

O IMPACTO DAS POLÍTICAS PARA AS MULHERES NA PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO*

Suzi Maria de Cordova Huff Theodoro

Universidade de Brasília

E-mail: suzitheodoro@unb.br

Marina Dias Lucena Adams

Estudante de graduação na The College of Wooster

E-mail: maadams19@wooster.edu

Resumo: Os organismos de políticas para as mulheres (OPMs) e os conselhos estaduais e municipais de direitos das mulheres são dois tipos de instituições voltadas para a promoção e defesa dos direitos das mulheres criados no âmbito dos municípios e dos estados. Eles representam um espaço de decisão e interlocução entre o poder público e os movimentos sociais. Partindo de dados públicos, este trabalho discute em que medida as políticas públicas dirigidas para as mulheres alcançam seus objetivos nas diferentes unidades da federação. O estudo selecionou seis estados, das cinco regiões do país, com perfis socioeconômicos distintos, a fim de averiguar a atuação e os resultados das políticas para as mulheres. Levou-se em conta os indicadores socioeconômicos, a existência e a quantidade de OPMs e de conselhos e a proporção de mulheres em cargos eletivos. O estudo abrange o período de 2004 a 2015.

Palavras-chave: políticas para mulheres; indicadores socioeconômicos e políticos; OPM/Conselhos.

Abstract: The Departments for Women's Policies (OPM) and the State and Municipal Councils for Women's Rights are two types of institutions concerned with the promotion and defense of the rights of women created in municipal and state spheres. They represent a space of decision making and dialogue between government and social movements. Based on public data, this article explores to which extent the public policies directed to women reach their goals. This study selected six states out of Brazil's five regions that have distinct socioeconomic profiles with the intent to investigate the presence and results of women's policies. These states are characterized by

* Este artigo foi elaborado antes do impeachment da presidente Dilma Rousseff. As autoras deste trabalho, em acordo com o movimento feminista brasileiro, entendem que o processo foi carregado de inverdades jurídicas e preconceitos por ser a presidente uma mulher.

the expressive or irrelevant presence of OPM and Councils. The authors took into account the educational and socioeconomic indicators, the existence and quantity of OPM and Councils and data concerning the proportion of women in office as elected officials. This study concerns the 2004 to 2015 time period.

Key-words: women's policies; political and socioeconomic indicators; OPM/ Councils

Introdução

No Brasil, cerca de 52% da população é composta por mulheres. Elas possuem mais anos de estudo, trabalham em torno de cinco horas mais que os homens (quando se considera as jornadas de trabalhos remunerados e domésticos) e têm assumido, de forma crescente, a responsabilidade de mantenedoras de suas famílias.

Ainda assim, as mulheres brasileiras recebem salários menores que os homens, mesmo que desempenhem funções semelhantes; estão majoritariamente ocupadas na área de serviços; e continuam tendo menos acesso aos cargos eletivos (vereadoras, prefeitas, deputadas estaduais e federais e senadoras).

Alterar esse cenário, produto do patriarcalismo e, portanto, caracterizado pelo domínio de homens, majoritariamente brancos, é uma tarefa árdua que tem levado a grandes disputas e embates, os quais envolvem princípios culturais, religiosos, econômicos e políticos profundamente enraizados na sociedade brasileira. Apesar disso, os últimos anos têm mostrado que as diferenças entre os sexos vêm sendo reduzidas. Parte dessa conquista decorre das lutas do movimento feminista e de mulheres, que tem intensificado as discussões e as ações voltadas à obtenção de mais direitos e oportunidades para elas. Algumas vitórias foram alcançadas ao longo do tempo, mas muito ainda há para ser feito.

Apoiado ou inspirado por conquistas que ocorreram no plano internacional, o movimento feminista e de mulheres brasileiro também alcançou suas próprias vitórias, entre as quais pode-se citar a conquista do direito ao voto (ainda na década de 1930), a instituição do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (em 1985) e a sanção da Lei do Feminicídio (em 2015). No campo da saúde, em 2004, a partir de diagnóstico epidemiológico da situação da saúde da mulher no Brasil e do reconhecimento da importância de se contar com diretrizes que orientem as políticas de saúde da mulher, foi instituída a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PNAISM).¹ No campo do trabalho e da autonomia econômica, as mulheres também têm obtido ganhos importantes, passando a ocupar altos postos de direção na gestão pública e privada, inclusive a presidência da república.

Além do movimento feminista e de mulheres, os(as) gestores(as) públicos(as) também têm a responsabilidade e o dever de se empenhar para

1 A PNAISM teve como base o Programa de Atenção Integral de Saúde da Mulher (PAISM), elaborado em 1983, com a participação dos movimentos sociais e de mulheres, em especial o movimento feminista, no contexto da redemocratização do país e da realização da Conferência de Alma-Ata, realizada em 1978.

acelerar o processo de igualdade de oportunidades para homens e mulheres. Um dos mecanismos utilizados pelo poder público para alcançar tal fim é a criação de organismos governamentais de políticas para as mulheres (OPMs). Eles são instituídos no âmbito do poder executivo estadual e municipal sob a forma de secretarias ou coordenações. Os OPMs têm por responsabilidade articular, elaborar, coordenar, organizar e implementar as políticas públicas voltadas para garantir direitos das mulheres (SPM, 2015). Tais organismos têm se comportado como indutores da expansão da capilaridade das políticas setoriais ou transversais e das ações voltadas para assegurar que elas ocupem os seus lugares como sujeitos políticos (SPM, 2014). No contexto das políticas públicas para as mulheres, os OPMs geraram novas possibilidades de gestão. As demandas da sociedade organizada foram se materializando nas instituições públicas por meio de ações desenvolvidas de forma transversal e executadas por várias estruturas da administração pública (SPM, 2015).

Tão importantes quanto os OPMs, os conselhos estaduais e municipais de direitos das mulheres têm se convertido em um espaço de aproximação entre a sociedade e o poder público, facilitando as decisões políticas e a defesa de temas relativos à igualdade de gênero. Pode-se dizer que os conselhos atuam em conjunto e complementarmente aos OPMs. Eles têm o papel de propor e monitorar a execução das políticas.

O Decreto nº 8.202, de 2014, informa que o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado pela Lei nº 7.353, de 29 de agosto de 1985, é um órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, integrante da estrutura da Secretaria de Políticas para as Mulheres, da Presidência da República, que tem por finalidade, respeitadas as demais instâncias decisórias e as normas de organização da administração federal: 1) formular e propor diretrizes para a ação governamental voltada à promoção dos direitos das mulheres; e 2) atuar no controle social de políticas públicas de igualdade de gênero.

