

# Democracia e Gênero

## Implementação de políticas públicas para mulheres

Democracia  
e Gênero:  
implementação  
de políticas públicas  
para mulheres

Presidenta da República  
Dilma Roussef

Ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres  
da Presidência da República — SPM/PR  
Eleonora Menicucci

Secretária Executiva da SPM/PR  
Linda Goulart

Secretária de Articulação Institucional e Ações Temáticas da SPM/PR  
Rosali Scalabrin

Secretária Adjunta de Articulação Institucional e Ações Temáticas da SPM/PR  
Angela Maria Mesquita Fontes

Assessoras Técnicas da Secretaria de Articulação Institucional  
e Ações Temáticas da SPM/PR  
Eliana Magalhães Graça  
Mara Cristina Salles Correia

Coordenação das Relações de Poder e Participação Política da SPM/PR  
Alexania Alves Gonçalves  
Suzi Huff Theodoro

Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM

Superintendência Geral  
Paulo Timm

Diretora da Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR  
Tereza Cristina Baratta

Coordenação de Ensino da Escola Nacional de Serviços Urbanos – ENSUR  
Márcia Costa Alves da Silva

Supervisão de Conteúdo  
Rosimere de Souza

Coordenação Pedagógica  
Dora Apelbaum

Conteúdo Técnico  
Leonardo José Amaral de Mello  
Luciana Campello  
Maria Clara Arruda  
Paula Carvalho Neves

Revisão Técnica  
Rosimere de Souza

Coordenação Editorial  
Sandra Mager

Normalização Bibliográfica  
Elisa Machado

Esta edição foi possível devido ao apoio da Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República.

É proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio, inclusive quanto às características de mídia e/ou editoriais.

A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo art. 184 do Código Penal.

Copyright 2015: Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM

Edição revista e atualizada e transposta do modelo produzido para os cursos online para o formato epub.

#### Ficha Catalográfica

---

I59 Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Democracia e gênero [livro eletrônico] : implantação de políticas públicas para mulheres. / [coordenação de] Márcia Costa Alves da Silva; [contendistas] Leonardo José A de Mello, Luciana Campello, Maria Clara Arruda, Paula Carvalho Neves. – Rio de Janeiro: IBAM, SPM, 2015.

1,763KB ; ePUB

Inclui bibliografias

1. Direitos das mulheres. 2. Mulheres - Condições sociais. I. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. II. Brasil. Secretaria de Políticas para as Mulheres. III. Silva, Márcia Costa Alves da. IV. Mello, Leonardo José A. de. V. Campello, Luciana. VI. Arruda, Maria Clara. VII. Neves, Paula Carvalho. VIII. Título.

CDU 305-055.2 (81)

---



# Sumário geral

## Início

### Apresentação

### Capítulo 1 – Governo local e gênero

#### Introdução

1. O Município na Federação Brasileira: breve introdução
2. O município como promotor do desenvolvimento econômico e social
3. As atribuições da câmara municipal: legislar e fiscalizar

#### Considerações finais

#### Referências bibliográficas

#### Legislação citada

#### Sites indicados

### Capítulo 2 – Desigualdades sociais

#### Introdução

1. Desigualdades sociais e gênero: a realidade é como lhe parece?
2. Desigualdades sociais e de gênero — alguns indicadores
3. Desigualdades sociais de gênero: o papel do município para sua redução

#### Considerações finais

#### Referências bibliográficas

#### Bibliografia complementar

#### Legislação citada

Sites indicados

## Capítulo 3 – Direitos humanos e das mulheres

Introdução

1. Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos
2. A proteção dos direitos humanos das mulheres no Brasil

Considerações finais

Referências bibliográficas

Legislação citada

Sites indicados

## Capítulo 4 – Políticas públicas, situação das mulheres no Brasil e histórico do feminismo

Introdução

1. A perspectiva de gênero nas políticas públicas: políticas para quem?
2. Políticas públicas municipais para as mulheres com perspectiva de gênero
3. Monitoramento e avaliação das políticas públicas para as mulheres

Considerações finais

Leitura sugerida

Referências bibliográficas

Sites indicados

## Capítulo 5 – Mulheres na política

Introdução

1. Democracia e igualdade de gênero: uma redundância?
2. As mulheres na política federal e estadual
3. Representação feminina na política municipal

Considerações finais

Leitura sugerida

Referências bibliográficas

Sites indicados

## Capítulo 6 – Planejamento, orçamento e gênero

Introdução

1. O papel do governo local no processo de gestão dos recursos públicos

2. Orçamento e participação da população

3. Como inserir a perspectiva de gênero em orçamentos públicos?

Considerações finais

Leitura sugerida

Referências bibliográficas

Sites indicados

Siglas

Glossário

Autores

# Apresentação

Diferentemente de outras políticas setoriais como saúde, educação e assistência social, percebe-se a necessidade de instrumentalização e fortalecimento de Gestoras/es e técnicas/os municipais que atuam na implementação e gestão de políticas para mulheres.

O Programa de Capacitação a Distância em Democracia e Gênero, fruto do Convênio 773967/2012, firmado entre o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM e a Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República – SPM/PR, de âmbito nacional, foi executado para 33 turmas entre 2014 e 2015 e composto dos cursos: Direitos Humanos e Desigualdades Sociais – DHDS; Gênero, Representação e Participação Política – GRPP e Políticas Públicas e Governo Local – PPGL.

Este livro é uma adaptação do material didático desenvolvido especialmente para os cursos ministrados. Está organizado em seis capítulos que abordam questões relevantes para o processo de elaboração e implementação de organismos governamentais de políticas para mulheres.

O livro digital em formato epub é compatível com a linguagem HTML (que estrutura as páginas web) e pode ser aberto/ lido em diversos dispositivos, como computadores desktop, laptops, tablets e celulares. Por sua semelhança estrutural com um livro, disposto em telas que podem ser viradas com o clique do mouse ou com o gesto da mão, recomenda-se optar pelos dispositivos que ofereçam mais conforto para a leitura em texto corrido, como os tablets. Estes oferecem maiores possibilidades de adaptação à postura e à localização de quem lê, como também permitem que o texto se ajuste às condições de leitura.

Há diversas opções de programas para abrir o livro digital, tanto em tablets como nos demais dispositivos. Exemplos de programas de leitura gratuitos, que podem ser baixados e instalados no seu computador, incluem: plataformas como Bookworm (com diversas opções de programas, acessáveis em <http://www.oreilly.com/bookworm/index.html>), programas como Adobe Digital Editions (<http://www.adobe.com/solutions/ebook/digital-editions.html>), Saraiva Reader (<http://www.saraiva.com.br/saraiva-reader>). **Recomendamos aqui o uso do Calibre (<http://calibre-ebook.com/>), também gratuito, que não só facilita a leitura em uma tela com formato semelhante ao de um livro, como permite o gerenciamento dos diversos títulos arquivados.**

Para celulares e tablets, em especial com uso dos sistemas iOS e Android, podem ser usados o Kobo (<https://ptbr.kobo.com/apps>), Bluefire Reader (<http://www.bluefirereader.com/ios-and-android-apps.html>), o já citado Saraiva Reader (<http://www.saraiva.com.br/saraiva-reader>), Nook Reader (<https://play.google.com/store/apps/details?id=bn.ereader>).

A cada dia, multiplicam-se as opções disponíveis no mercado, muitas delas indicadas pelos próprios fabricantes de dispositivos, que as disponibilizam em lojas ou bibliotecas digitais como a Apple Store e Google Play.

Para melhor aproveitamento da leitura deste livro, recomenda-se também procedimentos como:

- utilizar o Sumário para deslocamento entre capítulos;
- sempre que necessário, voltar ao Sumário por meio dos vínculos situados no final de cada divisão de capítulo;
- ajustar a fonte e o tamanho do texto à configuração que lhe der maior conforto para leitura;
- em smartphones, usar o sentido horizontal da tela, para facilitar a leitura e a visualização de tabelas;
- clicar nas palavras e expressões em negrito no texto para verificar seu significado no Glossário;
- verificar as siglas utilizadas nos textos na lista publicada no final da edição;
- verificar as referências bibliográficas no final de cada capítulo.

Boa leitura e boa reflexão!

# Capítulo 1

## Governo local e gênero

*Leonardo José Amaral de Mello*

### Introdução

A diversidade de Municípios no Brasil impõe uma série de desafios à **Federação** brasileira e ao processo de descentralização que se intensificou nas duas últimas décadas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88). São Municípios de diferentes dimensões populacionais, com características socioeconômicas distintas e com múltiplos processos históricos de criação. Por exemplo, hoje se identifica um contexto em que a maioria dos Municípios (70%) conta com população de até 20 mil habitantes, mas 4,3 % do total concentra mais da metade da população do país (IBGE, Censo 2010. Acesso em: set. 2010).

