

DIREITO À ASSISTÊNCIA SOCIAL, OVIÉS DE GÊNERO E O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

Dayse de Paula Marques da Silva

Universidade do Estado do Rio de Janeiro

E-mail: daysedipaula@hotmail.com

Resumo: A assistência social está relacionada ao problema da pobreza e seus impactos na população de um país. A pobreza ou as dificuldades de sobrevivência não constituem tópicos novos de debate. Desde que os homens consolidaram grupos de poder, estabeleceram privilégios e definiram hierarquia de acesso aos bens (inclusive aqueles essenciais para a segurança da vida), a fome tem sido um problema para a humanidade. Ela desafia, até os dias atuais os Estados e organizações internacionais a tentarem estabelecer parâmetros e propor medidas para a sua superação definitiva. As “Metas de Desenvolvimento do Milênio” lançadas pela Organização das Nações Unidas na década de 2000 apontam para a fome como uma das mais importantes questões a serem resolvidas. Contudo, a fome ainda é um problema de grande impacto para muitas pessoas que vivem em países cujo modelo político e econômico se mostra incapaz de assegurar políticas que efetivamente incluam todos os seus cidadãos dentro dos marcos da liberdade e da felicidade liberal: garantia da dignidade humana, o que requer acesso a habitação, trabalho, educação, alimentação, vestuário, livre expressão de vontade e pensamento etc. O Brasil, apesar dos seus avanços no campo social, enfrenta estatística que pressionam *policy makers* a adotarem políticas públicas que garantam condições básicas para a sobrevivência dos seus cidadãos. A Política Nacional de Assistência Social, baseada nos princípios estabelecidos pela Constituição da República Federativa do Brasil, tem esse objetivo.

Palavras-chave: Gênero. Estado de Bem-Estar Social; Políticas Públicas

Abstract: Social assistance is related to the problem of poverty and its impacts on the population of a country. Poverty or difficulties for survival are not new topics. Since humans have consolidated groups of power, established privileges and defined hierarchies for access to goods (including those essential for the security of life), hunger has been a problem for humanity. It challenges to the present day the States and international organizations attempting to establish parameters and propose measures for their final overcoming. The Millennium Development Goals launched by the United Nations in the 2000s asserts this

issue as one of its most important “flags”. However, hunger is still a problem of great impact for many people who live in countries whose political and economic model is unable to sustain policies that definitely includes all its citizens in the parameters of freedom and liberal happiness: ensure human dignity, which requires access to housing, work, education, food, clothing, free expression of the will, the expression of ideas etc. Brazil, despite obvious advances in the social field, faces statistics that pressure state managers to engage increasingly in public policies that guarantee the basic conditions for the survival of its citizens. The National Social Assistance Policy (PNAS), based on principles established by the Constitution of the Federative Republic of Brazil in 1988, have this goal.

Keywords: gender; welfare state; public policies

Introdução

A assistência social está relacionada com o problema da pobreza e seu impacto na população de um país.

A pobreza ou dificuldades encontradas para a sobrevivência não é um tema novo, pois data da antiguidade ou desde que os agrupamentos humanos consolidaram formas civilizatórias de convivência e organização. Grupos de poder e privilégios se estabeleceram em todos os tipos de civilização, definindo hierarquias e acesso a bens, inclusive àqueles indispensáveis à garantia da vida, a exemplo da alimentação.

A fome sempre foi um problema para a humanidade e um desafio colocado até os dias atuais para os Estados e organismos internacionais que tentam estabelecer parâmetros e propor medidas para a sua superação definitiva. As metas do milênio, lançadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), na década de 2000, coloca este problema como uma de suas "bandeiras" mais importantes. Entretanto, a fome ainda é um problema de grande impacto para muitos povos que não conseguiram consolidar um Estado, cujo modelo político-econômico sustente uma diretriz que inclua definitivamente todos os seus cidadãos nos parâmetros da liberdade e felicidade liberal: garantia da dignidade humana, o que pressupõe acesso à moradia, trabalho, educação, alimentação, vestuário, livre manifestação da vontade, da expressão de ideias etc.

O Brasil, apesar de evidentes avanços no campo social, enfrenta estatísticas que pressionam os gestores do Estado a se empenharem cada vez mais em políticas públicas que garantam as condições básicas para a sobrevivência de seus cidadãos. O Plano Nacional de Assistência Social (PNAS), baseado em preceitos constitucionais instituídos pela Constituição da República Federativa do Brasil em 1988 tem esse objetivo.

A Constituição evidencia que a assistência deixa de ser considerada uma ação, apenas, de natureza filantrópica, de iniciativa individual e pessoal, para tornar-se de responsabilidade coletiva e especialmente, do Estado. A assistência social é estabelecida como um direito social e não somente como objeto de motivação e iniciativa individual de ajuda à pessoa humana. Deste modo, obriga a prestação de assistência, tanto da parte de familiares ou de alguém identificado como responsável e, na ausência destes, obriga ao próprio Estado.

O fato é que, de acordo com o preceito da cidadania, ninguém pode ter a sua sobrevivência ameaçada por falta de cuidados básicos e essenciais à vida humana. A partir deste princípio, todos estão implicados. Entretanto,

mecanismos mais seguros vêm sendo criados para definir obrigações. Todos estão implicados, mas o Estado na ausência de responsáveis diretos ou voluntários deve assumir a responsabilidade pela garantia da vida humana que em situação de vulnerabilidade, estaria ameaçada. Há uma tendência clara nos últimos anos de responsabilizar o Estado quanto a estas ações e uma série de mecanismos vem sendo criados, como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) juntamente com a definição de normas operacionais básicas que norteiam a execução da política de assistência social.

A criação do Sistema Único de Assistência Social foi um grande impulso para a garantia desta política e para o avanço de orientações jurídicas mais precisas quanto à natureza das instituições parceiras na administração do Estado, embora muitas controvérsias permaneçam.

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal. Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada (<http://www.mds.gov.br>).¹

As controvérsias com as entidades beneficentes na gestão compartilhada da assistência social

A gestão da assistência social tem a participação do Estado e de parceiros da sociedade civil, incluindo instituições beneficentes cuja atuação é normatizada por legislação específica.

Uma das controvérsias que vem se estabelecendo diz respeito aos critérios que definem as suas atribuições e o que caracteriza uma instituição beneficente, de modo a garantir-lhe algumas vantagens tributárias como incentivo do Estado para as suas ações. A polêmica está, particularmente, no inciso IV, do art. 195, § 7º da Constituição Federal que institui o seguinte: *são isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei*. A polêmica

¹ Faz parte deste sistema o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que tem a convocação da Conferência Nacional de Assistência Social como uma de suas atribuições a cada quatro anos ou extraordinariamente, para estabelecer as diretrizes e metas a serem alcançadas pelo sistema nacional.

surgiu com base na dúvida se as entidades beneficentes eram isentas ou imunes no que se refere à contribuição para a seguridade social, desde que o enunciado diz “isentas” (PEREIRA, 2007). A imunidade tributária implica na limitação do Estado de tributar sobre determinadas situações ou pessoas, o que, no caso da Assistência Social, está previsto no Código Tributário Nacional (CTN) no seu art. 9º, alínea c, que trata da vedação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em cobrar impostos.

