 3077 (PL SUAS) que regulamenta o sistema de acordo com as diretrizes da PNAS: princípios de universalização do direito a quem dele necessitar, reorganização das ações assistenciais com foco nas famílias e territórios, supremacia do atendimento às necessidades sociais em detrimento da economia.

Na concepção do SUAS, as mulheres não são, contudo, reconhecidas como um dos grupos vulneráveis definidos como sujeitos prioritários. A visão das mulheres como sujeito dessas políticas públicas não é certamente a mesma de anos atrás, mas não é de todo capaz de superar a marca de realização das políticas sociais por meio de seu trabalho gratuito no interior das famílias e do reforço à divisão sexual do trabalho. O Bolsa Família é um exemplo.

Na concepção do Bolsa Família, o recurso deve ser pago preferencialmente às mulheres, na sua condição de mães ou responsáveis pela família. A decisão sobre a renda está, em tese, em suas mãos. Estudo qualitativo de avaliação, realizado pelo MDS em dez estados brasileiros, aponta que na percepção das mulheres beneficiárias a renda favorece a ruptura com a dependência financeira das mulheres frente aos companheiros, o que é muito bom.

Contudo, o programa atrela o pagamento de benefícios ao cumprimento de condicionalidades, em geral, relacionadas à manutenção das crianças na escola e cuidados com a saúde. Nesse sentido, sustenta-se no trabalho reprodutivo das mulheres nas famílias. Este é o grande paradoxo instituído pelo programa: pode contribuir para favorecer a capacidade de decisão das mulheres

sobre a renda, ainda que limitada, mas reforça suas atribuições como mãe, no contexto de limitação da ação do Estado na reprodução social, da precariedade dos serviços de saúde e de educação.

Em grande medida, elas são cobradas e responsabilizadas não só pelo bem-estar das crianças, como pela manutenção da renda, uma vez que podem perder o benefício se não cumprirem o que as regras determinam. Elas não são o sujeito prioritário a quem o programa se destina; são os sujeitos por meios dos quais ele se realiza.

A exigência do cumprimento de condicionalidades pelas mulheres reforça seu lugar no trabalho reprodutivo e como as principais responsáveis pela ruptura com o que se chama de ciclo geracional da pobreza. Nesse sentido, mantém um componente neofamilista e conservador, que pode ser reforçado a depender da orientação das secretarias e órgãos de governo responsáveis pelo cadastramento e monitoramento do benefício.

SAÚDE E A PRIVATIZAÇÃO DE SEUS MECANISMOS DE GESTÃO

Um dos indicadores importantes sobre como vai a saúde pública e, em especial, a garantia do direito das mulheres à saúde está expresso nas taxas de morte materna.

A meta com a qual o governo Lula, desde o início, se comprometeu, não somente perante a Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, mas também na Conferência de Saúde e, internacionalmente com as Metas do Milênio, foi de reduzir a mortalidade materna em 15%.

Alcançar essa meta significaria avançar no sentido de assegurar às mulheres condições para vivermos bem, com saúde e não morrermos por causas evitáveis. Contudo, não foram tomadas as medidas necessárias para isso.

O direito das mulheres à saúde e à vida tem sido violado causando muitos sofrimentos, muitas sequelas e muitas mortes. No ano 2000, haviam sido registradas as mortes de 1.677 mulheres em decorrência de complicações na gravidez, parto ou puerpério. Noventa e dois por cento delas poderiam ter sido evitadas se o atendimento médico fosse adequado. Entretanto, passados 10 anos, em 2009, ainda registraram-se 1.513 mortes maternas, 10% delas decorrentes de aborto.

O relatório brasileiro de 2010, sobre as Metas de Desenvolvimento do Milênio, publicado pelo IPEA, indicava inclusive a possibilidade de um pequeno aumento, ao invés de redução da taxa de mortalidade materna. Projetou-se uma taxa entre 69 até 77 óbitos por 100 mil nascidos vivos entre

2008 e 2010. Os números oficiais para os três anos anteriores foram 72,1; 73,4; e 75,0. (IPEA/ Relatório ODM 2010).