O Governo Municipal, portanto, tem lugar de destaque no âmbito do Poder Público no Brasil, por conta da complexidade do processo de descentralização em curso além do papel estratégico que ocupa em relação ao desenvolvimento local. É a partir da vida nas cidades que as dinâmicas e as relações sociais e econômicas se desenvolvem, entrelaçam-se e se conectam com outras dimensões geográficas e políticas. Em outras palavras, para que o país e o Estado alcancem patamares de desenvolvimento considerados satisfatórios, o Município deve acompanhar passo a passo esse processo.

Estas e outras dimensões do cenário político e administrativo ampliam a responsabilidade de Prefeitas/os, Vereadoras/es e Gestoras/es na promoção do desenvolvimento econômico e social, na perspectiva do fortalecimento da democracia e da garantia dos direitos da população.

Se os Municípios no Brasil inserem-se num contexto de ampla diversidade do ponto de vista político, social, cultural e institucional, o mesmo pode ser dito para os agentes políticos locais. Prefeitas/os e Vereadoras/es trazem distintas trajetórias marcadas, entre outros aspectos, pela inserção partidária, pelo capital político, pelas redes sociais que mobilizam, pelos interesses que representam, pelos compromissos assumidos junto à população, pelos recursos humanos e financeiros de que dispõem para realizar a campanha e pelos conhecimentos que dominam para o exercício do cargo.

Esses fatores caracterizam de forma singular cada um dos mandatos políticos. No caso específico de Vereadoras/es, dois aspectos se destacam. O primeiro deles se refere diretamente ao processo de descentralização que transfere poderes e autonomia para o governo municipal e, portanto, as Câmaras Municipais e Vereadoras/es adquirem papel central pelas competências e responsabilidades que assumem. O segundo aspecto diz respeito ao significado político das Câmaras, uma vez que, diferentemente do Poder Executivo, o Legislativo reúne maior diversidade de representantes políticos eleitos alinhados a diferentes partidos políticos e a múltiplos interesses sociais.

Nesta publicação, gestoras, vereadoras e suas assessoras receberão conteúdos específicos e instrumentos voltados para o aprimoramento de sua atuação, entendida aqui num aspecto mais amplo, isto é, tanto das normas e procedimentos relacionados com a organização e funcionamento do Executivo e do Legislativo municipal, quanto das múltiplas possibilidades de intervenção visando ao monitoramento das políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local, numa perspectiva de promoção dos direitos da população.

Este capítulo está estruturado, para fornecer às gestoras, vereadoras e suas assessoras informações que orientem o cotidiano de sua atuação, considerando os limites e as possibilidades do Executivo e do Legislativo Municipal em sua interface com as políticas públicas.

Será apresentada uma breve introdução sobre o significado do Município na Federação brasileira, a composição de seu Governo, suas atribuições e competências, bem como sua forma de atuação. Serão comentadas as funções da Câmara Municipal, procurando enfatizar os meios disponíveis para que elas possam ser realizadas efetivamente em prol da promoção de políticas voltadas para os direitos das mulheres e melhor monitoramento das ações do Executivo.

O desenvolvimento econômico e social recebe também destaque, visando a mostrar que o Governo Municipal pode proceder de forma a promovê-lo, trazendo resultados positivos para a população e para a economia local.

Por fim, serão abordadas as formas de participação popular na administração, com o objetivo de lembrar que são muitas e apresentar como elas podem ocorrer. Você poderá situar-se quanto ao ordenamento legal e permitirá melhor compreensão dos demais capítulos que compõem a presente publicação. O texto também é importante para as/os demais agentes da união e do estado, uma vez que os ajuda a compreender o funcionamento do Município (Executivo e Legislativo) e, assim os instrumentaliza para o exercício de suas atribuições junto a essas localidades.

→ [Voltar ao Sumário](#)

# 1. O Município na Federação Brasileira: breve introdução

## 1.1 O Município como ente federativo

Sabe-se que a partir da promulgação da CF/88, o Município passou a integrar a Federação brasileira (conforme dispõe o art. 1º) e a compor a organização políticoadministrativa (art. 18), com autonomia nos termos da própria Constituição. O Código Civil, por sua vez, define o Município como “pessoa jurídica de direito público interno” (art. 41, inciso III), ou seja, submete-o às normas constitucionais e de **direito administrativo** exceto quando mantém relações atípicas, hipótese em que estará vinculado ao **direito privado**.

Na qualidade de membro da Federação, conseqüentemente, o Município deve respeitar os princípios enumerados pelo art. 37 da CF/88. Entre esses princípios, destaca-se o da **legalidade**, que estipula a necessidade de a Administração Pública estar autorizada por lei para agir em qualquer circunstância. Por exemplo: para que o Município possa gerar receita por intermédio da cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano — IPTU —, é necessário que exista uma lei que o autorize. Assim, a/o contribuinte somente precisará pagar o imposto por determinação da lei, atendendo ao disposto no art. 5º, inciso II, segundo o qual ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, a não ser por conta da lei.

Trata-se, portanto, da legalidade e da **autonomia legislativa**, as quais conferem ao Município — como ente Federado — legislar por intermédio da Câmara sobre assuntos de interesse local, instituindo normas que serão de cumprimento compulsório pelas/os cidadãs/ãos e por aquelas/es que autorizam a Ação Municipal. É importante, assim, que a população e aqueles que integram a Administração Municipal conheçam as regras do jogo, isto é, o que podem fazer, como podem fazer, o que não podem fazer, visando à promoção dos direitos das mulheres, especificamente.

No âmbito da Federação brasileira, os Municípios são entes autônomos e independentes, uma especificidade do Brasil quando comparado a outras federações existentes.

A autonomia não é irrestrita, pois está sujeita aos limites determinados pela própria CF/88. Logo, é conveniente que o agente público conheça as condições em que a autonomia, nos seus diversos formatos, pode ser exercida.

São elas:

### Administrativa

Consiste na capacidade para organizar os seus serviços;

### Financeira

Diz respeito à **arrecadação** de suas rendas e ao seu uso, sempre respeitada a orientação legal;

### Política

Garante a eleição dos seus agentes políticos — Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores;

### Organizativa

Reflete-se na elaboração da Lei Orgânica Municipal — LOM —, sem interferência dos demais membros da Federação.

Essa primeira parte do Capítulo 1 tratará de questões relacionadas à Municipalidade, entendida como o ente federado

que responde pela promoção dos serviços públicos em nível local. Na Federação Brasileira há ainda dois outros níveis em que temos o Estado enquanto instituição. O primeiro nível compreende as 26 unidades da federação, que homonimamente chamamos de estados eo Distrito Federal, e o segundo nível, aquele que conhecemos como União.

Por outro lado, é importante diferenciar Estado de Governo, uma vez que esse último constitui-se das pessoas que nós escolhemos, de quatro em quatro anos, para utilizar o poder de Estado.

## Princípios constitucionais

O princípio da legalidade, já mencionado neste capítulo, somado a outros princípios constitucionais concebidos, viabiliza a concretização de um Estado democrático. Segundo o art. 37 da CF/88, alguns princípios são de cumprimento obrigatório por todas as esferas de governo e por todos os agentes políticos.

São eles:

### Impessoalidade

Ordena o tratamento impessoal do cidadão e do agente público. Em outras palavras, a atuação da Administração deve pautar-se pela ausência de proteção ou tratamento privilegiado a alguém, tanto em relação aos administradores quanto aos administrados.

### Moralidade

Mencionado também no art. 5º da CF/88, está vinculada ao respeito às regras básicas aceitas pela sociedade no que se refere à ação da autoridade pública.

### Publicidade

Significa divulgação dos atos praticados pela Administração, exceto quando houver necessidade de proteger a privacidade e o sigilo fiscal da/o cidadã/ao.

### Eficiência

Está relacionada com bons resultados no exercício de suas atribuições, no sentido de reconhecer e valorizar a relação entre recursos disponíveis, estabelecimento de metas e resultados a alcançar e aplicação dos recursos.

O conjunto de princípios constitucionais listados anteriormente é composto por instrumentos indissociáveis da Administração Pública. Esses princípios são necessários para que a Administração Pública atue em consonância com o respeito aos direitos individuais e coletivos, visando sempre ao interesse público. O desrespeito a esses princípios representa prejuízo para o Estado Democrático de Direito, que orienta toda e qualquer manifestação proveniente do Governo Municipal.