Controvérsias jurídicas a parte, embora necessário o reconhecimento de sua influência no debate sobre as políticas públicas para grupos sociais mais vulneráveis, este texto tem interesse em explorar o potencial que a LOAS e o SUAS apresentam para afirmação de políticas de gênero e etnia e parcerias entre instâncias administrativas em âmbito nacional que o Plano Nacional de Políticas para Mulheres (PNPM) nas versões de 2005 e de 2008, procurou incentivar. As incertezas se estabelecem devido a abrangência das entidades beneficentes e o crescente registro de instituições como estas, visando apenas driblar as obrigações fiscais.

As autoridades tributárias, por sua vez, entendem que a imunidade se dá apenas para entidades “filantrópicas”, fazendo uma diferença entre beneficentes e filantrópicas que para muitos juristas não tem coerência (PEREIRA, 2007). Confirmando-se as ações de acordo com a Lei, de modo a configurar-se uma entidade que atua com fins de assistência social, sem fins lucrativos, o entendimento segue com base na prerrogativa da imunidade tributária para instituições desta natureza.

A Política Nacional de Assistência Social e as ações no campo das relações de gênero e etnia: a vulnerabilidade social conforme o sexo

Os profissionais que atuam no campo da assistência social devem propor ações na perspectiva das políticas de gênero que contemplem demandas de combate a exclusão social e fortalecimento de processos de inclusão econômica e política de grupos vulnerabilizados, estabelecendo parcerias com organizações, entidades e órgãos que atuam na área.

Considerando os índices de pobreza, ainda alarmantes no País, estratégias que favoreçam as ações ampliadas, tornam-se fundamentais. Agregando-se a esta discussão, as estatísticas divulgadas internacionalmente sobre a condição das mulheres e crianças do sexo feminino no mundo, ainda

hoje, é difícil compreender a resistência observada nos gestores de políticas públicas em adotar este viés: a interface entre a discriminação de gênero e étnico-racial e o processo de exclusão social e violência estrutural em nossa sociedade.

O desafio é estabelecer parâmetros aceitáveis e coerentes, com base na legislação vigente entre as parcerias que atuam nestas áreas. As políticas públicas dirigidas para a superação destes problemas devem ter lugar de destaque, diante dos agravantes da violência de gênero e étnico-racial no mundo contemporâneo. Podemos avançar mais rápido neste processo. Temos instrumentos técnicos e políticos que viabilizam levá-las mais a sério – a LOAS e o SUAS. Podemos explorá-los mais e torná-los mais eficazes. Para isto é fundamental que a formação profissional em políticas de gênero e etnia seja mais incorporada nas universidades e redes de ensino básico no país.

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, na última versão, em vigência desde 2008, evidencia uma aproximação com a Política Nacional de Assistência que merece ser mais explorada pelos responsáveis pela gestão da política pública nas suas diferentes instâncias administrativas. Entretanto, os executores devem considerar com muita atenção os limites culturais estabelecidos nas ações conjuntas que se referem aos temas discutidos, particularmente aquelas que se baseiam nas políticas de gênero.

Entre as diretrizes estabelecidas no PNPM (2008) para concretizar os princípios afirmados, alguns mais especificamente devem ser destacados, em consideração ao objetivo deste texto e deve ser observada a estratégia de articulação das esferas de governo e sua importância na efetivação das ações. Entre as diretrizes a serem seguidas, destacaríamos duas que por meio das esferas federais, estaduais e municipais, devem:

Reconhecer a responsabilidade do Estado na implementação de políticas que incidam na divisão social e sexual do trabalho; a importância social do trabalho tradicionalmente delegado às mulheres para as relações humanas e produção do viver; a importância dos equipamentos sociais e serviços correlatos, em especial de atendimento e cuidado com crianças e idosos (BRASIL: PNPM, 2008).

Garantir a inclusão das questões de gênero, raça e etnia nos currículos, reconhecer e buscar formas de alterar as práticas educativas, a produção de conhecimento, a educação formal, a cultura e a comunicação discriminatórias (BRASIL: PNPM, 2008).

O incentivo à articulação entre as esferas de governo e as diferentes políticas públicas, da educação às políticas voltadas para o mercado de trabalho, indicam a importância das ações no campo da assistência para superar a vulnerabilidade da mulher na sociedade. A referência à *importância social*

do trabalho tradicionalmente delegado às mulheres para as relações humanas e produção do viver e a importância dos equipamentos sociais e serviços correlatos, em especial de atendimento e cuidado com crianças e idosos, remete ao papel desempenhado socialmente pela mulher, em função de seu sexo e todas as representações de gênero que acompanham este processo.

A dificuldade encontrada, ainda, para a inserção no mercado de trabalho de modo mais competitivo, com possibilidades mais consistentes no exercício de sua autonomia e conseqüentemente, no exercício de sua cidadania, é reconhecida pelo órgão federal que propõe a Política Nacional para as Mulheres – a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). A estratégia de associação desta política com a de assistência conforme sugere a primeira diretriz pode ser eficaz, apesar dos riscos apontados por autores que analisam as ações de prevenção e atendimento a mulheres em situação de violência doméstica.

Algumas avaliações quanto a estas estratégias criticam a tendência da política pública em fortalecer o estereótipo da mulher “dona de casa”, “do lar”, “dos afazeres domésticos” etc, ao centrar a sua ação sobre a família, isto é, sobre o núcleo familiar, conforme a Política Nacional de Assistência tem se constituído no Brasil. Daí, foca-se a ação sobre a mulher pressupondo que ela é o centro do núcleo familiar.

Aqueles que aderiram a esta estratégia entendem que esta é uma forma de “empoderar” a mulher, pois receberá o benefício seja o Benefício de Prestação Continuada (BPC), se idosa ou incapacitada, sem condições da família prover o seu sustento ou o Bolsa Família que define critérios para transferência de renda que responsabilize pais pela manutenção dos filhos na escola, sem intermediários e sob o seu estrito controle. Esta seria a perspectiva do “empoderamento” da mulher que assume o comando e as “finanças” da casa, em detrimento do parceiro do sexo masculino por meio das ações no âmbito da assistência.

A crítica a esta tendência assinala que o papel da mulher como reprodutora e cuidadora da família deve mudar. É para isto que a política pública foi proposta. O que deve ser incentivado é mais responsabilidade com a casa, com o cuidado por parte do homem e daí, a mulher ter mais condições de investir na sua própria qualificação, por exemplo. Entretanto, muitos executores da política indicam que é operacional utilizar o cadastro do Programa Bolsa Família para estabelecer um vínculo com as mulheres que potencialmente são vítimas de uma relação violenta com o seu parceiro, assim como os seus filhos. A crítica está mais centrada na lógica do próprio Programa Bolsa Família, que reforça o lugar “tradicional” da mulher na família do que, exatamente, na estratégia de articular as ações do PNPM com a PNAS.