Apesar de o governo ter conseguido garantir a oferta de métodos anticoncepcionais reversíveis para todas as usuárias do SUS, o êxito na distribuição desses medicamentos não repercutiu diretamente sobre a mortalidade materna. Para reduzi-la seria necessário enfrentar, em caráter prioritário e urgente, pelo menos três outras questões: a insuficiência do orçamento da saúde, os problemas de gestão, e a criminalização do aborto.

A morte materna é o resultado de uma série de problemas enfrentados pelo SUS, e que afliam uma enorme parcela da sociedade brasileira, como a exiguidade de profissionais de saúde para o atendimento à população, o treinamento precário dos profissionais disponíveis, à degradação dos hospitais, a falta de equipamentos, a insuficiência de leitos hospitalares, entre tantos outros.

A solução de tais problemas demandavam investimentos crescentes e permanentes em infraestrutura e recursos humanos, tanto no que se refere à atenção básica, quanto ao atendimento de média e alta complexidade o que, contudo, não ocorreu.

Mas ao final dos oito anos de governo, analisando o orçamento para tentar decifrar as limitações nesse campo, constatamos que mais da metade dos compromissos assumidos pelo governo em relação à saúde da mulher foram financiados por uma única ação orçamentária (nº 6175 – Implementação de Políticas de Atenção Integral à Saúde da Mulher, que integra o Programa 1312 - Resolução da Capacidade Resolutiva e Humanização na Atenção à Saúde), que sempre contou com pouquíssimos recursos. A criação da Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher, em 2006, que se esperava desse novo fôlego às iniciativas nesse campo, não aconteceu.

Além dos impactos negativos sobre o orçamento do SUS decorrentes da manutenção da desvinculação das receitas da Seguridade Social, do contingenciamento de recursos do orçamento em ações de saúde, e da terceirização dos serviços públicos nessa área, o governo Lula também imprimiu uma tendência privatista para a gestão do SUS, com a proposta de criação das Fundações Estatais de Direito Privado (PLP 92/2007) para gerir os grandes hospitais federais.

A proposta foi apresentada como solução para a crise dos hospitais federais, especialmente no Rio de Janeiro, e contribuiu para a contratação e gestão dos recursos humanos com mais facilidade, sem os entraves da burocratização que atravancam o processo de compras públicas.

Em vários aspectos, a proposta não difere daquelas de orientação neoliberal de desestatização

e privatização da saúde, via gestão dos serviços. Além disso, restringem os problemas do SUS e dos grandes hospitais públicos a uma questão meramente gerencial e burocrática.

As novas relações de contratação, no regime celetista, abrem a possibilidade de precarização da força de trabalho via terceirização, o que vai contra toda a construção do plano de carreira do SUS, pilar de sua qualificação e da manutenção de seus princípios.

Essas ações reduzem também o problema da Saúde ao dos grandes hospitais, reforçando o modelo assistencial em detrimento de sua proposta mais ampla de promoção da saúde, de ênfase na atenção básica e da saúde coletiva.

No contexto em que a formação de profissionais de saúde é fortemente baseada na perspectiva de mercado e do lucro, a gestão privada dos serviços de saúde pública reforça uma perspectiva profissional contrária aos princípios do SUS.

Outra questão importante identificada em nossos debates é que as fundações não fortalecem e ou dialogam com as instâncias de controle social. Nos estados, elas administram grande parte do orçamento da saúde e são inteiramente resistentes e opacas ao controle social. Esse sistema de gestão tem esvaziado a função de controle dos próprios conselhos de saúde.

Em função da forte reação contrária dos movimentos sociais, o Projeto de Lei Complementar que criava as fundações não foi aprovado no Congresso Nacional. No apagar das luzes de seu governo, em 31 de dezembro de 2010, o presidente Lula editou e enviou ao Congresso Medida Provisória com parte da concepção do projeto das fundações estatais, criando a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares, sociedade anônima, que seria encarregada de gerir os hospitais universitários, prestar serviços e contratar pessoal, no regime da CLT.

DIREITO AO PODER NA POLÍTICA

Nós mulheres estamos na política desde sempre, nas lutas sociais do passado e do presente, e viemos avançando em participação nos partidos, nos sindicatos, nas corporações, mas somos poucas com real poder na política.