Assim, a qualquer tempo aquelas/es que integram a Administração devem orientar-se por essas concepções e evitar danos ao **interesse público**, nas seguintes situações:

- a. na elaboração de leis;
- b. na prática de atos;
- c. nas contratações;
- d. na aquisição de bens.

A **autonomia municipal**, por conseguinte, não pode se sobrepor a esses princípios, e as/os dirigentes devem pautar-se pelo respeito a eles.

## Competência municipal

Na qualidade de membro da Federação, o Município possui competências próprias, isto é, aquelas que só podem ser exercidas pelo Governo Municipal, como, por exemplo:

- ordenamento urbano;
- iluminação pública;
- pavimentação;
- transporte coletivo;
- calçamento;
- regulamentação do serviço de táxis.

Algumas competências são consideradas compartilhadas ou comuns quando os serviços são prestados tanto pela União como pelos estados e Municípios. Nesse caso, é importante voltar a atenção para aqueles que se organizam por meio de sistemas, ou seja, quando cada esfera tem atribuições definidas e se complementam entre si.

São eles:

- Saúde (Leis nº 8.080/90 e Lei nº 8.142/90).
- Meio ambiente (Lei nº 6.938/81).
- Assistência social (Leis nº 8.742/93 e Lei nº 10.836/04 e Decreto nº 5.209/04).
- Habitação de interesse social (Lei nº 11.124/05).
- Saneamento básico (Lei nº 11.445/07).

Também é possível o estabelecimento da cooperação intergovernamental para a prestação de alguns serviços. Sobre esse assunto, as fontes de informação importantes são os sites:

- Portal de Convênios;
- Portal da Transparência do Governo Federal;
- Portal Federativo.

É imprescindível, para o exercício das competências municipais, a instituição de leis que são fundamentais para que o Município possa exercer sua autonomia e cumprir as atribuições que lhe são reservadas.

Além da Lei Orgânica Municipal — LOM — os diplomas legais relacionados a seguir não podem deixar de existir:

- a. Lei de estrutura administrativa da Prefeitura.
- b. Lei do plano de cargos e carreiras da Prefeitura.
- c. Leis de fixação dos subsídios dos agentes políticos, aqui incluídos as/os Secretarias/os Municipais.
- d. Código Tributário e sua legislação complementar.
- e. Plano Diretor e sua legislação complementar (para Municípios com mais de 20 mil habitantes).
- f. Leis Orçamentárias (Plano Plurianual — PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO e Lei Orçamentária Anual — LOA).
- g. Lei do regime jurídico das/os servidoras/es.
- h. Lei do regime previdenciário das/os servidoras/es.
- i. Resoluções de organização administrativa e do quadro de pessoal da Câmara.
- j. Regulamentos diversos que estabeleçam padrões de desempenho dos serviços municipais.

Essa legislação deve ser conhecida pelas/os integrantes do Poder Executivo e pelas/os Vereadoras/es, para que se possa acompanhar com mais rigor a sua aplicação. A sua divulgação junto à coletividade também é altamente recomendável, de modo que esta saiba o que pode e o que não pode fazer, como também o que pode e deve ser esperado da Administração. Para cada uma delas é possível identificar oportunidades de implementação de ações e medidas que promovam os direitos das mulheres.

## 1.2 O Governo Municipal: os Poderes Executivo e Legislativo

### Executivo e Legislativo: os dois poderes da organização do Município

#### O Poder Executivo

O Poder Executivo tem a atribuição de administrar o Município e é chefiado pela/o Prefeita/o Municipal, que indica suas/ seus principais auxiliares — as/os secretárias/os. A/O Prefeita/o, ao exercer a chefia do Poder Executivo, recebe as seguintes funções conceituadas a seguir:

- a. **políticas:** são as que a/o Prefeita/o exerce como porta-voz dos interesses municipais junto à Câmara, às demais esferas de Governo e a outros setores;
- b. **administrativas:** constituem a prática da ação diária da gestão internamente, ou seja, a direção do funcionamento normal da Prefeitura e das entidades vinculadas;
- c. **executivas:** representam a principal responsabilidade da/o Prefeita/o. São características das chefias de mais alto escalão em quaisquer organizações hierárquicas, apresentando importância estratégica para as mesmas, e dividem-se em:

- planejar;
- dirigir;
- coordenar;
- controlar;
- articular-se com agentes públicos e privados.

A articulação entre essas funções é cada vez mais importante em vista das responsabilidades assumidas pelo Governo Municipal e está relacionada à liderança política e institucional que é inerente à/ao Prefeita/o.

Assim, a/o Prefeita/o é levada/o a:

- reunir esforços para a implementação do desenvolvimento local sustentável;
- implementar políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades sociais, econômicas e de gênero e de raça;
- promover iniciativas diversificadas junto com outros setores sociais, comunitários e privados, além de outros entes públicos;
- negociar conflitos internos e externos,
- fomentar o diálogo público;
- mobilizar recursos, governamentais ou não, para concretizar projetos;
- obter colaboração, apoios e parcerias de variados tipos para colocar em prática ações de desenvolvimento do Município.

Em vista dessa distribuição de atribuições, cabe ao Poder Executivo fazer publicar as leis e os demais atos legais, como decretos, portarias, balancetes, contratos, editais e tudo mais o que a Prefeitura expede ou participa, em obediência ao já mencionado princípio constitucional da publicidade.

A execução dos atos legais também está na competência da/o Prefeita/o, como Chefe do Poder Executivo. Inclusive ocorre, com frequência, que determinada lei aprovada pela Câmara, e já sancionada, mereça regulamentação para seu melhor uso, cabendo à/o Prefeita/o essa função, que faz normalmente por meio de **decreto**.

A inobservância das leis e dos regulamentos do Município, notadamente quanto ao exercício do **poder de polícia**, pode ser objeto de punição estabelecida pela/o Prefeita/o, mediante aplicação de penalidades como multas, interdição de direitos, embargo de obras, fechamento de estabelecimentos etc.

A arrecadação e guarda dos recursos municipais é outra função da/o Prefeita/o. Conforme disposto na **Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF** (Lei Complementar nº 101/2000), determina-se a obrigatoriedade de os tributos serem lançados e efetivamente cobrados, inclusive por meio de **ação judicial**, quando lançados em **dívida ativa**.

O **Patrimônio Público** é também de responsabilidade da/o Prefeita/o, que deve administrá-lo e zelar por sua preservação e proteção, e consiste na soma dos bens corpóreos — móveis imóveis e semoventes — e incorpóreos — bens difusos como o meio ambiente, bens de valor histórico, artístico e cultural, entre outros. Observa-se que a alienação de bens públicos, especialmente os imóveis, como regra geral, somente se pode dar após autorização legislativa, estando a/o Prefeita/o sujeita/o a crime de responsabilidade e a **ação popular**, que pode ser proposta por qualquer cidadão.

A/O Prefeita/o Municipal é ainda competente para, por meio de decreto, promover a **desapropriação de bens privados**, cujo fundamento pode ser a utilidade pública, a **necessidade pública** ou o interesse social. A desapropriação não exige lei, salvo para indicar os recursos que serão utilizados na indenização da/o ex-proprietária/o do bem.

A CF/88, em seu art. 31 e parágrafos, exige que se faça prestação de contas anualmente. O desrespeito a essa determinação constitucional pode acarretar a intervenção no Município pelo Governo estadual (CF/88, art. 35, II). A responsabilidade pela apresentação das contas é da/o Prefeita/o, observadas as normas constitucionais e legais, especialmente as contidas na Lei nº 4.320/64 e na LRF. Registre-se que, conforme CF/88 e a LRF, as contas devem ficar à disposição dos contribuintes por 60 (sessenta) dias todos os anos, para que possam examiná-las e apontar erros, se for o caso.

A/O Prefeita/o está também sujeita/o a responsabilização caso cometa irregularidades no exercício de suas atribuições. A CF/88 menciona a ação popular, prevista em seu art. 5º, inciso LXXIII, bem como o **mandado de segurança individual** e o **mandado de segurança coletivo**, que podem ser utilizados, respectivamente, para proteger direito líquido e certo de determinada pessoa ou de membros ou associados de entidades de classe, organização sindical ou associação.

Os **crimes de responsabilidade** da/o Chefe do Executivo são aqueles citados no art. 29-A, parágrafos 1º e 2º, da CF/88, e no Decreto-lei nº 201/67, constituindo ilícitos cujo autor será sempre a/o Prefeita/o ou sua/seu substituta/o. Há ainda os crimes funcionais, listados no Código Penal e as **infrações político-administrativas** definidas na LOM ou em lei especial. Neste último caso, o julgamento compete à Câmara Municipal, assunto que você vai estudar ainda nesta Unidade.