Entretanto, outro “ponto” surge no debate: o fato de muitas mulheres oriundas destes Programas Sociais constituírem-se chefes de família, um fenômeno elucidado nos últimos dez anos, com a contribuição das publicações e estudos feministas e de gênero que impactaram na forma de captar dados nos censos populacionais. Desse modo é importante considerar alguns aspectos destas iniciativas que podem ser negligenciados e daí, impedirem ou retardarem avanços já esperados. O argumento observado nas discussões sobre a execução destas políticas públicas que tentam uma articulação com a assistência é baseado nos indicadores de pobreza e o perfil destes grupos mais vulneráveis. Eles revelam um número preponderante de mulheres sem parceiro ou com estes, desempregados e com muitos filhos. Neste caso, os programas de transferência de renda são necessários, urgentes e tendem a focar a ação sobre as mulheres, o que o *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres* fortalece, tendo em vista, inclusive, uma perspectiva internacional, sob a qual a Organização das Nações Unidas define a superação da pobreza como uma das metas do milênio, assinalando o problema da “feminilização” da pobreza. Não é possível desconsiderar neste debate a questão da vulnerabilidade que revela a necessidade de ações mais específicas e dirigidas para determinados grupos que assumem proporções continentais no País. Neste caso, uma política de combate à pobreza tem que estar vinculada a uma política de gênero, prioritariamente, seja em que direção for: mais crítica ou menos crítica do ponto de vista político. O que precisa ficar mais claro quanto ao debate político é até onde há interlocução mais efetiva com as produções acadêmicas que de fato, colaboram para elucidar o fenômeno do ponto de vista econômico. Isto é, faz-se necessário esclarecer a participação da mulher no fenômeno da exclusão social e daí, os índices de pobreza que revela o desenvolvimento ou não de um Estado.

Os estudos, os organismos internacionais de monitoramento e fomento estão demonstrando que o número de mulheres pobres com filhos, sem acesso a educação é muito significativo na maioria dos países que pertencem ao quadro “emergente”, assim como aqueles com desenvolvimento econômico muito aquém das metas estabelecidas pelo pacto global.

Nesse sentido, a forma com a política nacional de assistência instituiu a LOAS e o SUAS, pode colaborar para que as condições das mulheres avancem no Brasil, principalmente se for considerado o tipo de organização que tem sido parceira na política nacional para as mulheres. Além do Estado, cujo impulso é fundamental, mas são suficiente, muitas entidades beneficentes tem como foco as mulheres e crianças, particularmente, aquelas que estão em situação de violência doméstica. Com o incentivo do Estado, nos últimos anos, muitas

organizações foram criadas. Creches têm sido colocadas como uma prioridade do Estado, o que favorece a inserção das mulheres no mercado de trabalho em melhores condições de competitividade e ascensão social. Entretanto, a convivência entre diferentes tipos de instituições e organizações nem sempre é discutida com clareza, inclusive com aquelas que são parceiras do próprio Estado nos projetos de superação da condição da pobreza.

A partir destas considerações é necessário retomar o enfoque que dá início ao texto referente às normatizações da execução das políticas de assistência diante das inúmeras instituições que se registram como beneficentes e buscam a isenção tributária. É importante pensar as estratégias que podem ser utilizadas nesta área de modo que as ações avancem para fortalecer a autonomia das mulheres e viabilizem melhores condições de vida para os seus filhos. Para que isto ocorra é necessário reconhecer a importância das políticas de gênero e o que significa atuar sob esta perspectiva. Inicialmente, pressupõe reconhecer que o gênero revela uma hierarquia sociocultural de grande impacto em diversos setores da vida cotidiana – da casa ao trabalho, passando pelos corredores da política. Constitui identidades e normativamente estabelece confrontos de ideias e concepções sobre esta identidade, calcada ainda no modelo binário do masculino e feminino que tem expressões muito significativas na área da assistência. Neste caso, o SUAS tem um papel fundamental a ser considerado nestas políticas.

O SUAS e a potencial atuação no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres: a perspectiva do gênero

(...) O Suas organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. (...) Também gerencia a vinculação de entidades e organizações de assistência social ao Sistema, mantendo atualizado o Cadastro Nacional de Entidades e Organizações de Assistência Social e concedendo certificação a entidades beneficentes, quando é o caso. (www.mds.gov.br).

Considerando a citação acima, é evidente a importância da política de assistência neste debate, pois existe um sistema nacional que monitora e incentiva ações cuja interlocução com a política de gênero se impõe

imediatamente. As lamentáveis situações que dizem respeito à Proteção Social Especial tem relação direta com a política nacional para as mulheres, particularmente aquelas que atingem o problema da violência doméstica contra a mulher. Entretanto, pouco se discute sob este viés. Não discutir abre espaço para algumas distorções e até mesmo retrocessos no campo das políticas de gênero como a que os noticiários têm revelado ultimamente.

Observando a participação significativa de entidades beneficentes, muitas filantrópicas, de natureza religiosa atuando neste contexto da política da assistência é importante assinalar os riscos de distorcer o significado do acesso ao direito. Estas entidades atuam no campo há muitas décadas, mas têm que acompanhar as mudanças ocorridas ao longo do tempo. Hoje, ao oferecer assistência em parceria com o Estado que a certifica como uma organização séria e comprometida com a carta constitucional deve estar atenta, não apenas para a sua prestação de contas mas também para o tipo de atendimento que presta ao público.

Existem algumas condições estabelecidas do ponto de vista institucional de matriz profissional que não podem ser ignoradas. Este é um problema bem evidente no conflito entre órgãos de representação profissional e entidades desta natureza que também tem ocupado os noticiários. Entretanto, é importante definir algum parâmetro mais claro entre a importância da ação da assistência e a qualidade esperada por tantos interlocutores diferentes. O problema relacionado com a execução da política de gênero associada com a assistência surge, neste caso, quando fica evidente que muitas representações religiosas reproduzem um modelo extremamente hierárquico nas relações entre homens e mulheres, valorizando rigidamente um lugar estabelecido para ambos, particularmente nas obrigações domésticas. A intervenção do Estado brasileiro é obrigatoriamente laica, mas a destas instituições, ao contrário, segue uma plataforma fortemente ideológica, de valores religiosos, cuja adesão está pressuposta quando o cidadão frequenta as suas atividades próprias, relacionadas ao culto. Entretanto, não é a mesma situação a daquele que é atendido por uma instituição de determinada tradição religiosa como usuário da assistência e não como fiel de uma dada organização religiosa.

A organização presta assistência a um cidadão que necessita daquele apoio, naquele momento, tornando-se um parceiro da política do Estado no campo da assistência. Não pode condicionar este atendimento à fidelidade ao culto que a organização representa. Esta é a distorção que precisa ser superada. Neste caso, não podem ocorrer manifestações do tipo que um representante parlamentar justifica em publicações duvidosas divulgadas recentemente quanto a sua visão do papel da mulher na sociedade durante um atendimento a mulheres nos serviços de assistência, mesmo que estejam

nas dependências da congregação religiosa. Quando uma instituição ou organização é certificada, mesmo que seja pertencente a alguma ordem religiosa, tem que ter clareza que não pode pressionar o beneficiário da ação assistencial a adesão ao seu culto.

Muitas vezes, isto não está claro no momento de certificar as instituições. Como o SUAS tem esta prerrogativa também, esta poderia ser uma boa oportunidade de discutir formas de capacitação que incluam os agentes destes organismos que, ao fim, excedem o número de equipamentos do Estado laico.