Com a Campanha Mais Mulheres no Poder, lançada em 2008, o governo conseguiu que o problema da sub-representação das mulheres ganhasse espaço na política pública. Entretanto foram

implacáveis as barreiras erguidas no poder legislativo contra o aumento da participação das mulheres nos espaços de poder.

Nas eleições do período 2003-2010, a sub-representação das mulheres no Congresso se manteve. Avaliando o desempenho de cada partido, constata-se que nenhum deles cumpriu as cotas nos processos eleitorais. Apenas formalmente, não como compromisso político real, as coligações cumpriram com o percentual exigido em lei.

A Plataforma Política Feminista criticou o sistema político brasileiro, apontado as formas como sua organização cria condições propícias à corrupção, ao uso privado do que é público nos três Poderes da União, dos estados e dos municípios, além de criar impedimentos à participação de setores historicamente excluídos da política, como é o caso das mulheres, da população negra e das pessoas mais pobres da classe trabalhadora. Há, portanto, problemas sérios de sub-representação de uma ampla faixa da população brasileira no nosso sistema político.

Em função dessa crítica, a AMB engajou-se, desde 2005, no debate sobre democracia e construiu, em parcerias com outras organizações e movimentos sociais, a Plataforma dos Movimentos Sociais para Reforma do Sistema Político. A proposta inclui mudanças nos mecanismos de democracia direta, participativa, representativa, da comunicação e do judiciário. O objetivo é criar novas condições institucionais para o exercício do poder que possibilite a democratização do Estado, o fomento a uma nova cultura política, ampliando a participação de setores dominados, explorados e oprimidos na atual estrutura da sociedade e garantindo a paridade entre homens e mulheres no poder.

As iniciativas desse conjunto de organizações no sentido de sensibilizar o governo para a reforma não surtiram o efeito desejado. Mas em 2010, o Executivo Federal, considerando indicativo do Conselho Nacional de Desenvolvimento Social (CDES), por meio do então presidente e ministro da Justiça, Tarso Genro, enviou ao Congresso um projeto amplo de reforma política que guardava semelhança com muitas de nossas propostas, entre elas a de votação em lista fechada com alternância de sexo (dois homens para uma mulher).

No entanto, nos debates de Reforma Eleitoral de 2010, o governo trabalhou pela aprovação no Congresso Nacional do que foi chamado minirreforma eleitoral. Não investiu no debate público de seu próprio projeto de Reforma Política, nem no Congresso, nem na sociedade. Não mobilizou sua grande popularidade para fazer avançar no Congresso a democratização do poder.

Entretanto, pela SPM, o governo se empenhou na aprovação das medidas que ampliam as conquistas feministas ainda que restritas ao âmbito eleitoral. A minirreforma de 2010, por esforço da SPM, Bancada Feminina no Congresso e movimentos de mulheres, conseguiu pequenas alterações na lei de Cotas Eleitorais favoráveis à participação política das mulheres: 5% do fundo partidário passa a ser obrigatoriamente destinado para formação política das mulheres nos partidos, 10% do tempo de propaganda eleitoral dos partidos – fora dos anos de eleição – deve ser voltado para promover a participação das mulheres e os partidos passam a ter a obrigação de preencher a lista de candidaturas com 30% de mulheres e no máximo 70% de homens. As conquistas ainda não foram experimentadas, as coligações não cumpriram a nova lei e o Judiciário não se mobilizou para cobrar a observância da lei, mesmo quando questionado por nós da AMB.

O Brasil segue sendo o 107º país do mundo e o penúltimo da América do Sul em termos de participação das mulheres no parlamento. As medidas do governo Lula no sentido de alterar esta situação foram restritas e desenvolvidas apenas por iniciativa ou apoio da SPM.

Um resultado negativo dessa restrição é que o número de deputadas federais eleitas ficou estagnado em 8% nos pleitos de 2006 e 2010, diferentemente do crescimento registrado no período anterior, de 5,65% para 8,12% entre 1998 e 2002.