Os conselhos municipais e estaduais são imprescindíveis para legitimar e garantir a execução e controle das ações governamentais, pois configuram-se como uma das formas mais efetivas de integrar as demandas da sociedade ao poder público. Os conselhos gestores de políticas públicas são, portanto, canais efetivos de participação, que contribuem para uma sociedade na qual a cidadania seja uma realidade.

Com base no número de OPMs e de conselhos de direitos das mulheres criados nos diversos municípios brasileiros, este estudo buscou correlacionar

a existência de tais instituições com outros indicadores (sociais, econômicos, educacionais e de participação política), de forma a averiguar se a criação e o fortalecimento deles potencializou a conquista de mais direitos e espaços para as mulheres.

Metodologia

Para elaboração deste trabalho, efetuamos um levantamento dos dados disponíveis no site da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) que revelou a quantidade e localização dos OPMs e dos conselhos nos municípios e estados brasileiros. Partindo desses dados, identificamos as unidades da federação que possuem o maior e o menor número de OPMs e conselhos, sendo essas unidades as selecionadas para análises mais aprofundadas. Os estados do Acre e Pernambuco apresentam os maiores percentuais de OPMs (95,5% e 85,3% do total de municípios, respectivamente). Os estados do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro situam-se em uma posição intermediária quanto ao número desses organismos (30,4% e 22% do total de municípios, respectivamente). Já em Goiás e no Paraná a ocorrência de OPMs e conselhos é pouco expressiva (8,1% e 3,8% do total de municípios, respectivamente).

Após essa seleção, foram efetuados levantamentos dos dados relativos à renda e nível educacional disponíveis no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (<http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/>) e no Relatório Anual Socioeconômico da Mulheres (RASEAM), publicado em 2014 (http://www.spm.gov.br/central-de-conteudos/publicacoes/publicacoes/2015/livro-raseam_completo.pdf).

Para o conhecimento dos indicadores relativos a participação política, e considerando que essa pesquisa contempla o período de tempo compreendido entre 2004 e 2015, consultamos o site do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>) para averiguar se ocorreram alterações na proporção de mulheres e homens eleitos(as) para os cargos de vereador(a), prefeito(a) e deputado(a) estadual e federal ao longo de tal período.

A escolha do período de tempo de análise foi feita em função da criação dos primeiros OPMs nos municípios e nos estados, em 2004, os quais passaram de 13 naquele ano, para 745, em 2015.

Uma última questão teórico-metodológica relevante deve ser destacada. Pode-se entender uma política pública como um fluxo de decisões que visa manter o equilíbrio social ou modificar uma dada realidade (SARAVIA,

2006). De modo geral, as políticas públicas compreendem um conjunto de decisões e ações relativas à alocação de valores envolvendo bens públicos (RUA, 2009). Assim, quando se pensa em uma política pública deve-se ter em mente algumas questões: 1) quem será o público beneficiado; 2) porque é necessário incidir sobre este público, e 3) quais serão os resultados esperados no médio e longo prazo.

Para alcançar o público-alvo e assegurar resultados mais rápidos e permanentes é necessário, segundo Mény e Thoenig (1992), que se percorra um ciclo para alavancar e concretizar uma dada política, que pode ser descrito do seguinte modo: 1) identificação do problema; 2) formulação de soluções; 3) tomada de decisão pelo órgão público competente ou executor que deve escolher a solução que se converte em política legítima; 4) execução do programa e 5) encerramento da ação.

Ao longo do processo deve ocorrer uma avaliação constante da eficácia das ações. É importante que se possa comparar a situação antes da implementação da política e após determinados ciclos de sua difusão. Para tanto, o estabelecimento de metas e dos impactos desejados a serem produzidos sobre o público que se espera atingir deve fazer parte do processo (DRAIBE, 2001). É a esta perspectiva analítica sobre o que é uma política pública, como aquela dirigida para as mulheres, que o presente trabalho adere.

A construção de políticas públicas para as mulheres: história e práticas

Em 2002, já no fim do governo Fernando Henrique Cardoso, foi criada a Secretaria Especial dos Direitos da Mulher (SEDIM), no âmbito do Ministério da Justiça. A partir das pressões efetuadas pelo movimento feminista e de mulheres, em 2003, o então presidente Luiz Inácio da Silva criou a Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres (SPM), vinculada diretamente à Presidência da República e com orçamento próprio. Instituir um órgão com a missão específica de conduzir as ações para atender as demandas desse grupo social revelou-se uma estratégia de grande impacto, pois incidiu de forma mais concreta e menos pulverizada sobre o público que pretendia beneficiar.

A sua elevação ao status de ministério, em 2009, pelo presidente Luis Inácio Lula da Silva, alavancou de forma mais expressiva as políticas públicas para as mulheres. Mais recentemente, em 2015, a presidente Dilma Rousseff juntou essa secretaria com mais duas, criando Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos.

Em 2016, em função do processo de impeachment da presidente, houve um redesenho da administração pública e o atual mandatário, Michel Temer, propôs, por meio de medida provisória, a redução do número de ministérios e secretarias, a qual foi aprovada pelo Congresso Nacional e convertida na Lei nº 13.341/2016. Com isso, a SPM perdeu seu status, foi novamente vinculada ao Ministério da Justiça e retrocedeu ao patamar de 2002.

É importante lembrar que a SPM tinha, até então, a missão de reverter o padrão de desigualdade entre mulheres e homens, assegurando direitos para melhorar a qualidade de vida das mulheres brasileiras, considerando toda a sua diversidade, a partir da implementação de políticas públicas transversais que valorizassem a participação, o controle social e a igualdade racial. O seu principal objetivo era o de promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente (SPM, 2014).