Outro aspecto a ser explorado é o incentivo que poderia ser dado para a criação de organizações voltadas para o fortalecimento da condição digna das mulheres, com mais certificações de instituições beneficentes, não necessariamente filantrópicas. Neste caso, os dirigentes teriam como objetivo fortalecer a política de gênero e com o tempo poderiam ser sustentáveis, pois as beneficentes cobram taxas de serviços para aqueles que podem fazê-lo. A inserção de mulheres em situação de vulnerabilidade (depois de superado o estado de estagnação com o apoio inicialmente dos equipamentos do Estado), na direção destes organismos, fortaleceria regionalmente as ações voltadas para a superação da exclusão social pelo viés de gênero. A partir destas considerações, a "lógica tributária" de criação de entidades assistenciais junto com os projetos de inserção das mulheres no mercado de trabalho poderia favorecer a capilarização dos serviços de atendimento às mulheres, principalmente aquelas que estão em situação de violência doméstica em diferentes regiões do país. O favorecimento tributário, por meio de certificações de entidades assistenciais com perfil mais técnico-profissional, tendo como fim o combate à discriminação das mulheres pode ser uma estratégia para impulsionar ações mais responsáveis do ponto de vista do gênero neste contexto da Política Nacional da Assistência, buscando um diálogo mais efetivo com as demais entidades que atuam no campo, tendo como parâmetro a legislação nacional e internacional que não permitem mais determinadas expressões e obstruções das políticas de gênero. Diante deste quadro, o Estado por meio das políticas nacionais propostas precisa se firmar com mais coerência.

A proteção básica no SUAS

Na esfera da proteção básica, a ação é preventiva e tende a estabelecer parcerias com diferentes organizações que atuam nesta perspectiva. A tendência dos programas e projetos dirigidos à população com base no perfil do usuário da assistência social, conforme analisado anteriormente, é focar na família. Neste caso, a mulher será uma referência nas ações das equipes

que atuam na área e os serviços de saúde, rede de ensino e organizações filantrópicas e beneficentes que privilegiam atendimento para crianças e adolescentes serão mais acionadas. A perspectiva preventiva deve ser cada vez mais incorporada pela política pública destinada à superação da desigualdade de gênero para que os desdobramentos deste processo que reproduz e perpetua hierarquias seja interrompido. O investimento na educação tem sido apontado como uma estratégia fundamental para avançar nesta meta. Portanto, a escola é um equipamento a ser incorporado definitivamente para efetivar a mudança de comportamento das futuras gerações quanto às distorções observadas no campo dos direitos humanos, relacionados com a discriminação de gênero.

A proteção especial no SUAS

A proteção especial implica em muitos impasses observados na convivência com profissionais que atuam nesta esfera do atendimento². Como tem um impacto muito grande sobre o equilíbrio emocional das equipes desde que os problemas são, em geral, muito graves do ponto de vista humanitário, é importante que a política pública por meio dos mecanismos de gestão estabeleça como meta permanente a capacitação continuada no que se refere a uma lógica de gênero.

Quando os “casos” chegam à esfera da proteção especial é porque já ocorreu a violação de direitos sendo muito comum que as vítimas não tenham plena compreensão desses direitos. O abuso sexual contra crianças e adolescentes têm mostrado que os agressores são pessoas próximas, parte do círculo de relacionamento pessoal, o que dificulta muitas vezes identificar o que começa como manifestação desinteressada de cuidado ou afeto e termina com abuso ou estupro de vulnerável. Além do problema relacionado às hierarquias e exercício da autoridade legítima para formação de crianças e adolescentes que pressupõe relações de confiança está o da hierarquia de gênero, muitas vezes ignorado na ação profissional. Não se vislumbra a possibilidade do quadro ter um condicionante por sexo, variável muitas vezes negligenciada na ação profissional porque o levantamento de dados para a definição do perfil do usuário não é uma “rotina”, na dinâmica organizacional.

O maior número de vítimas é do sexo feminino. Existe a hipótese das vítimas do sexo masculino estarem subnotificadas, o que revela também uma lógica de gênero. Há uma tendência em atacar mais meninas do que meninos. Estes, por sua vez, sendo vítimas podem ser mais propensos ao silêncio,

² Por meio de curso de extensão promovido com base em projetos de pesquisa e extensão; palestras, cursos e encontros promovidos por instituições que atuam no campo do gênero.

tendo em vista o “peso” cultural da humilhação desta prática sobre homens nas sociedades em geral, cuja vulnerabilidade feminina é mais tolerada. A “vergonha” de tais experiências parece ser mais “superada” pelas mulheres que são mais “treinadas” para suportar. A mesma perspectiva é observada no caso da violência doméstica contra mulheres. O fenômeno mantém-se em proporções alarmantes para um debate tão avançado do ponto de vista dos direitos humanos no mundo contemporâneo.

O foco da ação na família, como é prerrogativa da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) na situação de violência doméstica contra a mulher, pode ser uma estratégia importante para a saída do ciclo da violência. Fortalecendo a mulher por meio dos benefícios sociais alocados sob a sua responsabilidade, pode favorecer o seu afastamento de um agressor, cuja subjugação também tem origem econômica. No caso de mulheres chefes de família este apoio repercute positivamente de imediato, pois esta mulher pode ter rompido com a conjugalidade por motivos semelhantes. Os casos de violência doméstica são muito comuns nos atendimentos no âmbito da proteção especial. Nesse sentido, buscar uma articulação mais significativa com as políticas de gênero é urgente.

As lacunas do enfoque de gênero na Política Nacional de Assistência Social

É possível observar um descompasso entre as iniciativas internacionais na afirmação de uma legislação que supere a vulnerabilidade de gênero em uma perspectiva global que resultou no lançamento das metas do milênio que expressam claramente a incorporação do problema e a política de assistência no país. Entretanto, é relevante considerar enfoques diferenciados quanto à proposta da superação da exclusão social com base na PNAS, no Brasil. Em uma análise crítica da política, as observações apontam as limitações de sua execução em si mesma como meio de enfrentamento da pobreza, ao interpretar a condição de usuário da política pública a partir de sua subalternidade, tendendo a reforçar esta condição e não colaborar para a sua superação.

Estas características têm levado a assistência social a se ocupar pontualmente dos chamados “necessitados”, sem realizar diagnósticos sérios, nem construir políticas consistentes e eficazes. Na mesma medida em que o indivíduo é responsabilizado, há a correlata isenção do poder público e da sociedade em geral, que dele só irão se ocupar como forma de benemerência e favor, nas situações em que haja “sobras” a serem distribuídas. A intenção, claramente, é a de tornar o sistema imune a críticas e preservar a sua forma de reprodução social (COLIN e FOWLER, 1999, p.109).

Considerando uma característica marcante da política latino-americana - o uso das práticas de ajuda e apoio humanitário a grupos populacionais extremamente pobres de forma oportunista ou utilitária - a crítica não é impecável. Considerando que a percepção destas ações como direito social a ser assegurado na perspectiva dos direitos humanos universais é nova em muitos países, incluindo o Brasil, o impacto das tradições culturais que interferem em modelos políticos devem ser incluídos nas reflexões que questionam o modelo da PNAS, no país.

Desse modo, a execução destas políticas, onde profissionais como o assistente social estão diretamente implicados é realizada com diferentes pontos de vista, inclusive, incompatíveis em alguns momentos ou extremamente contraditórios, na percepção de quem tem a responsabilidade de executar a ação. Para alguns, dependendo da forma como o usuário será tratado na ação, a política pública reforçará a sua posição subalterna e dependência diante das relações de poder tradicionais, limitando a sua plena consciência cidadã e para outros, dependendo da crítica, contribuirá para a superação da situação de excluído social, garantindo direitos. Esta última perspectiva é a da Constituição Federal de 1988 que motiva e condiciona a elaboração da LOAS. Nesta perspectiva este texto é elaborado para explorar a lacuna referente às políticas de gênero que podem impulsionar a execução da PNAS de forma muito mais eficaz.