Entretanto, foi este mesmo governo Lula que propiciou a eleição da primeira mulher presidenta do Brasil, Dilma Rousseff, que por sua vez teve como primeira medida a ampliação da presença de mulheres como ministras.

CAPÍTULO 3

Desafios para a luta feminista no governo Dilma

O governo liderado por Lula foi marcado pelas contradições. Por um lado, desenvolveu políticas que se encaminham para o rumo de romper com o modelo neoliberal, de inverter as tradicionais prioridades dos governos anteriores e garantir maior transparência da coisa pública e participação popular. Por outro lado, deixou intocado o sistema político excludente – patrimonialista, patriarcal, racista – que temos hoje no país e não garantiu instrumentos para o exercício efetivo do poder popular nos processo de participação.

Pouco foi feito para mudar o processo de decisão e as formas como de exercer o poder no Estado Brasileiro. Muito pouco se fez na democratização da comunicação.

A política de fortalecimento do papel do Estado foi retomada em todos os âmbitos e na área social em especial. Políticas e programas de enfrentamento as desigualdades de gênero e raça foram instalados. Mas, a partir da segunda metade do período, houve recuos em questões prioritárias, como a revisão da legislação punitiva ao aborto, o Estatuto da Igualdade Racial, o III Plano Nacional de Direitos Humanos.

Implementou-se uma política efetiva de geração e formalização de empregos, criados, porém, com base em um projeto desenvolvimentista, que enfatiza a produção energética com base na exploração dos ultrapassados combustíveis fósseis, maiores causadores das mudanças climáticas e

favoreceram especialmente ao emprego masculino, com redução da taxa de atividades das mulheres.

A política de distribuição de renda, pelo Bolsa Família, e a política de redistribuição de renda, pela previdência social e pela política de aumento do salário mínimo, foram efetivas em reduzir a pobreza e permitir o acesso a bens de consumo essenciais para um amplo conjunto da população. Mas a orientação da política econômica, alinhada com os preceitos do capitalismo financeiro, foi, em muitos momentos, priorizada em detrimento das políticas sociais.

Importantes políticas de apoio à agricultura familiar – maior responsável pela produção de alimentos do país – foram fortalecidas e novas iniciativas implementadas. Mas o governo favoreceu especialmente a expansão dos agrocombustíveis, colocando em risco a soberania alimentar à medida que vai ampliando as fronteiras agrícolas em direção à Amazônia e no Pantanal com consequências e danos ao meio ambiente.

As experiências inovadoras em economia solidária foram estimuladas, mas, ao mesmo tempo, promoveu-se megaprojetos como as usinas de Belo Monte, Santo Antonio e Jirau que têm por objetivo atender a demanda energética da produção de eletrointensivos (que já ninguém mais quer fabricar no mundo) e servir a um modelo de consumo insustentável.

Apesar dos avanços na lógica da integração Sul/Sul e das iniciativas como Unasul que buscam apontar soluções alternativas para o modelo produtivo em âmbito regional, as opções de desenvolvimento adotado fortalecem as tradicionais desigualdades Norte/Sul.

Nesses oito anos, a economia brasileira cresceu e, no âmbito da cooperação internacional, o Brasil deixou de ser uma prioridade para receber “ajuda oficial para o desenvolvimento - AOD”. O país tornou-se um “global player”, um ator político e econômico de grande importância em nível global. Contudo, a relação do Brasil com os outros países do Sul não registrou mudanças compatíveis com esse novo status internacional.

Não houve uma política consistente, muito menos recursos voltados à cooperação internacional do Brasil com os países africanos, latino-americanos e asiáticos para promoção e garantia de direitos, ao aprofundamento dos processos democráticos com vistas à garantia de direitos e ao fortalecimento da autonomia das mulheres. A relação bilateral do Brasil com os países do Sul cresceu, mas quase que exclusivamente na esfera comercial.

A eleição para presidenta de uma mulher com trajetória de esquerda nos impõe o desafio de disputar os significados dessa vitória. Esse significado estará sempre em questão tanto pelas forças

derrotadas, quanto pelas forças do poder patriarcal que também sustentam o atual governo: ela vai ser capaz? Vai estar à altura de seu antecessor?