Durante o período de instituição da SPM foi buscado incessantemente, por meio da articulação transversal com os demais órgãos de governo (ministérios da saúde, da educação, da justiça, do desenvolvimento social, do desenvolvimento agrário, entre outros), a ampliação de conquistas para as mulheres. Como exemplo do sucesso desse esforço, pode-se mencionar a edição, pelo Ministério da Saúde, da Portaria nº 585 de 2013. Tal portaria, que trata das questões relacionadas à violência sexual, definiu as regras para habilitar o funcionamento dos Serviços de Atendimento Integral às Pessoas em Situação de Violência no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Do ponto de vista do arcabouço legal, a SPM articulou e apoiou a aprovação de importantes instrumentos jurídicos que contribuíram para outras conquistas.² Dentre estes, destacam-se os seguintes: 1) Lei 11.340/2006, nominada de Lei Maria da Penha, que visa combater a violência contra as mulheres; 2) Lei 12.034/2010, que obrigou os partidos políticos a preencherem 30% das vagas com candidaturas femininas e definiu que o fundo partidário deve destinar 5% de suas receitas para atividades e programas que promovam a participação das mulheres; 3) Resolução nº 175/2013, editada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determinou que nenhum cartório do Brasil pode recusar a celebração de casamentos civis entre pessoas do mesmo sexo ou deixar de converter em casamento a união estável homoafetiva; 4) Lei nº 150/2015, que estabeleceu uma série de garantias para as empregadas domésticas. Cabe também destacar o papel da

2 As alterações na legislação atestam conquistas importantes que ampliam os direitos das mulheres trabalhadoras e consolidam a cidadania no plano legal.

SPM na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que estabeleceu que grávidas de fetos anencéfalos poderão optar por interromper a gestação com assistência médica.

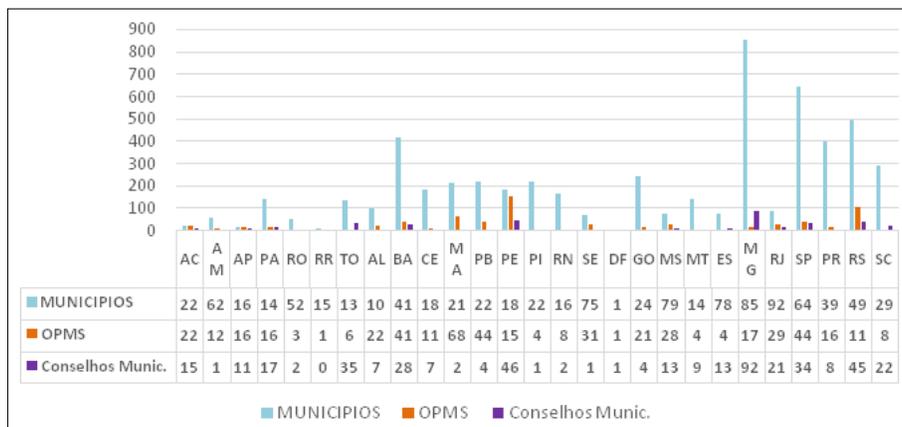
Um dos resultados mais efetivos da condução das políticas para este segmento realizada pela SPM foi a construção coletiva dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPMs), os quais derivaram de três edições de conferências municipais, estaduais e nacionais (2004, 2007 e 2011). Pode-se afirmar que a construção dos PNPMs, porque ocorreu a partir de demandas elencadas e apresentadas pelo conjunto do movimento feminista e de mulheres, possibilitou uma atuação mais estratégica da SPM. Entre as conquistas resultantes dos Planos, vale mencionar a visibilidade dos pleitos e a busca por maior presença nos espaços públicos e de poder.

Uma das contribuições mais decisivas dos PNPMs para a ampliação do alcance das políticas para as mulheres foi justamente a criação dos OPMs. Em 2007, buscando fortalecê-los, a Portaria nº 20 da SPM criou o Fórum de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres, com a finalidade de propor, acompanhar e discutir as políticas dirigidas para as mulheres em todo o país, o qual é composto pelos organismos municipais, estaduais e pela própria SPM.

Distribuição dos organismos de políticas para as mulheres e conselhos dos direitos das mulheres no país

Atualmente existem 745 OPMs estaduais e municipais distribuídos em todos os estados (www.spm.gov.br). A figura 01 mostra a distribuição desses organismos e dos conselhos municipais e estaduais de direitos das mulheres por unidade da federação. Em estados como o Acre, Amapá e Pernambuco, os OPMs estão presentes em mais de 85% dos municípios. Já em outros, como em Minas Gerais, Piauí, Paraná, Mato Grosso, Ceará, Espírito Santo, Rondônia e Santa Catarina, existem menos de 5% de municípios com tais organismos. Outros estados, como o Rio Grande do Sul, Maranhão, Paraíba, Mato Grosso do Sul e Sergipe, estão em um estágio intermediário no que se refere à criação de OPMs. A mesma figura mostra que existem 467 conselhos estaduais ou municipais, sendo que todas as unidades da federação possuem conselhos estaduais.

Figura 01 - Distribuição do número de OPMs e conselhos de direitos das mulheres por municípios nos estados



Fonte: SAIAT/SPM, 2015

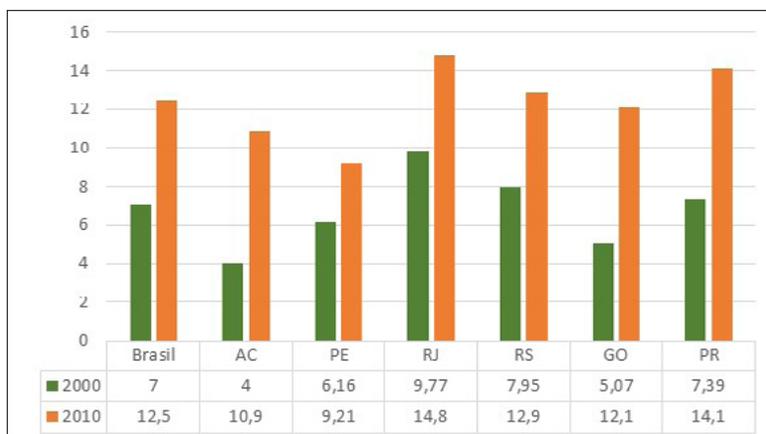
A figura também mostra que, atualmente, existem mais OPMs do que conselhos. A explicação para este fato pode estar ligada às formas de incentivo, por meio de repasse de recursos aos estados e às prefeituras, para a institucionalização dos organismos em suas estruturas de gestão. Já o menor número de conselhos pode ser explicado, em tese, pelos limites da ação do movimento de mulheres e feminista: apesar de ter aumentado significativamente após as três conferências, ainda precisa ser ampliado e incorporado pelo conjunto das mulheres, tornando-se mais capaz de pressionar o poder público local a criá-los e institucionalizá-los.