As análises que tratam das limitações da PNAS para superação da exclusão social com impacto evidente no país pelos índices da pobreza divulgados pelos órgãos oficiais responsáveis pelas estatísticas nacionais, em geral, ainda, não incluem os indicadores relacionados ao gênero. A vulnerabilidade social é tratada como um fenômeno econômico que não tem qualquer determinação ou associação direta com a lógica de gênero na cultura e na organização da sociedade.

São várias as situações que revelam a vulnerabilidade de determinados grupos: desabrigo, desnutrição, fome, sub-habitação, desemprego, epidemia, abandono familiar, etc. Considerando este panorama, os projetos de enfrentamento da pobreza não podem centra-se apenas na geração momentânea de renda que supra a subsistência e se restrinja ao desenvolvimento de atividades ocupacionais. Eles requerem ações mais efetivas que se insiram no sistema produtivo mais abrangente e competitivo, visando ao desenvolvimento do município e da região. Para o enfrentamento, então, das circunstâncias caracterizadoras da pobreza, esta Lei prevê o desencadeamento de projetos que atendam desde a melhoria das condições de subsistência até a preservação do meio ambiente, o desenvolvimento sustentado e a organização social. Traduzem-se, portanto, em projetos que gerem emprego e renda, que incentivem a constituição e o fortalecimento de movimentos sociais, que possibilitem acesso aos serviços e ações educacionais, sanitárias, habitacionais e assim por diante (COLIN e FOWLER, 1999, p.110).

Entre as situações que revelam a vulnerabilidade não é incluída a de gênero. Considerando o período da publicação pode ser relevada a não inclusão, pois o debate sobre o tema só recentemente está avançando no país, mas evidencia o descompasso com a internacionalização das leis e convenções sobre o problema da vulnerabilidade de gênero, já revelada nas metas do milênio, lançadas pela ONU. Observa-se, também, que os indicadores econômicos com base na desigualdade de gênero foram ignorados pois têm impacto direto nas condições de empregabilidade e na distribuição da força de trabalho no mercado de forma mais compensatória ou não, o que está promovendo o debate sobre o desenvolvimento sustentável.

A mulher como protagonista no processo de desenvolvimento sustentável

Os organismos internacionais tem destacado o papel da mulher como agente no processo de desenvolvimento econômico com base nos estudos desenvolvidos em várias regiões que estabelecem estimativas globais quanto a sua vulnerabilidade econômica, o que vincula as mulheres à pobreza no mundo contemporâneo. Esta realidade tem fundamento na dinâmica cultural que hierarquiza homens e mulheres e exclui pessoas do sexo feminino de um processo de afirmação da dignidade humana, de acordo com os avanços da legislação internacional. A educação é cada vez mais reconhecida como forma de superação a médio e longo prazo deste problema global.

Amartya Sen (2000) utiliza frequentemente esta denominação “agente”, colocando a mulher no lugar da protagonista da política econômica e considerando essencial reconhecê-lo para que ocorra uma alteração significativa do quadro econômico de um país. A partir do pressuposto de que as mulheres formam os grupos mais vulneráveis da população, os Estados por meio de organismos internacionais como a ONU, têm implantado políticas de gênero de matriz econômica. Entretanto, não se pode afirmar que esta é uma tendência definitiva na maior parte dos países signatários das convenções internacionais que buscam alcançar a igualdade de gênero. O autor é muito claro quando afirma:

Talvez o argumento mais imediato para que haja um enfoque sobre a condição de agente das mulheres possa ser precisamente o papel que essa condição pode ter na remoção das iniquidades que restringem o bem-estar feminino. Trabalhos empíricos recentes evidenciaram o modo como o respeito e a consideração pelo bem estar das mulheres são acentuadamente influenciados por variáveis

como o potencial das mulheres para auferir uma renda independente, encontrar emprego fora de casa, ter direitos de propriedade, ser alfabetizadas e participar como pessoas instruídas nas decisões dentro e fora da família. Nos países em desenvolvimento, mesmo a desvantagem feminina no quesito da sobrevivência em comparação com os homens parece diminuir drasticamente - podendo até mesmo ser eliminada - quando há progresso da condição de agente nesses aspectos (SEN, 2000, p. 222-223).

Estas tendências comprovadas evidenciam que a política pública não pode ignorar mais estas variáveis relacionadas ao sexo e cor/raça para propor ações. A maior parte destas ações vincula-se às áreas da saúde, educação e trabalho, as quais são frequentemente incluídas nas ações da assistência social no Brasil.

Os resultados apresentados pelo autor sobre as iniciativas realizadas com base nestes indicadores são muito significativos. Há necessidade de uma mudança de paradigma nas propostas de viés econômico que considere definitivamente os indicadores de gênero, pressupondo a sua desigualdade, com enorme impacto na superação da pobreza, de forma global.

As diversas variáveis identificadas na literatura desempenham, portanto, um papel unificado de dar poder às mulheres. Esse papel tem de ser relacionado ao reconhecimento de que o poder feminino - independência econômica e emancipação social - podem ter grande projeção sobre as forças e os princípios organizadores que governam as divisões dentro da família e na sociedade e pode em particular, influenciar o que é implicitamente aceito como "intitulentos" das mulheres (SEN 2000, p. 223).

Para entender o processo, podemos começar observando que mulheres e homens têm interesses *congruentes* e interesses *conflitantes* que afetam a vida familiar. Assim, a tomada de decisões na família tende a assumir a forma de uma busca de cooperação, com alguma solução ajustada - em geral, *implicitamente* - sobre os aspectos conflitantes. Esse "conflito cooperativo" é uma característica geral de muitas relações de grupo, e uma análise dos conflitos cooperativos pode fornecer um modelo útil para compreendermos as influências que atuam sobre a "parte" que cabe às mulheres nas divisões familiares. Ambos os lados podem ganhar seguindo implicitamente padrões de comportamento sobre os quais se chegou a um acordo. Mas existem muitos ajustes alternativos possíveis - alguns mais favoráveis a um lado do que outros. A escolha de um desses ajustes cooperativos dentre o conjunto de possibilidades alternativas conduz a uma distribuição específica (SEN, 2000, p.223-224).

O mais importante nestes estudos são as estimativas relacionadas com os indicadores de acesso à educação e saúde. É muito interessante observar como

os investimentos em políticas públicas sobre as mulheres, de enfrentamento da sua vulnerabilidade social, impactaram em estatísticas positivas para a sua condição na sociedade. Entretanto, não se limitam às próprias mulheres, melhoram os índices para todo o círculo familiar, como por exemplo, para crianças e velhos. O investimento em políticas educacionais é destacado, pois se conclui que é estratégico, tendo em vista os resultados associados ao aumento da escolaridade das mulheres e maior acesso a educação e os demais indicadores como o da mortalidade infantil e taxa de natalidade.