Nos meses de campanha, a disputa eleitoral expôs à luz do dia as forças retrógradas e conservadoras e suas armas de luta: difamação, calúnias e disseminação de preconceitos.

Pela mobilização da militância e desejo da maioria da população, conquistou-se uma vitória eleitoral. Entretanto, as forças conservadoras derrotadas nas eleições saíram fortalecidas do processo, pelo recuo que impuseram a muitas posições da então candidata Dilma e pelo recuo que conquistaram em outras candidaturas. Sem dúvida, a luta feminista enfrentará essas forças de forma constante no próximos anos.

Com a eleição de uma mulher presidenta, instaura-se no Brasil uma contradição que o governo Lula não trazia. Num Estado patriarcal em uma sociedade machista e homofóbica, uma mulher na Presidência é sempre uma mulher 'fora de seu lugar'. Isso faz toda diferença para a luta das mulheres feministas.

A eleição de Dilma representa uma ruptura importante com a visão tradicional de poder e com a visão das mulheres rebaixadas nos espaços de poder, imposta pela estrutura e ideologia patriarcal. Dilma é uma mulher com trajetória de esquerda, que lutou contra o autoritarismo, que tem uma história política própria. Não chegou ao poder por herança familiar. A novidade de sua chegada à Presidência é por contradição uma denúncia das dificuldades das mulheres ocuparem os espaços de poder. Há uma ruptura simbólica, mas as estruturas que mantêm as mulheres com menor participação na política permanecem.

Por isso ter hoje no Brasil uma mulher presidenta, que parcelas expressivas do movimento feminista e de mulheres ajudaram a eleger, não significa que nossas demandas estão garantidas. Ao contrário, o contexto dessa vitória denuncia o quanto há de desigualdade de poder. Precisamos enfrentar essa contradição e exigir de seu governo posição e fortalecimento das políticas que favoreçam a autonomia de nós mulheres. Esse foi o consenso que emergiu dos debates no II Encontro Nacional da AMB (Brasília, março de 2011).

Os meses de campanha e os primeiros meses de governo Dilma nos mostram que o caráter contraditório se mantém: prioridade para o enfrentamento à pobreza, manutenção da política econômica (que agrava a concentração de riqueza) e fortalecimento da política pública desenvolvimentista (que gera mais injustiça social e agrava a crise ambiental). Mais uma vez, os debates

no II Encontro Nacional da AMB indicaram que é sobre essas contradições que devemos atuar e construir nossas lutas.

A política de enfrentamento à pobreza, anunciada como diretriz do governo Dilma, não pode se limitar ao combate à pobreza dos pobres sem questionar a riqueza acumulada e concentrada nas mãos de poucos. Será preciso enfrentarmos todos os processos que levam à concentração da riqueza e à manutenção da desigualdade e seguir confrontando a lógica de acumulação e exploração capitalista, patriarcal e racista. Será necessário também fortalecer nossa crítica feminista à orientação neofamilistas nas políticas sociais, que, se não são as mesmas políticas familistas dos anos 1960, seguem sobrecarregando ainda mais a nós mulheres e reforçam a divisão sexual do trabalho.

A política desenvolvimentista e os grandes projetos têm colocado em situações de conflitos socioambientais as regiões de Belo Monte, Carajás, São Francisco, Espírito Santo e várias áreas da Amazônia. A indução do crescimento e desenvolvimento anunciados pelo atual governo aprofunda a lógica capitalista de exploração da natureza e das pessoas.

Para as mulheres, o que tem ficado é a falência das possibilidades de trabalho, a prostituição, a privatização da água, a concentração de terras nas mãos de poucos, a sobrevivência mediante programas emergenciais de transferência de renda que mantêm as mulheres dependentes da assistência social ao invés de abrir caminhos para a sua autonomia econômica.

Seguimos reconhecendo a importância da transferência de renda como medida emergencial para a redução da pobreza extrema do país, mas reafirmamos que sua superação não se dará pelos esforços, braços e tempo das mulheres pobres.