## O Poder Legislativo

O Poder Legislativo representa a população, e seus membros são eleitos para atuar em nome da coletividade.

As eleições nas quais são escolhidos Vereadores e Vereadoras são proporcionais (e sobre as quais incide a reserva de vagas para candidaturas do sexo feminino, isto é, as cotas segundo estabelecido pela Lei 9.504/97, art. 10º. § 3º – “Do

número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo.”).

Uma vez computados os votos, e verificada a quantidade de vagas que seu Município terá na Câmara, será escolhido um conjunto de representantes que levarão para o Legislativo a diversidade das opiniões presentes na sociedade segundo a proporcionalidade pela qual os votos foram apurados.

Em outras palavras, ao contrário da eleição para Prefeita/o, em que apenas uma pessoa e uma proposta de governo é escolhida, no Legislativo são escolhidas diversas propostas que serão representadas segundo a intensidade pela qual essas mesmas opiniões, esses valores ou essas visões de mundo existam na sociedade, permitindo com isso que, por melhor ou pior que sejam as opiniões e os valores dos habitantes de uma dada cidade, eles serão espelhados por Vereadoras/es.

Vereadoras/es possuem **inviolabilidade** no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

O art. 29 da CF/88, em seu inciso VIII, garantiu às/aos Vereadoras/es essa inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos, o que significa que não poderão ser processados por **calúnia**, **injúria** e **difamação**, quando houver relação com o exercício do mandato. No entanto, não possuem qualquer privilégio se praticarem os chamados **crimes comuns**. A/O Vereadora/o não possui **imunidade**, direito concedido aos membros do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas.

A inviolabilidade está relacionada também à representatividade. Trata-se de proteção para que as/os Vereadoras/es possam agir com segurança na defesa dos interesses da coletividade.

**Cabe, aqui, a seguinte questão: a/o Vereadora/o representa a população ou apenas seus eleitores?**

A rigor, ela/ele representa toda a população e, portanto, deve agir sempre em respeito ao interesse coletivo.

É comum, no entanto, que Vereadoras/es identifiquem sua representação apenas com determinados grupos, isto é, com aquelas/es eleitoras/es que a/o escolheram nas urnas, e que possuem interesses específicos.

A representatividade exige que a defesa do interesse coletivo fale mais alto. Independentemente dessa representatividade, a sociedade está livre para fazer pressão, acompanhar e fiscalizar seja o Poder Executivo ou o Legislativo. Ações de **advocacy** em favor de direitos específicos, como o das mulheres, das crianças e adolescentes, dos idosos etc., são bem-vindas e desejáveis, pois apontam para o exercício da cidadania ativa.

Vereadoras/es trabalham em função do interesse coletivo, mas quem representa essa coletividade? Se a sociedade civil organizada não se mobiliza ou realiza ações de advocacy, ela estará voluntariamente se excluindo do direito de pressionar e fazer sua voz ser ouvida.

O Município é o espaço de disputas por modelos ou concepções diversas de sociedade. Todas/os as/os interessadas/os presentes têm o direito de tentar influenciar e se fazer ouvir, mas terão mais sucesso aqueles grupos de interesses que se organizarem de modo a influenciar gestoras/es públicas/os, responsáveis pela escolha sobre as ações que serão implementadas com recursos públicos. Fazer advocacy é a ferramenta que os grupos organizados possuem para, todos os anos, e não apenas de quatro em quatro anos, participar da definição das políticas públicas.

## A Câmara Municipal...

- administra-se pela Mesa, que é composta na forma da Lei Orgânica e do Regimento Interno, executa as deliberações do Plenário e expede os atos de administração interna;
- delibera por meio do Plenário, que é constituído pela totalidade de Vereadoras/es e vota as leis e demais proposições levadas à tramitação — podendo estas seções serem abertas à população para que acompanhem as votações;
- é representada pela/o seu/sua Presidente, que dirige os trabalhos mantendo o relacionamento com outros órgãos, entidades e autoridades.

Na prática, apesar do Plenário ser constituído dessa forma, é comum que ele não esteja cheio na maior parte do tempo, uma vez que nem todo dia há votações, e, além disso, o Plenário ou o resultado de uma votação em geral retrata um grande trabalho de diálogo e negociações que acontece muitas vezes fora do espaço da Câmara, como, por exemplo, em reuniões com os grupos de interesse daquela matéria específica e debate.

A organização da Câmara é de competência da mesa, coordenada por sua/seu Presidente, observadas as condições fixadas pelos arts. 29 e 29-A da CF/88, bem como o disposto na Lei Orgânica e no Regimento Interno. Há limitações quanto ao gasto com subsídios das/dos Vereadores e com a remuneração das/dos suas/seus servidoras/es.

As/os Vereadoras/es possuem prerrogativas, impedimentos e incompatibilidades.

As prerrogativas podem ser exemplificadas pela inviolabilidade, já mencionada, e pelos direitos que lhes assistem, tais como:

- a. votar;
- b. usar a palavra em Plenário;
- c. participar das comissões;
- d. apresentar proposições.

Em outras palavras, as prerrogativas abrangem tudo o que estiver de acordo com a disposição do Regimento Interno da Câmara.

Conhecer melhor o funcionamento do Poder Legislativo permite que exploremos ao máximo suas potencialidades. Nesse sentido, devemos conhecer as Comissões Permanentes, presentes em todas as Câmaras Municipais, que costumam tratar de temas importantes para cada municipalidade. As comissões mais comuns de encontrarmos são as de Redação e Justiça, Finanças e Orçamento, Ética e Educação, por exemplo. Nelas são discutidos os assuntos pertinentes ao seu título e propósito, e, assim, devem ser objeto de acompanhamento da sociedade civil, a começar por sua composição, regimento, e agenda de reuniões.

É comum que o Legislativo institua um corpo de funcionários responsável por emitir parecer e auxiliar Vereadoras/es na apreciação de temas e propostas que chegam até a comissão e na elaboração de leis e projetos. Uma vez que uma das comissões permanentes, presentes em quase senão todas as Câmaras Municipais, é a de Finanças e Orçamento, será bastante comum que exista uma assessoria especializada no tema. Ganhar acesso às/aos assessoras/es de Vereadoras/es é um passo muito importante no trabalho de articulação e intervenção sobre as políticas municipais pela capacidade que tais pessoas possuem de influenciar Vereadoras/es e produzir conteúdos que incorporem uma sensibilidade para o tema da promoção dos direitos das mulheres.

Os impedimentos e incompatibilidades consistem em restrições impostas às/aos Vereadoras/es e estão contidos na CF/88 e na Constituição do Estado, por analogia ao que se destina aos membros do Congresso Nacional e aos Deputados Estaduais. A Lei Orgânica do Município também deve conter normas a respeito de impedimentos e incompatibilidades.

É possível a perda do cargo de Vereador/a, durante o exercício de sua função, por meio de determinação ou decisão pela Câmara de perda de mandato nos seguintes casos:

- conduta incompatível com o cargo;
- falta ético-parlamentar;
- decisão judicial, no caso de condenação por crime que acarrete o afastamento de funções públicas.

A/O Vereador/a pode também perder o mandato, nos casos expressos em lei, como por exemplo, o exercício de outro cargo eletivo, o que deverá estar previsto na LOM.

Agora, vamos examinar a organização da Câmara. Além da Mesa e da estrutura administrativa, a Câmara Municipal possui comissões, que podem ser permanentes ou especiais, sempre conforme estabelecido na LOM e no Regimento Interno, no qual está detalhada sua organização, finalidade, número de componentes e funcionamento. Não há número mínimo ou máximo de comissões. Cada Câmara deve criá-las de acordo com sua necessidade e com o volume de trabalho que enfrenta.

É recomendável, todavia, que haja comissões permanentes destinadas ao exame de projetos relacionados com finanças e com os serviços públicos, além daquela que comumente se denomina Comissão de Justiça e Redação, que irá emitir parecer sobre a constitucionalidade ou legitimidade dos projetos de proposições apresentados ao Legislativo.

Em razão do papel do Município no que diz respeito aos Direitos Humanos, pode ser conveniente a existência de comissão destinada a acompanhar a atuação da Administração naquilo que faz em relação às políticas direcionadas à criança e ao adolescente, à mulher, à pessoa com deficiência e a outros grupos. As características político-sócio territoriais locais indicarão se uma única comissão dará conta de todas as demandas ou se será necessária à criação de várias comissões.

A existência das mesmas e seus temas obedecerão às demandas e problemas que em cada local forem mais importantes para as/os habitantes daquela cidade. Em locais onde houver grande base de produção agrícola poderá acontecer de existirem comissões sobre trabalho escravo, ou onde se perceba uma incidência de violência doméstica grande poderemos encontrar uma comissão encarregada de acompanhar o tema e propor políticas públicas que combatam esse problema.