Hipoteticamente, a presença de OPMs e de conselhos de direitos das mulheres nos municípios tende a gerar melhorias em vários indicadores. Isso pode ser associado ao fato de que as próprias mulheres passam a expressar e discutir as situações que caracterizam a desigualdade de gênero, a exemplo da violência e a desvalorização do seu papel, por exemplo, no mundo das ciências e do trabalho. Outro efeito que tem sido relatado pelas gestoras de OPMs refere-se ao aumento do interesse das mulheres por temas relacionados à política. Nas duas seções seguintes, apresentaremos indicadores sociais e de participação política e examinaremos em que medida tais indicadores podem, de fato, estar sendo afetados pela presença de OPMs e conselhos de direitos das mulheres nas diferentes unidades da federação.

Indicadores educacionais e inserção no mercado de trabalho

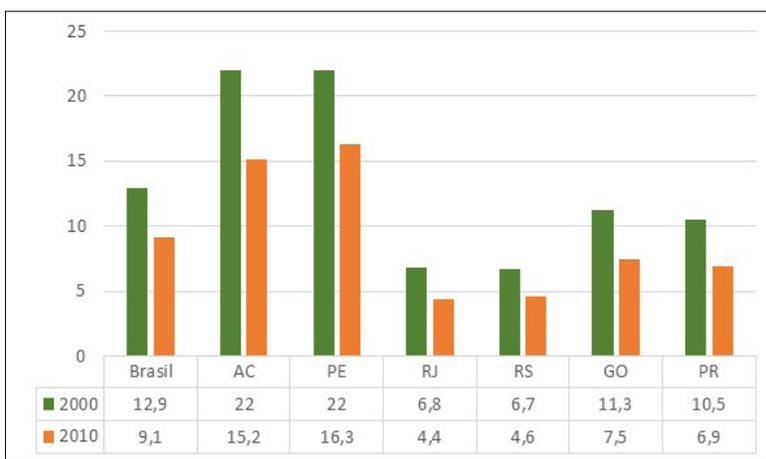
Entre 2000 e 2010, houve um avanço significativo do número, que já era maior do que o de homens, de mulheres que completaram o ensino superior no Brasil como um todo. A figura 02 mostra que esse número de mulheres quase que duplicou em 10 anos, sendo que no Acre e em Goiás este aumento foi ainda mais significativo, pois efetivamente duplicou.

Figura 02 – Proporção de mulheres com ensino superior completo e taxa de analfabetismo (%)



Proporção de Mulheres com Ensino Superior completo (%)

Fonte: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/>



Taxa de analfabetismo de mulheres (%)

Fonte: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/>

Segundo informações disponíveis no RASEAM, em 2012, as mulheres eram maioria entre as/os matriculadas/os (53,8%) e ainda mais numerosas entre as/os concluintes (54,5%) dos cursos profissionalizantes. Este dado reflete as políticas públicas conduzidas por vários órgãos de governo. Entretanto, elas tendiam a se concentrar em algumas áreas consideradas tipicamente femininas, associadas a tarefas de cuidado e de reprodução, como as áreas de educação e da saúde, o que mostra que as mulheres têm aproveitado as oportunidades educacionais de forma menos expressiva.

A taxa de analfabetismo entre as mulheres tem caído sistematicamente e elas apresentam as menores taxas entre a população mais jovem. Entre os estados pesquisados, o Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro apresentam as menores taxas de analfabetismo (Figura 02). A queda nas taxas de analfabetismo em 10 anos foi de 3,5 pontos percentuais para o conjunto da população. Porém, ao se comparar as alterações entre sexos, verificou-se que essa taxa vem caindo mais rapidamente entre as mulheres. Como exemplo, podemos citar a redução que ocorreu no estado do Rio Grande do Sul, onde a taxa entre os homens caiu 1,6 pontos percentuais (passando de 5,8%, em 2000, para 4,3%, em 2010). Já no caso das mulheres, a redução foi de 2,1 pontos percentuais (passando de 6,7%, em 2000, para 4,6%, em 2010).

No que se refere à população economicamente ativa, constata-se que em uma década houve um aumento considerável de mulheres que ingressaram no mercado de trabalho no país como um todo e nos estados considerados nesta pesquisa.³ Também é possível perceber que houve uma pequena alteração das taxas de rendimentos das mulheres em relação aos homens, diminuindo o hiato entre os dois grupos, tanto no país, quanto nos estados. No entanto, diversos estudos apontam que ainda persiste a diferença de salários entre homens e mulheres, apesar destas terem superado os homens no que se refere à escolaridade.

3 Em função da divisão sexual do trabalho, que sobrecarrega as mulheres com os afazeres domésticos e de cuidado dos filhos e filhas, é comum ocorrer dificuldades de acesso, permanência e ascensão profissional das mulheres no mercado laboral.

Figura 03 – População feminina economicamente ativa e rendimentos médio das mulheres em relação ao rendimento dos homens (%)

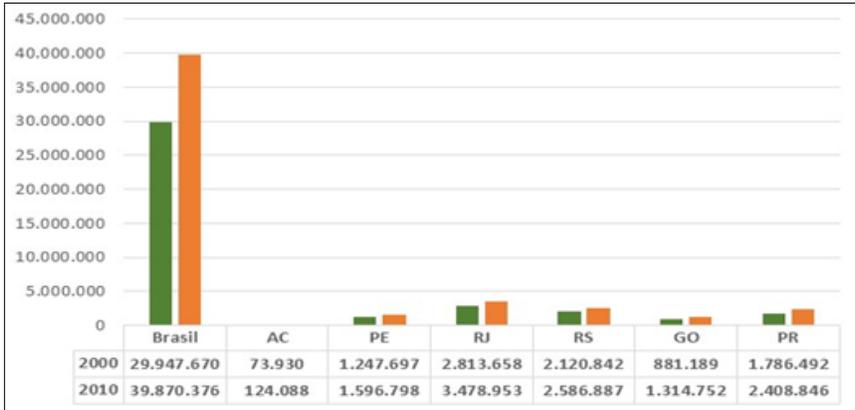
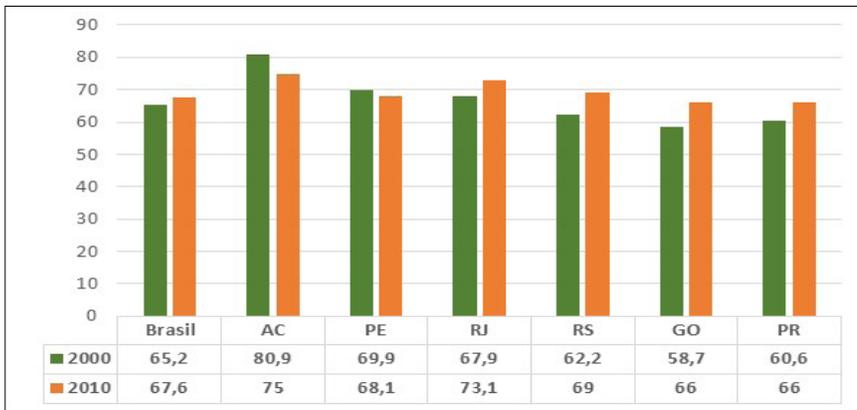