O fim da pobreza somente será possível com a ampliação de políticas de trabalho com proteção social, que favoreçam a autonomia econômica das mulheres; com a ampliação das ações do Estado na infraestrutura para a reprodução social, por meio de creches, escolas em tempo integral, instituições para o cuidado com os idosos e serviços de saúde pública universais; e com a redistribuição da riqueza socialmente produzida e privadamente apropriada.

Portanto, além de garantir as condições para que seus filhos e filhas não continuem nessa situação futuramente, é preciso garantir as condições para que as mulheres, elas mesmas, mães ou não, superem a situação de pobreza no tempo presente.

A criminalização das lutas sociais contra esse modelo é forte. Há um aumento dos conflitos ambientais em todas as partes do Brasil e esses núcleos de resistências são tratados como

impedidores do desenvolvimento do país, o que nos coloca também mais um desafio no campo do confronto ideológico.

Não podemos restringir nosso enfrentamento apenas ao governo. Temos de confrontar as transnacionais que desenham esse modelo para o mundo.

Precisaremos fortalecer nosso investimento na defesa de políticas para as mulheres que sejam estruturantes e gerem autonomia e, ao mesmo tempo, fazer a crítica dos limites das políticas familistas de transferência de renda e das de orientação materno-infantil anunciadas pelo governo, como a Rede Cegonha, descolada da perspectiva da saúde da mulher e do fortalecimento do SUS. Fortalecer a luta pela legalização aborto e pelo Estado laico.

O enfrentamento do racismo como um problema de Estado e de construção da democracia brasileira, assim como a defesa da liberdade e dos direitos dos povos indígenas, permanece como desafio.

No âmbito da democratização do poder, fortalecer a democracia participativa de fato deve ser um objetivo para qualificar os avanços quantitativos que alcançamos no período 2003-2010.

Sobre as conferências, está em nosso horizonte a luta para institucionalizar o caráter deliberativo e vinculá-las ao processo de elaboração dos planos plurianuais, fazendo com que sejam também espaço de prestação de contas do governo em relação às deliberações de conferências anteriores.

Ainda na democratização do poder, será preciso enfrentar, no âmbito da luta pela Reforma Política, as interdições que impedem a participação das mulheres e, ao mesmo tempo, empenharmos na construção de novas condições institucionais que favoreçam essa participação.

A sustentação do próprio movimento de mulheres e feminista, auto-organizado com autonomia, é um desafio político relevante da agenda democrática, não só no Brasil como também em nível internacional. A vitalidade dos movimentos é um fator crucial para os processos de transformação social.

Afinal, são os nossos movimentos que denunciam a violência, a injustiça, a iniquidade que as mulheres enfrentam no dia a dia, e que constroem projetos de mudança, organizando e mobilizando forças sociais.

Frente à primeira mulher presidenta do Brasil, temos o desafio de gerar compromissos públicos que apoiem os processos de transformação social que o feminismo mobiliza.

Há que se defender os direitos das mulheres à autodeterminação reprodutiva e desvendar a invisibilidade do trabalho feminino, em particular das mulheres rurais, além de combater a discriminação salarial, o trabalho informal e a tradicional divisão sexual do trabalho – tarefas iniludíveis que não avançaram suficientemente.

Nesse contexto, muito mais que antes, o movimento feminista e de mulheres, e também a AMB, precisa firmar-se na esfera pública como força política.

Assim como é preciso seguir nossa orientação de atuar fortalecendo a auto-organização de todas as mulheres e visibilizando a multiplicidade das mulheres brasileiras: negras, indígenas, lésbicas, trabalhadoras do campo e da cidade.

É preciso fortalecer a aliança feminista entre mulheres do campo e da cidade. E precisamos acalantar nossa rebeldia fortalecendo nossa ação na rua.