## 2. O município como promotor do desenvolvimento econômico e social

O Município possui papel relevante como facilitador e fomentador de atividades produtivas, cabendo-lhe formular estratégias de desenvolvimento econômico e social. Essa expressão é traduzida hoje como a reunião do crescimento econômico com a paralela distribuição equitativa da riqueza, a melhoria da qualidade de vida, a inclusão dos diversos segmentos sociais, equidade e atendimento prioritário às necessidades de grupos vulneráveis. Acrescenta-se, também, que esse desenvolvimento deve ocorrer de forma sustentável, isto é, sem o comprometimento futuro dos recursos naturais e sociais do Município.

Essa ação deve se dar em diálogo com lideranças sociais e demais grupos organizados, empresárias/os, empreendedoras/es, sindicatos, universidades, organizações não-governamentais e outras entidades da sociedade civil.

As competências constitucionais do Município permitem-lhe promover medidas para incentivar a atividade empresarial, assim como realizar ações destinadas a proporcionar às/aos cidadãs/ãos oportunidades de emprego, trabalho e qualificação profissional.

Todavia, não se pode esquecer que o desenvolvimento econômico e social sofre influências externas por meio de medidas dos outros entes governamentais e da iniciativa privada, resultantes de crises surgidas no exterior, tudo recaindo sobre o Município e dificultando sua atuação pelo impacto que sofre.

Para contornar essas dificuldades, o Município pode formar consórcios, alcançando escala que permite a realização de atividades que, isoladamente, não atingiria. Há exemplos de implantação de estratégias de desenvolvimento local por meio de fóruns, planos elaborados em conjunto com a sociedade civil, atração de empreendimentos e outras providências assemelhadas.

Há também programas federais dirigidos aos Municípios, por meio dos quais se pode obter recursos para a execução de projetos com esse mesmo objetivo. Informações a respeito podem ser obtidas no [site dos Convênios](#).

### 2.1 Atuação do Executivo Municipal

Parte considerável dessa atuação dependerá de leis, quase sempre elaboradas por gestoras/es, com base nas informações e insumos que a municipalidade obtém ao longo do ano, através da implementação das ações e políticas públicas necessárias a promoção da cidadania. Contudo é por meio do diálogo com as populações beneficiárias organizadas ou não na forma de grupos de interesse, que o poder executivo constrói suas propostas de legislação para a promoção do desenvolvimento econômico e social. Parte dessas medidas dependerá de leis que serão discutidas e aprovadas na Câmara Municipal.

Vejamos algumas delas:

## Tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas

A Legislação Municipal — *tributária, de obras, de posturas* etc. — deve procurar tornar mais simples e fácil a vida dessas empresas. Vale conferir o que dispõe a Lei Complementar nº 123/06 (Estatuto das Micro e Pequenas Empresas), onde é conferido papel destacado ao Município. Entre as medidas que o Município pode adotar, destacam-se:

- regulamentação simplificada de inscrição e baixa de empresas nos cadastros municipais;
- tributação especial para os empreendimentos em questão;
- redução de exigências.

Como resultado da implementação das ações sugeridas cria-se um potencial para a elevação da receita municipal, visto que as empresas tendem a promover sua formalização, com o conseqüente aumento da base tributária.

Por exemplo:

As vias públicas, urbanas e rurais, precisam receber conservação para permitir melhor acessibilidade. A precariedade da infraestrutura terrestre afeta as comunidades rurais e compromete a comercialização de seus produtos. Esse cuidado produz reflexos, ainda, no turismo, quando o Município tem ou planeja ter nessa atividade um papel relevante.

Nesse aspecto, outras providências contribuem para elevar o fluxo turístico, resultando em benefícios para a população e aumento da receita municipal, tais como:

- a manutenção de sítios turísticos e sua limpeza;
- a recuperação de bens de interesse histórico, artístico, cultural.

Sobre esse assunto, consulte o Capítulo 1 — Autonomia e competência do Município, da Seção I do *Manual do Prefeito* (GONÇALVES, Marcos Flávio R., Coord., IBAM, 2013).

## Apoio à comercialização

O Governo Municipal pode instituir ou aprimorar — caso já exista — a feira livre e os mercados públicos, onde produtos locais são comercializados. A promoção de exposições, feiras, congressos e outros eventos de caráter comercial fortalece as atividades econômicas locais, divulga seus produtos, constrói intercâmbio e contribui para aumentar a oferta de emprego e renda.

Adicionalmente, na implementação desse apoio é oportuno que sejam negociadas condições que valorizem o emprego de mão de obra local, de tal modo que isso se reverta em mais renda para pessoas que tem como base a vida no próprio Município.

## Acesso a serviços financeiros

Municípios brasileiros vêm desenvolvendo iniciativas no campo das micro finanças, com oferta de crédito a empreendedoras/es que não têm acesso ao sistema financeiro tradicional. Essas iniciativas podem ter forma de banco do povo ou de instituições semelhantes voltadas ao crédito das/os pequenas/os empreendedoras/es, acompanhadas de medidas de capacitação, assistência técnica e incentivo ao associativismo.

No campo da promoção dos direitos das mulheres, a Secretaria de Políticas para as Mulheres — SPM — possui um programa chamado Microcrédito Produtivo Orientado para as Mulheres, que como outras políticas públicas, será implementado em solo fértil, ou seja, Municípios que já possuem algum organismo governamental de políticas para as mulheres ou de controle social. Em outras palavras, quando um Município se equipa para tratar de um problema, as chances são de que ele passe a ter acesso a recursos oriundos da cooperação com o próprio Governo Federal.

## Acesso à tecnologia

Há Governos Municipais investindo em políticas para facilitar o acesso das/os empreendedoras/es à tecnologia, aumentando a competitividade de empresas locais, que podem oferecer serviços e produtos a preços atraentes. Essas ações também geram empregos diretos e indiretos. Os Municípios podem fazer acordos com universidades, centros de pesquisa e unidades de extensão rural para desenvolver programas de uso da tecnologia.

### SAIBA MAIS

Sobre esse assunto, é importante consultar o Consenso de Santo Domingo, elaborado durante a XII Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e o Caribe, em Santo Domingo, na República Dominicana, realizada entre 14 e 18 de outubro de 2013. A Conferência se deteve no tema igualdade de gênero, o empoderamento das mulheres e a tecnologia da informação e da comunicação (TIC).

O Consenso é o resultado final das reuniões entre os Estados membros e associados da CEPAL, com a finalidade de identificar as necessidades regionais e sub-regionais das mulheres e apresentar recomendações para o futuro. [Consulte o Consenso na íntegra e outros dados e indicadores.](#)

## Acesso à capacitação de recursos humanos e ao empreendedorismo

Essa ação se dá por meio da inclusão, na grade curricular das escolas municipais, de conteúdos ligados ao empreendedorismo, de modo que as/os alunas/os obtenham informações a respeito do mercado de trabalho e desenvolvam capacidade de iniciar e gerir negócios. A capacitação ocorre também por intermédio de cursos patrocinados pelo Município com o objetivo de formar pessoas aptas a trabalhar nos estabelecimentos ali localizados.

É interessante notar que há programas voltados para o empreendedorismo feminino, como o Programa Nacional Trabalho e Empreendedorismo da Mulher — PNTEM —, alinhado com os objetivos do PNPM, cujo público é composto de mulheres empreendedoras e mulheres em situação de vulnerabilidade social por renda. [Acesse o site, conheça melhor o projeto e veja a publicação \*Políticas Públicas, empreendedorismo e mulheres: olhares que se encontram\* \(PDF\).](#)

## Compras locais

Trata-se de prestigiar os fornecedores locais, posto que o Município é, em muitas localidades, o principal comprador. A compra de alimentos, uniformes e outros bens para as escolas e para programas sociais no comércio local resulta em maior movimento econômico, com as consequências positivas que isso acarreta.

Há por parte do Governo Federal um estímulo para que as merendas escolares respeitem um cardápio regionalizado, e nesse sentido, a produção local de alimentos pode ser fortalecida quando a Prefeitura põe em prática medidas dessa natureza.

Em relação à educação (aquisição de insumos para a merenda e confecção de uniformes escolares), há também um potencial grande quase sempre impactando diretamente mão de obra feminina, o que aumenta o potencial de benefício, a manutenção da renda local e fortalece as mulheres.

A Lei nº 11.947/2009 e Resolução nº 26 do Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação — FNDE — determina a utilização de no mínimo 30% dos recursos repassados pelo citado fundo para alimentação escolar, na compra de produtos da agricultura familiar.