Figura 04 – População feminina economicamente ativa



Razão entre o rendimento médio das mulheres em relação ao rendimento dos homens (%)

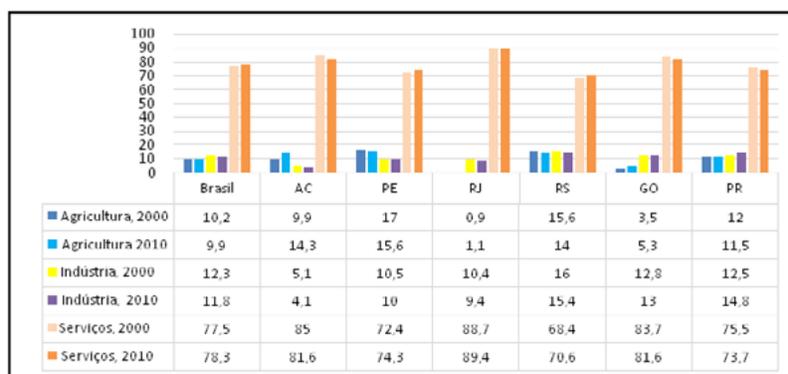
Fonte: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/>

Na pesquisa que gerou o RASEAM, foi possível perceber que esta desigualdade é ampliada quando se analisa as taxas de ocupação e salários nas diferentes regiões. Porém, o lado mais perverso dessa estatística é que, ao se analisar os subgrupos de mulheres, persiste um enorme abismo entre os rendimentos das mulheres negras e os dos demais grupos (homens e mulheres brancas), indicando que a desigualdade econômica de gênero tem um componente racial forte que ainda precisa de políticas públicas específicas para ser vencida.

Conforme dados do IBGE, de modo geral, as mulheres ocupam preferencialmente os postos na área de serviços. Nos estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Paraná ocorreu um leve aumento na indústria, o que pode indicar que as mulheres passaram a competir em um setor até então fortemente dominado pelos homens. Entre as razões possíveis para esta mudança pode-se supor que as capacitações nas áreas tecnológicas têm apresentado resultados nestes estados que são mais industrializados.

Com base nos estudos do IBGE para o setor agrícola, podemos afirmar que ocorreu uma diminuição de mulheres ocupadas no Brasil neste domínio. Contudo, em alguns estados como Acre e Goiás, que possuem perfis mais agrícolas, ocorreu um aumento de mulheres ocupadas no setor em 10 anos.

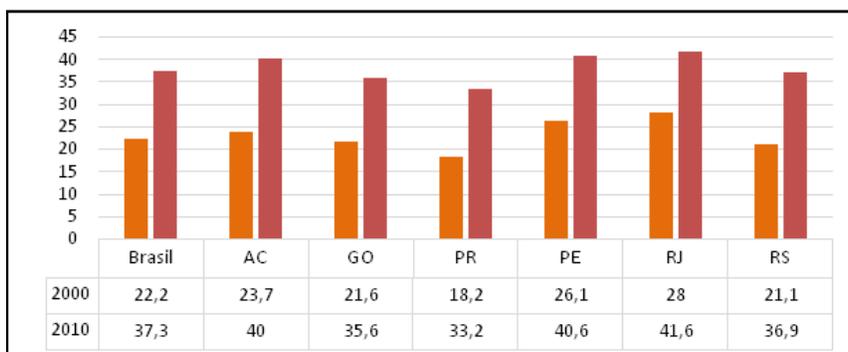
Figura 05 - Distribuição percentual de mulheres ocupadas por setores de atividade (%)



Fonte: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/>

O RASEAM aprofundou o estudo sobre as mulheres rurais e concluiu que em 2012 quase 3 milhões e 900 mil mulheres maiores de 16 anos estavam ocupadas em atividades agrícolas, o que correspondia a 9,8% das mulheres ocupadas. Entretanto, mais de dois terços delas se dedicavam ao trabalho para o próprio consumo e apenas 6% possuíam carteira assinada.

Outro dado que merece ser destacado refere-se à proporção de mulheres que são as responsáveis economicamente pelas famílias. O IBGE mostra que a proporção de mulheres nessa situação cresceu consideravelmente no país como um todo. Isto significa que, além de receberem rendimentos menores e terem mais responsabilidades para sustentar suas famílias, ainda precisam desempenhar o papel de provedoras.

Figura 06 - Proporção de famílias com mulheres responsáveis pela família (%)

Fonte: <http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/>

O RASEAM concluiu que, no que tange à divisão sexual do trabalho e ao uso do tempo, a jornada total das mulheres, somando-se o tempo dedicado ao trabalho principal (mais de 35 horas semanais) e aos afazeres domésticos (quase 21 horas semanais), era sempre superior à jornada total dos homens (quase 42 horas dedicadas ao trabalho principal e 10 horas aos afazeres domésticos). Além de receberem menor remuneração pelo trabalho realizado, as mulheres rurais eram as que dedicavam mais horas semanais à realização de afazeres domésticos (em torno de 26 horas) em comparação com as mulheres urbanas (20 horas). Na média, tanto as mulheres rurais quanto as urbanas têm jornadas semanais totais mais longas (55,9 horas semanais) que as dos homens (51,8 horas semanais).

Ainda que vários dados apresentados até aqui mostrem que ocorreram alterações mais favoráveis para as mulheres em alguns indicadores (redução na taxa de analfabetismo mais acentuada; maior número de mulheres com nível superior completo; aumento da renda e de participação nas ocupações em setores que demandem mais instrução), tais alterações não podem ser diretamente atribuídas à presença ou não de OPMs e conselhos. Os dados do IBGE captam períodos diferentes daquele que se analisa neste trabalho. As mudanças devem ter ocorrido, em parte, como resultante do desenvolvimento geral do país, fomentado por políticas públicas específicas e universais. No entanto, mesmo que a sobreposição dos períodos não consiga captar claramente as mudanças decorrentes da existência de políticas específicas para as mulheres (viabilizadas pela criação de OPMs e conselhos municipais e estaduais), é possível afirmar que a aceleração das conquistas foi maior naqueles estados

(Pernambuco e Acre) que contam com secretarias ou coordenadorias e conselhos em funcionamento há mais tempo. Somente o próximo censo poderá confirmar definitivamente esta hipótese.