FONTES CONSULTADAS

Articulação de Mulheres Brasileiras – www.articulacaodemulheres.org.br

Articulación Feminista MarcoSur – www.mujiresdelsur-afm.org.uy

Auditoria Cidadã da Dívida – www.divida-auditoriacidadada.org.br

Câmara dos Deputados – www.camara.gov.br

CFEMEA – Centro Feminista de Estudos e Assessoria www.cfemea.org.br

Criola – Organização de Mulheres Negras – www.criola.org.br

Fórum Brasil do Orçamento – www.forumfbo.org.br

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos www.inesc.org.br

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - www.ipea.gov.br

Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político – www.reformapolitica.org.br

Portal do Orçamento Sigabrasil – http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/sigabrasil

Secretaria de Políticas para as Mulheres – www.sepm.gov.br

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – www.sigplan.gov.br

SOS Corpo – Instituto Feminista para a Democracia – www.soscorpo.org.br

Universidade Livre Feminista – www.feminismo.org.br

A AMB é uma articulação política não partidária, que potencializa a luta feminista das mulheres brasileiras nos planos nacional e internacional. Sua ação é orientada para a transformação social e a construção de uma sociedade democrática, tendo como referência a Plataforma Política Feminista (construída pelo movimento de mulheres do Brasil, em 2002).

A ação da AMB está estruturada em nove frentes de luta, visando a acumulação de forças no processo de intervenção articulada pela AMB: (1) pelo direito ao aborto legal; (2) pelo fim da violência; (3) pela reforma do Sistema Político; (4) por políticas públicas para as mulheres; (5) por proteção social ao trabalho das mulheres; (6) contra o racismo e o etnocentrismo; (7) por justiça socioambiental; (8) por alternativas à globalização capitalista; e (9) contra a lesbofobia.

Compõem a AMB:

Articulação de Mulheres do Amapá
Articulação de Mulheres do Amazonas
Articulação de Mulheres do Mato Grosso do Sul
Articulação de Mulheres Brasileiras - Rio de Janeiro
Articulação de Mulheres Tocantinenses
Articulação de Mulheres de São Paulo
Articulação de Mulheres Brasileiras - Minas Gerais
Fórum de Mulheres de Lauro de Freitas - BA
Fórum de Mulheres de Manaus
Fórum Cearense de Mulheres
Fórum de Mulheres do Distrito Federal
Fórum de Mulheres do Espírito Santo
Fórum Goiano de Mulheres
Fórum Estadual de Mulheres Maranhenses
Fórum de Mulheres de Mato Grosso
Fórum de Mulheres da Grande Belo Horizonte
Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense

Rede de Mulheres em Articulação da Paraíba
Fórum de Mulheres da Paraíba
Fórum de Mulheres de Pernambuco
Fórum Estadual de Mulheres do Rio Grande do Norte
Núcleo de Mulheres de Roraima
Fórum de Mulheres de Santa Catarina
Fórum de Mulheres de Sergipe
Fórum de Mulheres Piauienses

Na América Latina, a AMB integra a Articulação Feminista Marcosur e o Comitê de Mulheres da Aliança Social Continental. Também é parte da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, do Fórum Brasil do Orçamento, e do Fórum de Entidades Nacionais de Direitos Humanos.



Sobre o uso do símbolo @ no conteúdo desta publicação:

“Neste texto, ..., quando queremos reforçar que determinada informação ou dado se refere a mulheres e a homens, utilizamos o recurso do sinal @ para designar esse conjunto, não incluindo as mulheres no masculino, como é comum se fazer na Língua Portuguesa. Por exemplo, ao escrevermos candidatos para nos referirmos às mulheres e aos homens (...), grafamos a palavra dessa forma, candidat@s, utilizando o sinal @ para designar os universos que incluem mulheres e homens. Assim, deixamos de usar o masculino como sinônimo de humano. (...) Muitas vezes a utilização da @ pode causar estranheza, ou mesmo incômodo. Mas entendemos que essa estranheza é positiva, pois nos tira do lugar comum e nos induz a pensar e, talvez, adotar outras posturas”.

MIGUEL, Sônia. (2000), A Política de Cotas por Sexo: um estudo das primeiras experiências no Legislativo Brasileiro. CFEMEA, Brasília.

ARTICULAÇÃO
DE MULHERES BRASILEIRAS

www.articulacaodemulheres.org.br
amb@articulacaodemulheres.org.br

Secretaria Executiva da AMB
Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense

Endereço do Escritório da AMB:
Avenida Rio Branco – 318 – Centro
CEP 59025-003 – Natal/RN

Telefone: +55 84 3201 9587



FORD FOUNDATION
(Fundação Ford)