Vale a pena tecer um comentário adicional sobre o efeito da melhora na condição de agente das mulheres por meio do aumento da educação feminina. A análise estatística de Murthi Guio, e Drèze indica que, em termos quantitativos, o efeito da alfabetização feminina sobre a mortalidade infantil é extraordinariamente grande. É uma influência mais poderosa sobre a redução da mortalidade infantil do que as outras variáveis, que também atuam nessa direção geral. Por exemplo: mantendo constantes as outras variáveis, um aumento na taxa bruta de alfabetização feminina de, digamos, 22% (o número real para a Índia) para 75% reduz o valor previsto da mortalidade combinada de meninos e meninas menores de cinco anos de 156 por mil (novamente, os valores reais de 1981) para 110 por mil. O efeito potente da alfabetização feminina contrasta com os papéis comparativamente ineficazes da alfabetização masculina ou da redução geral da pobreza como instrumentos para reduzir a mortalidade infantil. O aumento da alfabetização masculina na mesma faixa (de 22% para 75%) reduz a mortalidade das crianças menores de cinco anos de 169 por mil para 141 por mil. E uma redução de 50% na incidência de pobreza (do nível real de 1981) diminui o valor previsto da mortalidade das crianças com menos de cinco anos apenas de 156 por mil para 153 por mil (SEN, 2000, p.229-230).

O autor associa a queda da taxa de natalidade ao avanço da cidadania das mulheres por entender que o número excessivo de filhos em condições sub-humanas de sobrevivência é resultado de pouca escolaridade e da submissão da mulher na cultura local, pois a obrigação de cuidados com crianças nascidas uma após a outra a impede de atuar em outros espaços na sociedade. O acesso à escola, por exemplo, torna-se inviável, assim como a inserção no mercado de trabalho de modo a exercer a sua autonomia econômica. Entretanto, o que é novo nas interpretações econômicas é a associação do aumento da escolaridade com a queda da taxa de natalidade, pois o acesso ao conhecimento permite que a mulher, cuidadora na maioria das sociedades, consiga evitar práticas que favorecem o “extermínio” de crianças em faixa etária mais propensa a complicações relacionadas com a saúde pública, por exemplo, o que tende a ocorrer nos primeiros anos de vida. Em algumas realidades este fato ocorre

por absoluta omissão do poder público. Algo curioso, pouco discutido em nossa realidade, é a estimativa de que a queda da mortalidade infantil está diretamente relacionada com a queda da taxa de natalidade nas regiões estudadas. Poderia não ocorrer. A taxa da natalidade poderia cair (com políticas públicas agressivas ou autoritárias de controle do aumento populacional), mas a da mortalidade infantil não. Isto evidencia uma política pública mais eficaz que, ao instruir as famílias, particularmente as mulheres, sobre formas de evitar a gravidez, assegurando garantias de sobrevivência dos seus filhos com formas de cuidar mais embasadas em conhecimentos necessários revela que ter muitos filhos está relacionado com perder muitos filhos. E, ao mesmo tempo, mostra que ter muitos filhos não é necessariamente uma escolha das mulheres, pois as sociedades que aumentaram o acesso delas a educação indicam que as mulheres têm exercido com mais frequência o direito de escolha quanto ao cuidado com os filhos. Dessa forma têm limitado o número de gravidezes. O fato já vem sendo exaustivamente debatido no cenário internacional como um resultado do processo de emancipação feminina e inserção no mercado de trabalho, a partir da influência do movimento feminista. Entretanto, o que é diferenciado é a associação do acesso à educação e queda da natalidade de forma muito rápida, antes mesmo que seja possível ter resultados mais visíveis de inserção qualificada das mulheres no mercado de trabalho. Inclusive, a inserção das mulheres no mercado de trabalho, não tem sido um indicador imediato de melhoria das condições de subalternidade das mulheres, nem de significativa ascensão social, tendo em vista, exatamente, o problema do acesso a educação e a níveis que permitam maior competitividade no mercado. Quando este problema está associado com a divisão de tarefas domésticas e ao comprovado acúmulo de horas muito maior para as mulheres com os cuidados domésticos (crianças, idosos, casa etc.) do que para os homens, o quadro é bastante desvantajoso para as mulheres.

O encadeamento negativo entre a alfabetização feminina e a fecundidade parece ser, de um modo geral, empiricamente bem fundamentado. Essas relações têm sido observadas também em outros países, e não surpreende que viessem a emergir na Índia. A relutância das mulheres instruídas em ser manietadas pela criação contínua de filhos exerce um papel evidente na produção dessa mudança. A educação também amplia os horizontes e, em um nível mais material, ajuda a difundir os conhecimentos de planejamento familiar. E, obviamente, mulheres instruídas tendem a gozar mais liberdade para exercer sua condição de agentes nas decisões familiares, inclusive nas questões relacionadas à fecundidade e à gestação de filhos. Também vale a pena mencionar aqui o caso específico de Kerala - o Estado indiano socialmente mais avançado - devido ao seu êxito específico na redução das taxas de fecundidade baseada na condição de agentes das mulheres. Enquanto para Índia a taxa de

fecundidade é superior a 3,0, em Kerala essa taxa agora reduziu-se para 1,7, bem abaixo do “nível de substituição” (por volta de 2,0, aproximadamente dois filhos por casal), sendo também consideravelmente inferior à taxa de fecundidade da China que é de 1,9. O nível elevado de instrução feminina em Kerala tem sido particularmente influente como causa de uma acentuada redução da taxa de natalidade (SEN, 2000, p. 231).

Os estudos no campo da saúde que afetam as mulheres mostram perspectivas bem animadoras quando se investe em políticas de gênero e esta abordagem se torna rotina nas políticas públicas.

Há provas consideráveis de que a educação e a alfabetização das mulheres tende a reduzir as taxas de mortalidade das crianças. Essa influência atua por diversas vias, porém, talvez, mais imediatamente, por meio da importância que normalmente as mães dão ao bem-estar dos filhos e da oportunidade que têm - quando sua condição de agente é respeitada e fortalecida - de influenciar as decisões familiares nessa direção. Analogamente, o aumento de poder das mulheres parece ser importantíssimo para a redução do flagrante viés contra o sexo feminino (em particular contra as meninas) no aspecto da sobrevivência. Os países com desigualdades básicas entre os sexos - Índia, Paquistão, Bangladesh, China, Irã, os da Ásia ocidental, da África setentrional e outros - com frequência tendem a apresentar taxas maiores que as da Europa, América ou África subsaariana em relação à mortalidade de recém-nascidas e meninas. Na Índia, as taxas de mortalidade do grupo de zero a quatro anos para meninos e meninas são hoje muito semelhantes entre si na média nacional, mas persiste uma acentuada desvantagem para o sexo feminino em regiões onde a desigualdade entre os sexos é particularmente pronunciada, incluindo a maioria dos Estados setentrionais da Índia (SEN, 2000, p.227)

Os dados mais atualizados sobre as condições da população mundial evidenciam que as políticas de gênero se mantiveram, na perspectiva internacional como estratégicas para superar a pobreza a partir de um modelo global de sustentabilidade econômica. A maioria destas ações está vinculada à execução das metas do milênio estabelecidas pela ONU com previsão de alcance até 2015. *O Relatório sobre a situação da população mundial - 2012*, publicado pelo Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, na sigla em Inglês), mostra esta tendência ao eleger como prioritárias nas suas considerações as iniciativas dirigidas a uma das metas assinaladas pela ONU relacionadas com a mortalidade infantil e materna, reveladoras de índices de pobreza a serem superados com urgência.