## Instituição de agência de desenvolvimento

A criação de agência municipal de desenvolvimento, com o objetivo de conduzir ações, captar recursos, mobilizar agentes e promover parcerias, pode trazer bons resultados para a economia local, que encontra apoio em órgão da Administração, inclusive com a possibilidade de participação de seus representantes na agência.

Até aqui foram mencionadas algumas atividades e iniciativas que o Município pode ter, com o intuito de promover o desenvolvimento local e social. Outras, certamente, existirão, e uma fonte de informações a respeito pode ser a consulta a Municípios vizinhos ou, mesmo distantes, àqueles sobre os quais se conhecem ações bem sucedidas, para saber em detalhes o que fazem e como fazem para melhorar as condições econômicas e sociais em seu território.

## 2.2 Participação popular na gestão municipal

O Estado Democrático de Direito, mencionado no art. 1º da CF/88, possui vários fundamentos, entre os quais se destacam, para efeito deste texto, os que dizem respeito à cidadania e à dignidade da pessoa humana. Por outro lado, o parágrafo único desse mesmo artigo afirma que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente, nos termos desta Constituição*.

A representação por intermédio dos agentes políticos eleitos, mulheres e homens, foi apresentada anteriormente nesse capítulo, quando se examinou a competência e as atribuições da Câmara Municipal, instituição que congrega as/os representantes do eleitorado e atua em seu nome. A participação direta da população na Administração Pública, por sua vez, também encontra respaldo na CF/88 quando, por exemplo, se refere à realização de plebiscitos e referendos e prevê a iniciativa popular de projetos de leis, inclusive em âmbito municipal.

O dispositivo constitucional (art. 29) menciona a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”, matéria que deve estar regulamentada na LOM, conforme anuncia o artigo indicado. São todos, portanto, meios de haver participação popular na gestão do Município, porém não são os únicos, cabendo destacar que essa participação tem crescido à medida que a população adquire maior consciência e conhecimento de seus direitos.

A seguir, são apontadas e comentadas as principais formas de participação popular:

### a) Plebiscito e referendo

O plebiscito é a forma de consulta direta à população do Município sobre determinado assunto de seu interesse, quando se deseja saber sua opinião a priori.

O referendo também se realiza pela consulta direta à população, porém para que esta diga se está ou não de acordo com algo que foi decidido pelo Poder Público, ou seja, a consulta ocorre a posteriori.

Sendo assim uma diferença fundamental entre os dois é que o primeiro, o Plebiscito, acontece antes do ato do Poder Público, seja ele o Executivo ou Legislativo, enquanto o Referendo acontece depois do ato.

A competência para legislar sobre o assunto é do Congresso Nacional, que expediu a Lei nº 9.709/98 em que se encontra o art. 6º com a seguinte redação:

Art. 6º — Nas demais questões, de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados de conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

O desmembramento de parte do município para a constituição de outra municipalidade é um exemplo de tema de Plebiscito comum.

Um referendo pode estar discutindo o aumento do número de vereadoras/es de uma Câmara Municipal (ainda que dentro dos limites legais, naturalmente).

## b) Iniciativa popular de projetos de lei

Nos termos do inciso XIII do art. 29 da CF/88, o eleitorado municipal poderá propor diretamente à Câmara projetos de leis, desde que tratem de assunto de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros e obtenham manifestação de apoio de pelo menos 5% do eleitorado.

Algumas Câmaras Municipais incluíram, em seus Regimentos Internos, dispositivos regulando a participação popular na apresentação de projetos de leis, como também contemplaram a hipótese da/do cidadã/ão usar da palavra durante a discussão de proposições, no Plenário e nas comissões, para que possa emitir sua opinião sobre elas.

É importante registrar que a iniciativa popular de projetos de lei restringe-se aos assuntos de iniciativa comum, ou seja, da/do Prefeita/o, das/os Vereadoras/es e da população. Não podem tratar de temas que estejam sob reserva de iniciativa da/do Prefeito ou da Câmara, conforme mencionado neste capítulo.

Um exemplo interessante desse tipo de iniciativa são as petições públicas ou abaixo assinados por projetos do tipo Ficha Limpa para cargos de livre nomeação, que aparecem com pequenas variações em Municípios por todo o Brasil em suas respectivas Câmaras Municipais.

## c) Conselhos gestores de políticas

Os conselhos surgiram como meio de reivindicar melhores serviços e evoluíram para sua formalização e obrigatoriedade em alguns casos, como nas áreas de saúde, educação e assistência social. Compostos por representantes do governo e da sociedade civil e, no caso da saúde e assistência, também por representantes dos usuários da política, a eles compete regular, fiscalizar e acompanhar a execução dos serviços e das políticas públicas. Trata-se de uma forma de controle social, exercido por representantes da sociedade civil.

É importante que o Município esteja alinhado às políticas nacionais no sentido de fortalecer a dinâmica federativa. Para tanto deve instituir, por lei, de iniciativa privativa do Prefeito Municipal, alguns conselhos no nível local que ainda não existam.

São encontrados pelo menos três tipos de conselhos: os de políticas setoriais; os de programas específicos, voltados para acompanhar iniciativas constantes do plano de governo ou do orçamento; e os conselhos temáticos, como os voltados para direitos das mulheres, políticas raciais, direitos humanos etc.

Uma crítica normalmente feita aos conselhos é no sentido de que eles se tornaram instrumentos do Executivo, fazendo sempre o que esse determina.

É importante ressaltar que tais conselhos são, em geral, paritários, ou seja, metade de seus membros tem origem em organizações da sociedade civil, e, a outra metade, de órgãos do Poder Executivo. Por outro lado, os conselhos, ainda que previstos já há algumas décadas, são uma forma de participação recente, com pouca prática, especialmente em Municípios menos populosos. Assim, há ainda muito espaço para seu aperfeiçoamento, tanto de representantes da sociedade civil quando do Estado.

Os conselhos, inicialmente, muito criticados por Prefeitas/os por acharem que suas decisões não precisam passar pelo controle social uma vez que são eleitas/os pela totalidade da população, hoje são uma realidade incontestável. São um espelho da grandeza e fraqueza das forças sociais em cada localidade.

Quando a sociedade civil não é organizada, não se articula ou está muito dividida para encontrar uma agenda mínima de ação, os conselhos são espaços de força do Poder Executivo, mas quando as organizações sociais são fortes costumam ser local de embate de ideias pela melhoria da qualidade das políticas públicas municipais, trazendo transparência sobre as ações e recursos utilizados na área.

Outra crítica diz respeito à “profissionalização” das/dos conselheiras/os, isto é, elas/eles acabam se eternizando no colegiado, sem permitir a rotatividade desejável, além de participarem de vários conselhos, afastando a representatividade que deve pautar esses órgãos.

Não há uniformidade mesmo na organização da sociedade civil, então, podemos encontrar um ótimo conselho municipal de educação em um mesmo Município em que o conselho de saúde é inoperante. Por outro lado, para participarmos ativamente dos debates nos conselhos, não precisamos ser conselheiras/os, uma vez que as reuniões desses órgãos colegiados, por assim dizer, são abertas ao público. Contudo as decisões que se transformam em **resoluções** e, quando avançam, em políticas públicas incorporadas na agenda municipal, são decididas pelas/os conselheiras/os por meio de votação, conforme regimento interno do conselho.

Ocorrem, certamente, equívocos na composição e na atuação dos conselhos; isso, no entanto, não invalida sua existência, que pode contribuir para o aperfeiçoamento da ação governamental e abrir espaço para maior participação da sociedade no Governo.

No campo das políticas para as mulheres esses conselhos tiveram papel fundamental para a institucionalização das ações no nível do Poder Executivo, com a criação dos organismos governamentais de políticas para as mulheres.

#### d) Orçamento participativo

O Orçamento Participativo (OP) é uma das experiências de participação popular com melhores resultados. Possui expressivo impacto na realização das políticas públicas e leva à instituição de outras formas de organização social, além de ser uma forma de diálogo direto entre o Governo e a sociedade.

Pode-se dizer que o orçamento participativo constitui um mecanismo por meio do qual a sociedade participa de decisões governamentais, especialmente quanto à alocação de recursos financeiros. São espaços de articulação da população, contam com razoável representatividade e permitem também a transparência em relação à alocação dos recursos e aos gastos governamentais, trazendo reflexos nos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA).

Há inúmeras experiências de orçamento participativo dirigidas pelo Poder Executivo, pois esse em geral detém mais poder e ferramentas, tempo e pessoal para promover esse tipo de prática, mas há também algumas notícias de uso desse fórum pelo Poder Legislativo.