Indicadores políticos

Apesar de todas as barreiras (muitas vencidas), a participação das mulheres nas disputas para os diversos cargos políticos eletivos tem aumentado. Segundo dados do TSE, em 2014 houve um incremento de quase 50% em relação a 2010. Este aumento pode ser atribuído, em parte, à Lei de Cotas (Lei nº 12.034/2009), que obrigou os partidos a reservar o mínimo de 30% de vagas nas suas nominatas para candidaturas de mulheres nos âmbitos municipal, estadual e federal. No entanto, o sistema eleitoral brasileiro, baseado em listas abertas, está focado nos(as) candidatos(as), o que torna a campanha mais cara para estes(as) e tem, por conseguinte, efeitos negativos para as mulheres que, em geral, conseguem menos recursos que os homens.

A política é um dos campos historicamente dominado pelos homens. Ela está estruturada de forma a possibilitar a reprodução de uma hierarquia já institucionalizada, na qual os homens são a maioria e ocupam os postos chave, ao passo que as mulheres são uma minoria alijada do poder. Isso se verifica também no processo eleitoral (<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2014/as-mulheres-nas-eleicoes-2014-livro.pdf>). Apesar da Lei de Cotas, do aumento informado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos esforços dos movimentos sociais para que mais mulheres se candidatem, o número de mulheres eleitas para os cargos de vereadora, prefeita, deputada estadual e deputada federal teve um crescimento pouco expressivo desde 2004.

Os dados relativos à eleição de mulheres e de homens nos pleitos para vereadoras(es) e prefeitas(os), nos anos de 2004, 2008 e 2012 e para os cargos de deputadas(os) estaduais e federais nos anos de 2006, 2010 e 2014, nos estados pesquisados, estão apresentados na forma percentual nas tabelas 01 e 02, respectivamente.⁴

4 Com a recente mudança na Lei Eleitoral, desta vez induzida por uma decisão do Superior Tribunal de Justiça, que proíbe a captação de recursos de empresas, a disputa nos próximos anos tende a ser mais equilibrada, ao menos do ponto de vista econômico.

Tabela 01 – Vereadoras(es) e prefeitas(os) eleitas (os) no Acre, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Goiás e Paraná nos anos de 2004, 2008 e 2012

	Vereadoras (%)	Vereadores (%)	Prefeitas (%)	Prefeitos (%)
AC 2004	12,25	87,74	9,1	90,9
AC 2008	14,21	85,78	9,1	90,9
AC 2012	14,22	85,77	0	100
AC 2004	12,25	87,74	9,1	90,9
AC 2008	14,21	85,78	9,1	90,9
AC 2012	14,22	85,77	0	100
AC 2004	12,25	87,74	9,1	90,9
AC 2008	14,21	85,78	9,1	90,9
AC 2012	14,22	85,77	0	100
AC 2004	12,25	87,74	9,1	90,9
AC 2008	14,21	85,78	9,1	90,9
AC 2012	14,22	85,77	0	100
GO 2004	13,33	86,7	9,3	90,6
GO 2008	12,21	87,78	7,3	92,7
GO 2012	11,89	88,1	10,2	89,8
PR 2004	10,94	89,05	5,8	94,2
PR 2008	11,49	88,5	7,8	92,2
PR 2012	11,4	88,6	9,8	90,2
MÉDIA	11,85	88,15	7,36	92,64

Fonte: TSE (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>).

Tabela 02 – Deputadas (os) Estaduais e Deputadas(os) Federais eleitas(os) nos estados do AC, PE, RJ, RS, GO e PR nos anos de 2006, 2010 e 2014.

	Deputadas Estaduais (%)	Deputados Estaduais (%)		Deputadas Federais (%)	Deputados Federais (%)
AC 2006	25	75	AC 2006	14,3	85,7
AC 2010	16,7	93,3	AC 2010	25	75
AC 2014	16,7	93,3	AC 2014	12,5	87,5
PE 2006	10,9	89,1	PE 2006	4,5	95,5
PE 2010	8,2	91,8	PE 2010	8	92
PE 2014	10,9	89,1	PE 2014	4	96
RJ 2006	14,8	85,2	RJ 2006	14,3	85,7
RJ 2010	16,6	81,4	RJ 2010	8,7	91,3
RJ 2014	11,4	88,6	RJ 2014	10,9	89,1
RS 2006	8,3	91,7	RS 2006	11,5	88,5
RS 2010	7,4	92,6	RS 2010	6,5	93,5
RS 2014	5,5	94,5	RS 2014	3,2	96,8
GO 2006	13,9	86,1	GO 2006	6,7	93,3
GO 2010	4,9	95,1	GO 2010	11,8	88,2
GO 2014	9,8	90,2	GO 2014	11,8	88,2
PR 2006	6,3	93,7	PR 2006	0	100
PR 2010	7,4	92,6	PR 2010	6,7	93,3
PR 2014	5,5	94,5	PR 2014	6,7	93,3
MÉDIA	11,12	89,88	MÉDIA	9,28	90,71

Fonte: TSE (<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>)

O Rio de Janeiro mostra-se como o estado mais conservador na eleição de mulheres para o cargo de vereadora no período analisado.

Para o cargo de prefeita, verifica-se que ocorreu um aumento de cerca de 50% do número de mulheres eleitas nos estados de Goiás, Paraná, Rio de Janeiro, Pernambuco e Rio Grande do Sul. Apesar deste aumento, o número de prefeitas ainda é muito pequeno e na média para os três anos, nos seis estados considerados, chega a apenas 7.36%. Precisa ser averiguado em mais detalhe o que ocorreu no estado do Acre, pois no último pleito nenhuma mulher foi eleita para o cargo nos 22 municípios que dele fazem parte.