O planejamento familiar é essencial para vários dos objetivos da comunidade internacional - melhoria da saúde materna e infantil, promoção da igualdade de

gênero, ampliação do acesso à educação, capacitação dos jovens para a plena participação em suas economias e comunidades e redução da pobreza. Deve, portanto, ser totalmente integrado em todas as atuais e futuras iniciativas de desenvolvimento, inclusive no marco do desenvolvimento global sustentável sobre o qual serão edificadas as Metas de Desenvolvimento do Milênio, após 2015 (Dr. Babatunde Osotimehin- Subsecretário-Geral das Nações Unidas e Diretor Executivo do UNFPA, Fundo de População das Nações Unidas, UNFPA, Relatório, 2012, prefácio).

O relatório mostra que as medidas dirigidas à superação da vulnerabilidade de gênero, segundo as diretrizes dos organismos internacionais têm fortalecido ações que se concentram na família e daí, na mulher. É um parâmetro internacional para definir uma proposta conjunta de um modelo econômico de base sustentável que credite à legislação vinculada aos direitos humanos a universalização necessária para negociação de critérios globais de incentivo local. É um parâmetro para negociações que estabeleçam diretrizes a serem cumpridas, inclusive do ponto de vista orçamentário nos países que estão vinculados a este debate nos organismos internacionais como signatários de convenções que interferem no próprio ordenamento jurídico nacional. Isto é, quanto mais avanços alcançados em normatizações mais seguras para a aplicação de recursos em políticas de gênero - um indicador indiscutível para medir desigualdades sociais, mais se avançará no combate à pobreza. O relatório indica a mesma direção do texto de SEN, ao mostrar a execução das ações com base nas diretrizes oferecidas pela ONU nas metas do milênio, onde a perspectiva de gênero se consolida, tendo como referência a família como espaço fundamental na organização social por meio da qual o Estado estabelece conexão com os cidadãos.

Reduções na morbimortalidade materna, ganhos na educação feminina e melhoria das perspectivas devida para as crianças estão entre os benefícios para os indivíduos, com amplas implicações para as famílias, comunidades e países. Quando os governos priorizam o planejamento familiar como parte de uma estratégia de desenvolvimento integrada, realizam um investimento estratégico que tanto atende à sua obrigação de proteger os direitos dos cidadãos como auxilia no alívio da pobreza e estimula o crescimento econômico (UNFPA, 2012, Panorama geral, vii).

Escolhas informadas sobre espaçamento, número e momento das gravidezes têm mais probabilidade de serem feitas quando os governos investem em um leque de políticas e programas nos quais se incluem esforços para a eliminação do casamento precoce, promoção da escolarização de meninas e mulheres jovens e criação de oportunidade de emprego para jovens de ambos os sexos (Greene, 2000 em Cohen e Burger, 2000). (...)

Em razão de uma abordagem abrangente para o desenvolvimento, saúde, ensino e direitos tendem a gerar a diminuição das taxas de fecundidade, os governos devem, também, adotar uma abordagem abrangente que inclua melhor coordenação e cooperação entre ministérios. Isto também requer trabalhar com múltiplos setores comunitários. Por exemplo, trabalhar conjuntamente com educadores e líderes religiosos para auxiliar a eliminar os preconceitos de gênero e de idade que fazem os homens questionarem o planejamento familiar, minam os direitos das mulheres e subestimam ou ignoram a sexualidade das e dos adolescentes (UNFPA, 2012, p.112).

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres 2013-2015

A política pública de gênero no Brasil está consolidada no Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, da Secretaria de Política para as Mulheres da Presidência da República. O plano mais recente, disponibilizado no primeiro semestre de 2013, dá continuidade às diretrizes estabelecidas no plano anterior, investindo mais na transversalidade das políticas, o que implica em executar as metas de forma articulada com as diversas instâncias de governo: municipal, estadual e federal, de modo a cumprir os objetivos apresentados desde o primeiro plano: fortalecer o Plano Plurianual com as ações transversais que torne esta política viável e eficaz.

A análise das desigualdades sociais brasileiras, bem como a formulação de políticas públicas destinadas a combatê-las não podem ser feitas sem levar em consideração as dimensões de gênero, raça e etnia que, quando incorporadas à discussão com a sociedade, tornam o quadro ainda mais complexo e preocupante. Quando vistas em relação à qualidade de vida e acesso a oportunidades, as diferenças de gênero, raça e etnia demonstram que a igualdade de direitos no Brasil ainda é um princípio não concretizado. Nesse sentido, o Governo assume como objeto permanente, por meio do PPA 2004-2007, o princípio da transversalidade de gênero e raça na formulação e desenvolvimento das políticas públicas, incluindo-se aí todos os setores de atuação e segmentos de poder. (...) O compromisso de enfrentar as desigualdades de gênero foi retirado da invisibilidade a partir da criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e reforçado com a inclusão do desafio "Promover a redução das desigualdades de gênero" na estratégia de desenvolvimento de longo prazo do governo federal, bem como da criação de três programas no PPA 2004-2007, explicitamente dirigidas às mulheres, sob a responsabilidade da referida Secretaria: "Gestão da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas", "Incentivo à Autonomia Econômica das Mulheres no Mundo do Trabalho e Prevenção" e "Combate à Violência contra as Mulheres" (BRASIL, Relatório de Implementação, 2006, p. 96-97).

A versão anterior ao plano de 2013, a do plano de 2008, comentado anteriormente, amplia bastante as metas a serem alcançadas pelo plano nacional. Foi observada uma diferença significativa em relação à versão do plano de 2004. Há uma aproximação da política de assistência na busca da transversalidade. Neste caso, o atual mantém esta linha de ação e será dado destaque às metas que mais diretamente se articulam com o tema proposto neste texto. O alinhamento com o Plano Plurianual se mantém em todo o período.

Houve intenso trabalho interno de todas as áreas da SPM na elaboração do PNPM 2013-2015. Além de articular as resoluções da 3ª Conferência, atualizando o II PNPM e seguindo as disposições contidas no PPA 2013-2015, levou-se em consideração o Planejamento Estratégico Interno que propõe e sistematiza os principais objetivos e metas a serem perseguidos pela SPM para o ano de 2013 (BRASIL. PNPM, 2013, Introdução, p.11).

O primeiro capítulo trata da inserção no mercado de trabalho e tem como objetivo explícito atuar sobre a erradicação da pobreza. Desse modo, a associação com políticas no campo da assistência torna-se imediato. Esta parte do plano evidencia a adesão ao modelo sustentável proposto pelos organismos internacionais e contempla a percepção da mulher como uma protagonista importante do desenvolvimento do país. Entre suas metas específicas, encontra-se: “emitir 1.200.000 documentos jurídicos e civis para mulheres rurais e garantir que no mínimo a metade dos beneficiários do Bolsa-Formação Inclusão Produtiva para beneficiárias do Bolsa-Família, no âmbito do Pronatec, sejam mulheres (BRASIL, PNPM, 2013, p, 15)”. Nas linhas de ação previstas neste capítulo estão as seguintes, entre outras:

Promoção da autonomia econômica das mulheres, por meio da assistência técnica e extensão rural, do acesso ao crédito e do apoio ao empreendedorismo, ao associativismo, ao cooperativismo e à comercialização, com fomento a práticas de economia solidária. Promoção da proteção e seguridade social das mulheres, em especial daquelas em situação de vulnerabilidade, com vistas a erradicar a pobreza e melhorar suas condições de vida. Promoção da obtenção de documentação civil e jurídica para mulheres, nos espaços urbanos e rurais, ampliando seu acesso a direitos e serviços. (BRASIL. PNPM, 2013. Introdução, p.15).