O OP é implementado quase sempre pelo Poder Executivo. Talvez porque ele detenha mais informações para isso, porque tenha mais recursos, ou ainda porque tenha mais tempo (em geral até 30 de setembro).

Por outro lado, é claro que o OP é um mecanismo que o Executivo utiliza para levantar as demandas da população e então incluí-las nas prioridades dos gastos públicos para o ano subsequente.

Qualquer um de nós poderia pensar como implantar um OP, mas como há inúmeras experiências Brasil afora, é mais prático aprendermos com os acertos e erros dos outros.

Participar pode ter muitas formas, da presença a uma reunião (quem não diz que participou ao estar presente a uma reunião?) à decisão sobre o que deve ou não ser feito para uma política pública. A escolha de algum ponto entre esses dois citados nos permitirá avaliar se a participação foi ou não útil, bem sucedida, dentro de seu limite.

Igualmente importante é considerar como incluir as mulheres e a perspectiva de gênero nos processos de orçamento participativo ou de tomada de decisão no orçamento público.

## SAIBA MAIS

Sobre este assunto, veja também, a publicação *Gênero e raça no orçamento municipal: Um guia para fazer a diferença*, Volume 1 e Volume 2 (PDF).

### e) Participação no planejamento urbano

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) dispõe sobre a participação da população em várias fases de elaboração do Plano Diretor e de sua legislação complementar, prevendo discussões em audiências públicas, devendo ser observado o que estabelecem as resoluções do Conselho Nacional das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades.

É viável e recomendável que se promovam também reuniões temáticas e regionais, quando poderão ser conhecidas necessidades de diferentes segmentos populacionais.

O Plano Diretor, como informa a lei citada, é obrigatório para Municípios com mais de 20 mil habitantes, aqueles inseridos nas chamadas “Áreas de Especial Interesse Turístico” ou fazem parte de região metropolitana, mas é necessário lembrar que todos eles possuem o dever de zelar pelo ordenamento urbano, o que recomenda a elaboração da legislação pertinente mesmo por aqueles Municípios que não se enquadram entre os que a lei menciona.

A participação popular na formulação da política urbana, bem como na elaboração das leis a ela relativas, pode acontecer por iniciativa do Poder Executivo e do Poder Legislativo, cada um em seu tempo.

- Poder Executivo: pode ouvir a população no momento de elaboração dos projetos de leis.
- Poder Legislativo: atua na tramitação desses mesmos projetos, durante o processo legislativo.

### f) Conferências nacionais

O Governo Federal tem promovido, com certa frequência, conferências nacionais sobre determinados assuntos, oportunidades em que também ocorrem a participação popular. São realizadas periodicamente as conferências dirigidas às áreas da saúde, assistência social, educação, direitos humanos e direitos da criança e do adolescente.

Outras experiências dizem respeito a temáticas que vêm recebendo maior destaque e interesse, como as conferências das cidades, do meio ambiente, da economia solidária, da segurança alimentar e nutricional, de políticas para as mulheres e de promoção da igualdade racial. Há ainda aquelas voltadas para temas como educação básica, direitos das pessoas com deficiência, segurança pública e juventude.

Esses momentos são propícios para dar visibilidade aos temas e suas condições, levantando questões e provocando discussões a respeito das políticas governamentais.

Em muitos casos, os resultados obtidos nas conferências se transformam em **normas legais**, com o objetivo de apurar a legislação e nela introduzir condições, definições e outros dispositivos voltados para a respectiva área e para a política em questão.

O Governo Municipal deve participar desses eventos para conhecer as questões que neles são tratadas e trazer para o campo municipal medidas que possam contribuir para o aprimoramento das políticas públicas.

As organizações sociais presentes em cada Município, através dos conselhos municipais, também têm a obrigação de participar, uma vez que tais conferências nacionais acontecem a partir da escolha de delegadas/os, que desde o nível municipal são escolhidas/os para representar a localidade em conferências estaduais e, por fim, nas conferências nacionais.

Problemas locais, ou que achamos muito particulares do nosso Município, podem ser maiores, sistemáticos, comuns, e nas conferências conhecemos e entramos em contato com aquilo que outras localidades vivenciam, as propostas testadas para os mesmos problemas e a sua dimensão real.

As conferências nacionais são um espaço privilegiado, como uma correia de transmissão das questões locais, dando visibilidade para os problemas e soluções em evidência e encaminhando demandas para a União, que deverá em seguida produzir sistematizações e promover a regulamentação das políticas no âmbito de sua competência para todo o Brasil.

## SAIBA MAIS

Consulte o site da Secretaria de Políticas para as Mulheres para conhecer o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PDF) bem como o Sistema de Monitoramento do Plano 2013-2015.

## g) Consórcios e fóruns de desenvolvimento

Os consórcios, hoje, regulados pela Lei nº 11.107/05, são alternativas para a prestação de serviços em conjunto com outros entes governamentais, especialmente aqueles que exigem altos custos em termos de tecnologia, mão de obra, equipamentos etc., reduzindo a despesa de cada Município individualmente e oferecendo às populações dos Municípios consorciados melhor e mais eficiente atendimento. Alguns exemplos atuais são o PROMESO (Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais), promovido pelo Ministério da Integração, e os CONSADs (Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local).

Sua organização, todavia, também pode constituir fóruns de participação popular, já que representantes da coletividade podem ter assento nos conselhos que dirigem os consórcios e, nessa condição, trazer as necessidades da população quanto aos objetivos para os quais o consórcio foi criado, influenciando decisões e acompanhando de perto as atividades consorciadas.

Os fóruns regionais de desenvolvimento também constituem oportunidades em que representantes das diversas esferas governamentais sentam-se com representantes da sociedade para debater medidas, reivindicar providências, redirecionar políticas etc.

## h) Participação por iniciativa da população

A Legislação Municipal propicia várias outras oportunidades para que a população se manifeste em relação às ações da Administração. Quando, por exemplo, um empreendimento de grande porte solicita licença para se instalar no Município, com possível repercussão ambiental, deve haver intervenção de pessoas que se interessam pelo assunto e querem contribuir para que seja respeitada a legislação pertinente ou para que haja alterações no projeto empresarial a fim de se adaptar ao que se considera adequado. As audiências públicas são obrigatórias nesses casos e coordenadas pelo Ministério Público.

Outros instrumentos de participação popular por iniciativa própria — alguns já vistos aqui nesse capítulo — são:

- **mandado de segurança** (art. 5º LXIX);
- mandado de segurança coletivo (CF/88, art. 5º, inciso LXX);
- **mandado de injunção** (CF/88, art. 5º LXXI);
- ação popular (CF/88, art. 5º, inciso LXXIII).

Nos quatro casos anteriores, as/os cidadãs/ãos agem para proteger a coletividade, sanar danos causados pela Administração ou fazer com que leis sejam cumpridas, beneficiando a/o autor/a ou as/os autoras/es, mas também, conforme a situação, fazendo com que os direitos de cidadania sejam respeitados.

## 2.3 Medidas necessárias à participação

Algumas características devem ser preservadas para as diversas formas de participação popular mencionadas. Quando, por exemplo, a população é consultada pela Administração, devem estar claras as decisões que poderão ser tomadas, com seus limites e restrições, ou seja, até que ponto a participação levará a uma mudança e qual sua capacidade de alterar as decisões que implicam em mudança de política pública, ou ao contrário em seu campo diametralmente oposto, elas são apenas um mecanismo para dizer que, afinal de contas, a população foi ouvida.

O mesmo pode-se dizer em relação às regras de participação, que devem ser claras e bem definidas. Mencionou-se, anteriormente, a inclusão no Regimento Interno da Câmara Municipal de dispositivos a respeito da participação popular, onde essas regras estarão determinadas.

O estabelecimento de formas de participação deve proporcionar também a intervenção do cidadão não pertencente a organizações, para que se manifeste individualmente, em nome dele próprio.

A preocupação com a representatividade efetiva da participação também é importante, para que se possam ouvir opiniões variadas, sem discurso único de determinado conjunto de pessoas, que podem defender apenas aquilo que lhes favorece diretamente.

O Governo Municipal, ao instalar os conselhos municipais, sejam eles decorrentes da legislação federal ou de iniciativa local, deve zelar para que haja condições materiais e institucionais para seu funcionamento. Entende-se por condições materiais e institucionais os seguintes itens, entre as medidas que permitirão serem obtidos resultados positivos:

- a. o local destinado às reuniões deve dispor de equipamentos apropriados;
- b. caso haja necessidade, deve-se garantir transporte aos membros dos conselhos;
- c. proporcionar acessibilidade às pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
- d. divulgar amplamente data, horário e local onde se realizará a reunião, audiência etc.;

e. fazer com que os órgãos e entidades municipais envolvidos tenham representantes no evento que possam responder a questões e detenham informações que orientem o diálogo.