Já para o cargo de deputada estadual, nos últimos três pleitos o número de mulheres eleitas ficou na média de 11,12% nos estados pesquisados. Porém, percebe-se que ocorreu uma tendência de diminuição nesse percentual, a exceção de Goiás, o que mostra que as oportunidades para as mulheres alcançarem a eleição para este cargo têm sido mais difíceis. Uma das possíveis causas pode estar relacionada aos custos das campanhas eleitorais que se tornam tanto mais elevado, quanto mais alto for o *status* do cargo (tabela 03). Destaca-se o caso do Acre, onde o percentual de mulheres eleitas para o cargo de deputada é bem mais expressivo do que nos demais estados. Também para os cargos de vereadora, deputada estadual e federal o estado do Acre tem se sobressaído. Considerando a pujança dos movimentos sociais dessa unidade da federação, em especial o das mulheres da floresta e das águas, que têm tido forte apoio da secretaria estadual de política para as mulheres, esses resultados podem ser vinculados a esse trabalho de base e à interlocução entre o poder público e o movimento social.

Já para o cargo de deputada federal, no último pleito houve um aumento percentual de 46,5% na quantidade de mulheres candidatas, em todo o Brasil, em comparação a 2010. O aumento das candidaturas de mulheres (tanto para o cargo de deputadas federais, quanto para deputadas estaduais) pode ser associado a uma fiscalização mais efetiva, realizada pelos Tribunais Regionais Eleitorais e pelo TSE, do cumprimento da Lei de Cotas pelos partidos, ainda que um estudo efetuado pela SPM tenha revelado que somente 11 das 27 Unidades da Federação conseguiram cumprir a cota mínima de 30% de mulheres (<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2014/as-mulheres-nas-eleicoes-2014-livro.pdf>).

Levando-se em consideração os dados levantados nesta pesquisa (tabela 02), verifica-se que na média dos três últimos processos eleitorais, para os seis estados considerados, a proporção média de mulheres eleitas para o cargo de deputadas federais foi de 9,28% e para deputadas estaduais foi de 11,12%.

Para tentar reverter a baixa percentagem de mulheres eleitas para os cargos nos âmbitos municipal, estadual e federal, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição 590/2006, que busca definir um número mínimo de mulheres eleitas. O texto, que foi recentemente aprovado pelo Senado federal, mas que ainda precisa ser revisto pela Câmara dos Deputados, estabelece um escalonamento do número mínimo de mulheres que devem preencher as vagas para os cargos eletivos de 10%, 12% e 16%. O movimento feminista e de mulheres entende que essas cotas estão aquém do desejado, mas por ser uma regra transitória de três pleitos, ela tende a produzir resultados futuros.

Discussão dos resultados

A partir dos dados apresentados neste trabalho é possível afirmar que a desejada igualdade entre mulheres e homens ainda é um objetivo a ser alcançado. Mesmo que na última década os avanços e conquistas tenham sido significativos, o caminho a ser percorrido é longo. Porém, este cenário torna-se mais alentador quando se verifica que ações que conduzem ao empoderamento das mulheres são cada vez mais demandadas pelo movimento feminista e de mulheres. Também contribui para um aumento do otimismo político a criação, especialmente após a institucionalização da Secretaria de Políticas para as Mulheres e dos organismos de políticas para as mulheres nos níveis estadual e municipal, de instrumentos legais que garantem a efetivação das políticas.

A eficácia de uma dada política pública está relacionada aos resultados que os seus programas produzem sobre a sua população beneficiária [efeitos] e sobre o conjunto da população [impactos] (CAVALCANTI, 2006).

Lindblom (1981) (apud Rua, 2009) define que uma boa política pública resulta de um consenso possível em torno de uma solução, sendo que isto é obtido de forma mais fácil quando questões pontuais são abordadas. A esse respeito vale dizer que a criação de organismos (na forma de secretarias ou coordenadorias) e conselhos dos direitos da mulher nos níveis municipal e estadual converte-se em um exemplo de política que traz resultados positivos de curto prazo, pois as mulheres, além de perceberem-se inseridas na hierarquia de gestão de seus municípios, encontram nestes espaços os mecanismos para promover interlocuções importantes sobre temas específicos e transversais com outras áreas de interesse, como saúde, educação, cultura, esporte e política.

Em pouco mais que 11 anos, o número de OPMs passou de 13 (em 2004) para 745 (em 2015). Ainda que o total atual represente apenas cerca de 12% do total de municípios brasileiros, o avanço da institucionalização desses espaços mostra que este é um processo facilitador e que potencializa conquistas para as mulheres. Da mesma forma, a criação de conselhos, que comportam-se como interlocutores da sociedade civil com o poder público, tem gerado avanços importantes. Atualmente, são cerca de 465 conselhos municipais e estaduais e a tendência tem sido de rápido crescimento.

Nas unidades da federação selecionadas neste estudo onde a criação e o fortalecimento dos OPMs e dos conselhos estão mais consolidados (Acre e Pernambuco), alguns indicadores socioeconômicos são mais rapidamente transformados. De outro lado, naqueles estados onde a presença de OPMs ou conselhos (Goiás e Paraná) são menos expressivos, os avanços acontecem,

mas com um ritmo mais lento. É possível que no próximo censo a ser realizado pelo IBGE esta tendência apareça de forma mais clara, porque haverá uma sobreposição dos períodos analisados.

Os dados do IBGE indicam que é possível verificar que cada vez mais mulheres estão ocupando a tarefa de chefes de família, sendo que este aumento chegou a quase 40% dos domicílios brasileiros em 2010, enquanto que em 2000 esse número era de cerca de 23%. Além desse aumento de responsabilidade, foi possível averiguar que as mulheres ocupam, preferencialmente, mais vagas no setor de serviços. Elas trabalham mais horas por dia que os homens e, mesmo assim, têm concluído em percentual mais alto do que os homens cursos de nível superior. Igualmente, o índice de analfabetismo entre as mulheres, menor que entre os homens, reduziu drasticamente no período aqui em análise. A presença de organismos governamentais instituídos no âmbito dos governos locais pode ser um dos mecanismos potencializadores dessa tendência.

Mas, para além desses resultados, que também são favorecidos por políticas públicas que ampliam oportunidades para todas(os) brasileiras(os), pode-se notar que os avanços aparecem mais claramente na participação política das mulheres em estados com maior ocorrência de OPMs e conselhos. Os dados mostrados sobre as eleições para os cargos de vereadora, prefeita, deputada estadual e federal revelam que ocorre uma ampliação do número de eleitas, especialmente para os dois primeiros cargos, naqueles estados onde a presença desses organismos é mais expressiva. É provável que concorrer ao cargo de deputada estadual ainda não tenha produzido resultados perceptíveis porque outros fatores, especialmente econômicos, acabam sendo mais determinantes para o resultado final.