O quarto capítulo trata do problema da violência contra a mulher, cujo atendimento é muito comum na atenção especial, conforme mencionado anteriormente, pois é a que atende os casos de violação de direitos. A parceria com a política de assistência mantém-se no Plano 2013-2015 e deve ser

ampliada, pois o seu potencial de resolução ainda não foi suficientemente explorado. Entre suas metas está “assegurar, em todos os municípios brasileiros, a existência de pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (Cras)”. É evidente que este equipamento é reconhecido como uma via importante de atendimento às mulheres em situação de violência doméstica e sua inclusão explícita no PNPM mostra o potencial estratégico da Política Nacional de Assistência para implantação das políticas públicas de gênero, considerando a vulnerabilidade social das mulheres.

O décimo capítulo apresenta um recorte geracional com viés de gênero que também aproxima o plano da política de assistência, pois trata das mulheres idosas e deficientes, cujo acompanhamento está previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e sua vulnerabilidade é maior ainda em condições de pobreza. Estas usuárias se apresentam cotidianamente no atendimento dos assistentes sociais.

As interfaces do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são muitas e variadas. É possível fazer um exercício de articulação de várias metas e linhas de ação com cada um dos capítulos previstos. Foram destacadas aqui aquelas que mais diretamente são percebidas no dia a dia das equipes que atuam no campo da assistência no Brasil, com exceção, talvez, daquelas que tratam da inserção da mulher no mercado de trabalho. Praticamente, esta ação tem sido executada pelos Centros de Referência de Mulheres ou no Programa Pró-equidade de Gênero, no âmbito das políticas executadas no PNPM e não pela política de assistência social. Entretanto, a importância da penetração da política de gênero nas políticas de assistência é cada vez mais evidente e as políticas internacionais têm consolidado esta perspectiva. O próprio Plano atual, afirma esta tendência.

Apesar de ser um Plano Nacional, o PNPM 2013-2015 também aponta ao longo dos capítulos quais linhas de ação e ações que extrapolam as fronteiras do território nacional. Assim as políticas públicas para as mulheres que possuem alcance internacional estão presentes ao longo das ações nos diversos capítulos que integram esse Plano (BRASIL. PNPM, 2013, p.12).

Este fato revela que o governo brasileiro vem ao longo dos anos tentando corresponder às expectativas de cumprimento das metas do milênio, estabelecendo parcerias com organismos internacionais como a ONU MULHERES, OIT etc., avançando em um ordenamento jurídico mais justo no âmbito das desigualdades de gênero. Foi constatada a viabilidade de avançar mais neste processo no país, associando-se às políticas macrossociais

e econômicas. Uma delas é a Política Nacional de Assistência Social. Existem as interfaces com as outras áreas porque todos os Ministérios e Secretarias são chamados a atuar na transversalidade prevista no PNPM, por meio do Plano Plurianual. Um dos capítulos do PNPM trata da educação não sexista e coloca a área da educação como uma importante e estratégica parceria nas ações para avançar na superação da desigualdade de gênero e, portanto dos índices da pobreza no país. Neste caso, a parceria com as escolas nas regiões onde existem os Cras e Cress, executores das políticas de assistência é muito importante. Embora, ainda negligenciada pelas equipes que atuam no SUAS, tem avançado por iniciativa de alguns profissionais e alguns gestores. O investimento na educação foi bastante valorizado nas publicações que tratam dos avanços alcançados em determinadas regiões onde a vulnerabilidade da mulher e crianças do sexo feminino é muito acentuada. Neste sentido, esta meta deve ser mais explorada na interface entre o PNPM e o PNAS.

Algumas considerações finais

Apesar das iniciativas conjugadas na esfera nacional e internacional para superação da desigualdade de gênero, ainda é possível perceber as dificuldades que muitas equipes enfrentam para identificar as expressões deste grave problema social no dia a dia do atendimento aos usuários dos serviços públicos.

As limitações para a intervenção profissional mais qualificada no combate as desigualdades e violações de direitos com base nas hierarquias e violência de gênero têm lugar na própria formação profissional que raramente inclui nas grades curriculares o conceito de gênero ou os estudos que o tratam como um importante indicador econômico. Superado este entrave com a incorporação de conteúdos sobre o tema em todos os níveis de ensino, restará considerar as diferenças culturais que têm sido um obstáculo para a superação das desigualdades de gênero, pois tendem a reproduzir mecanismos de hierarquia entre homens e mulheres. Para avançar mais e para que as negociações internacionais possam contemplar critérios baseados na garantia de direitos na perspectiva do gênero, esta política precisa ser mais conhecida e efetivamente compreendido o seu potencial para a diminuição dos índices de pobreza. Se os grupos excluídos socialmente na maior parte dos países apresentam um perfil marcado por determinações de gênero, com evidente vulnerabilidade das mulheres, este fato tem que ser considerado em todas as ações das equipes que atuam no campo da assistência. Entretanto, as dificuldades neste sentido, ainda são muitas. Os profissionais têm dificuldade de compreender o problema do ponto de vista do gênero e tendem a excluir da interpretação dos fenômenos sociais, cujo limite enfrenta todos os dias, a vulnerabilidade vivida de forma específica por mulheres e crianças do sexo

feminino. Este é um obstáculo que as políticas de gênero propostas nos Planos Nacionais da Secretaria de Políticas para as Mulheres e diversas iniciativas de governos anteriores à criação das secretarias, por meio dos Conselhos Nacionais de Direitos das Mulheres, vem tentando superar. O papel do sistema educacional deve ser mais discutido neste processo, pois os profissionais se sentiriam mais seguros se tivessem mais contato com o debate e os conceitos fundamentais, durante o período dos cursos universitários. Diante desta perspectiva, problemas relacionados com a implantação das políticas de gênero que entram em conflito com determinados valores e formação de identidade pessoal poderiam ter mais controle e possibilidades de superação ao longo da formação, pois este é um dos obstáculos que tem sido pouco discutido na execução destas políticas.

Referências

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, 2008. www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/politicas-publicas/pnpm. Acesso em março de 2013.

Brasil. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: Secretaria de Política para as Mulheres, 2013.

Brasil. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres - Relatório de Implementação - 2005, 2006.

COLIN, Denise Ratmann Arruda e FOWLER, Marcos Bittencourt. *LOAS: Lei Orgânica da Assistência Social anotada*. São Paulo: Veras, 1999.

Constituição da República Federativa do Brasil. VADE MECUM 2009. Rio de Janeiro, Saraiva, 2009.

Código Tributário Nacional. VADE MECUM 2009. Rio de Janeiro. Saraiva, 2009. <http://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/busca>. Acesso em março de 2013. <http://www.mds.gov.br>. Acesso em março de 2013.

Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS - disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>. Acesso em março de 2013.

PEREIRA, Rodrigo Paixão. O artigo 195, § 7º da Constituição Federal e a

imunidade tributária conferida as entidades beneficentes de assistência social. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, X, n. 48, dez 2007. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2542>. Acesso em mar 2013.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Dayse de Paula Marques da. A difícil incorporação conceitual do gênero: uma controversa perspectiva relacional. Em pauta: teoria social e realidade contemporânea. *Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ)*, Vol.9, nº 28, Dez. 2011.