A aprovação de uma lei de cotas que determine percentuais para que as mulheres ocupem, obrigatoriamente, um determinado número de vagas irá alterar este quadro de desigualdade. Outra mudança que ocorrerá a partir do próximo pleito eleitoral e que refere-se ao financiamento público das campanhas, certamente trará mais oportunidades para as candidatas que concorrerão com os homens dentro de condições mais igualitárias.

Para assegurar mais participação e mais poder e espaço para as mulheres, muitas ações ainda precisarão ser efetivadas, em especial políticas públicas específicas. Para a condução e efetivação dessas políticas, contudo, é fundamental que as mulheres encontrem espaços de representatividade em todos os níveis de gestão pública.

Considerações finais

Os indicadores considerados neste trabalho mostram que as mulheres encontram-se em clara desvantagem em relação aos homens. Elas são a maioria da população, tem maior qualificação profissional (estudam mais), trabalham mais horas semanais (funções remuneradas e domésticas) e vêm ampliando suas responsabilidades como chefes de família. Apesar disso, ocupam muito menos espaços de poder e recebem salários menores que os homens. Mudar essa dura realidade é uma das condições para tornar a sociedade mais justa e equânime. Um dos possíveis mecanismos que podem alterar este quadro é a instituição de organismos governamentais de políticas para as mulheres e a ampliação do número de conselhos de direitos das mulheres nos municípios e nos estados.

Ainda que a melhora dos indicadores sociais, educacionais e de renda aqui apresentados seja resultante de um somatório de políticas públicas conduzidas para elevar o desenvolvimento do país, tais políticas se mostram mais vigorosas quando existem estruturas governamentais nos estados e municípios para tratar dos assuntos relativos às demandas das mulheres. Assim, mesmo não havendo uma total coincidência dos períodos analisados (2000 a 2010, do IBGE e 2004 -2015, do TSE e da SPM), é possível afirmar que aquelas unidades da federação – Acre e Pernambuco – com maior número de OPMs municipais mostram uma tendência de melhora nos indicadores.

No que se refere aos aspectos políticos, foi possível confirmar que a existência de OPMs e conselhos nos municípios potencializa a maior participação na disputa e eleição de mulheres para cargos locais, como vereadora e prefeita. Já para os cargos de deputada estadual e federal não foi possível fazer qualquer correlação. Uma das prováveis causas para essa diferença refere-se ao fato de que as campanhas para esses dois últimos cargos eletivos são significativamente mais dispendiosas.

A criação ou o fortalecimento de organismos de políticas para as mulheres e de conselhos de direitos das mulheres nos municípios é uma ferramenta importante para potencializar a maior participação das mulheres na política, bem como para facilitar o aumento de mulheres eleitas. Uma estratégia que pode ser empregada para ampliar rapidamente o número de municípios com OPMs e conselhos é a identificação daqueles considerados polos e que tenham sua gestão conduzida por prefeitas. Esses municípios, em geral mais populosos, ampliariam o alcance das políticas conduzidas pelos OPMs. Além disso, a priorização dos municípios que possuem gestão conduzida por mulheres facilita a recepção para a criação desses organismos e conselhos, já que por

experiência própria elas compreendem a importância de quebrar as barreiras de acesso à vida político-partidária.

Quando se compara os resultados da luta do movimento feminista e de mulheres ao longo dos anos, em especial naqueles anos quando se buscava o direito ao voto, com os tempos mais recentes, onde se busca mais espaço nas instâncias de decisão, seja nas instituições públicas ou privadas, seja no legislativo ou no judiciário, o avanço é inquestionável. A velocidade dessas mudanças, entretanto, é ainda muito lenta, e é isto que se pretende mudar. As bases para acelerar essas mudanças já estão postas e suficientemente consolidadas, mas ainda há muitos obstáculos a serem ultrapassados. Um dos mais difíceis refere-se ao combate implacável à discriminação pelo simples fato de ser mulher.

Referências

- BANDEIRA, L. M.; MELO, H. P. A estratégia da transversalidade de gênero: uma década de experiência da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República do Brasil (2003/2010). In: MINELLA, L.S.; ASSIS, G. O.; FUNCK, S. B. (Orgs.). **Políticas e Fronteiras – Desafios Feministas**. Tubarão: Editora Copiart, 2014.
- BRASIL. **Lei Maria da Penha, nº 11.340/2006**. Brasília, 2006.
- BRASIL. **Lei de Cotas Partidárias, nº 12.034/2010**. Brasília, 2010.
- BRASIL; SPM. **As Mulheres nas Eleições de 2014**. Brasília: SPM, 2014.
- BRASIL. **Lei do Feminicídio, nº 13.104/2015**. Brasília, 2015.
- BRASIL. **Lei das Empregadas Domésticas, nº 150/2015**. Brasília, 2015.
- BRASIL; SPM. **Relatório Anual Socioeconômico da Mulher**. Brasília: SPM, 2015.
- BRASIL; TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-antiores>>. Acesso: jan. 2016.
- CAVALCANTI, M. M. D. A. Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais – Uma Abordagem Conceitual. **Interfaces de Saberes**, v. 6, n. 1, 2006.
- CYPRIANO, B. Construções do pensamento feminista latino-americano. **Estudos Feministas**, v. 21, n. 1, 2013.
- DESCARRIES, F. Teorias Feministas: Liberação e Solidariedade no Plural. **Textos de História**, v.8, n. 1/2, 2000.

- DRAIBE, S. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas: In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C.B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.
- IBGE. **Estudos Gênero**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- KOLOKKE, C.; SORENSEN, A. S. Three Waves of Feminism: From Suffragettes to Girls. In: KOLOKKE, C.; SORENSEN, A. S. (Orgs.). **Gender Communication Theories and Analyses: From Silence to Performance**. Sage Publications, 2005.
- MÉNY, I; THOENIG, J. C. **Las Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.
- PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. **Sociologia. Política**, v. 18, n. 36, 2010.
- RUA, M. G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: UFSC, 2009.
- SARAVIA, E. Introdução à teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.
- SPM. **Protagonismo dos OPM na Execução das Políticas para as Mulheres**. Brasília: SPM, 2014. Disponível em: <<http://www.spm.gov.br/assuntos/organismos-governamentais-df-estados-e-municipios/publicacoes-documentacoes/protagonismo/textos-para-discussao.pdf>>.
- SPM. **Guia de Criação e Implementação de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres**- OPM e de Conselhos de Direito da Mulher. Cadernos. Brasília: SPM, 2015.

Recebido em maio de 2016.

Aprovado em novembro de 2016.