O acesso às informações relacionadas com o tema que será debatido, aliás, é fundamental, para que as/os participantes do encontro saibam de antemão de que se está tratando. Quando o assunto é estritamente técnico, convém simplificar as informações, traduzi-las em termos de fácil entendimento, sem se esquecer da objetividade.

Por fim, cabe lembrar que a participação da Câmara Municipal deve ser observada. O princípio da separação dos Poderes não permite que membros do Legislativo integrem órgãos do Executivo, e os conselhos, especialmente, estão vinculados a este último. A transmissão de resultados, de informações, de dados à Câmara, porém, é de todo indicada para que as/os Vereadoras/es saibam o que ocorre e quais são as demandas e opiniões da população.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## 3. As atribuições da Câmara Municipal: legislar e fiscalizar

A Câmara Municipal tem por atribuições primordiais legislar e fiscalizar, e estas duas funções adquirem significado especial no contexto da descentralização e do fortalecimento democrático das cidades. Nestas atribuições, reside o grande potencial de intervenção das/os Vereadoras/es para promoção das políticas públicas que levem ao desenvolvimento local enquanto geram mais empregos e oportunidades para as mulheres.

A Câmara Municipal destaca-se como o espaço privilegiado para o debate, a negociação e a mediação de interesses dos diversos segmentos sociais. Na prática isso acontece de dois modos:

- pela proposição de projetos de leis que visem à garantia dos direitos para a população ou incidam diretamente sobre as desigualdades;
- pelo acompanhamento das políticas públicas por meio dos diversos instrumentos à disposição das/os Vereadoras/es.

Para maior eficácia dos debates, negociações e na mediação de interesses entre as/os Vereadoras/e a sociedade civil organizada, é essencial adquirirmos um conhecimento mais aprofundado dos limites e das possibilidades de cada uma das atribuições do Poder Legislativo.

Para alcançarmos nossos objetivos e obtermos resultados através da participação na proposição de ações que promovam os direitos das mulheres, é imprescindível conhecermos melhor como o Poder Legislativo funciona, suas atribuições e os mecanismos de participação.

Sendo assim percebemos que é a partir das ações tomadas pelas/os legisladoras/es que a Câmara Municipal cumpre seu papel de instituição responsável pela organização jurídica do Município, em outras palavras, a elaboração de toda e qualquer legislação municipal passa, seja ela de iniciativa do/a Prefeito/a, das/os cidadãs/ãos ou de outra/o Vereador/a, pelo plenário dessa casa necessariamente para se tornar lei e cumprir seu papel de elemento ordenador das relações e mediador de conflitos entre os diferentes interesses presentes na sociedade.

### 3.1 Função legislativa

Para a elaboração dos atos legislativos (**emendas à LOM, leis, leis complementares, leis delegadas, resoluções e decretos legislativos**), as/os Vereadoras/es e suas/seus assessoras/es obedecerão aos princípios constitucionais do processo legislativo, às normas da LOM e ao detalhamento contido no Regimento Interno. Cabe lembrar que os princípios constitucionais são obrigatórios, sendo vedado ao Município alterá-los ou ignorá-los. Assim, o art. 61 da CF/88 relaciona as matérias que são de iniciativa privativa do Chefe da/do Poder Executivo, não podendo a/o Vereadora/or assumir a prerrogativa. São elas:

- leis que disponham sobre criação de cargos, empregos ou funções na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- leis que disponham sobre servidoras/es públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- leis que versem sobre criação, extinção, estruturação e atribuições de secretarias e demais órgãos da Administração.

O art. 165 da CF/88 reserva também à iniciativa do Chefe do Poder Executivo o encaminhamento dos projetos de leis orçamentários (PPA, LDO e LOA). A/o Prefeita/o não pode deixar de encaminhar os respectivos projetos nos prazos estipulados pela LOM temática.

A CF/88 estabeleceu que todos os anos será elaborada a lei que determina onde os recursos públicos serão gastos, como se todos os anos tivéssemos eleições, só que nesse caso, uma eleição sobre o que fazer com o dinheiro público.

Adicionalmente, em seu artigo 31, ao tratar da fiscalização do Município, lembra que as contas dos do Município devem ficar disponíveis para a consulta de qualquer pessoa por sessenta dias. Por outro lado, não só é incomum que isso aconteça como, só por hipótese, quantas pessoas possuem as habilidades necessárias para compreender as contas do Município? Então só a disponibilização é insuficiente se não for acompanhada de um processo pedagógico para entendê-las.

A CF/88 estabeleceu ainda que os projetos de leis que fixam os subsídios da/o Prefeita/o, da/o Vice, das/os Vereadoras/es e da/os secretárias/os são de iniciativa da própria Câmara, observado o disposto nos arts. 29 e 29-A.

A criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções da Câmara serão objeto de resolução, não se submetendo à sanção ou veto da/o Prefeita/o.

Por outro lado, a fixação da remuneração desses mesmos cargos, empregos e funções se dá por meio de lei, de iniciativa do Poder Legislativo, que será, depois de aprovada em Plenário, sancionada ou vetada pela/o Chefe do Executivo, como acontece com as demais leis.

## Número de parlamentares e emendas

A quantidade de Vereadoras/es em cada Município é estabelecida pela CF/88 no seu artigo 29, IV, enquanto sua remuneração está indicada no mesmo artigo inciso VI.

Há, ainda, sujeita ao processo legislativo, a **medida provisória**. A interpretação que vinha sendo dada ao assunto era no sentido de que o Município não poderia utilizá-la, pois é privativa da/do Presidente da República.

O STF, no entanto, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 425-5, entendeu que os estados podem adotar esse ato, desde que previsto na respectiva Constituição. Nesse passo, o Município também pode usar a medida provisória, sob condição de estar prevista na LOM. As hipóteses de edição serão obrigatoriamente as mesmas indicadas na CF/88, ou seja, relevância e urgência.

Outro ponto importante do processo legislativo é o que se refere às emendas. A/O Vereador/a ou a comissão podem apresentar qualquer tipo de emenda aos projetos. Sob esse aspecto, é particularmente relevante que Vereadoras/es e assessoras/es parlamentares fiquem atentas/os às possibilidades de emendas, pois estas significam oportunidade para que as ideias originalmente concebidas pelo Executivo também contemplem as demandas e interesses dos segmentos sociais que as/os Vereadoras/es representam.

A LOM, por sua vez, poderá ser emendada mediante proposta de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal, ou mediante proposta da/o Prefeita/o. A proposta de emenda será discutida e votada em dois turnos, com interstício mínimo de dez dias, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos os turnos, dois terços dos votos dos respectivos membros. Uma vez aprovada, será promulgada pela Mesa da Câmara.

As emendas à LOM são muitas vezes necessárias para atualizá-la em face da Constituição e da legislação incidente, mas também para adequá-la a novas situações que o Município enfrenta ou nas quais passou a atuar. Por exemplo: quando surge novo tributo que deve ser regulamentado pelo Município, como é o caso da contribuição para manutenção da iluminação pública.

## Introdução de emendas

Nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara, sejam eles projetos de lei, sejam projetos de resolução ou de decreto legislativo, não cabem emendas que aumentem a despesa prevista, embora possam ser introduzidas emendas que a reduzam.

Vereadoras/es têm um grande poder, o de emendar qualquer proposição ou proposta de lei, aliás, chamados de projetos de lei, quando ganham números específicos no Legislativo para facilitar seu acompanhamento pela população e por nossas/os representantes. Assim, a LOA ou orçamento, antes de virar lei (ser publicada, que é a última etapa para um projeto se tornar lei), quando chega ao Poder Legislativo, enviado pela/o Prefeita/o, ganha o nome de Projeto de Lei da Lei Orçamentária Anual (PL-LOA ou PLOA).

Nessa hora, Vereadoras/es passam a ter o controle de modificar a proposta, pedir esclarecimentos ou depoimentos às/aos gestoras/os públicas/os das diferentes áreas sobre as ações e políticas contempladas, em discussão ou polêmicas presentes nesse projeto, ou a opinião/depoimento de qualquer especialista, liderança ou quem quer que elas/es achem útil para esclarecer alguma questão.

Naturalmente, esse poder de mudar o projeto de LOA possui alguns obstáculos. Na teoria, Vereadoras/es não podem aumentar a estimativa de receitas ou despesas, ou modificar no sentido de retirar recursos de áreas ou ações que sejam de gasto obrigatório, como pessoal, por exemplo. Salvo algumas exceções de bom senso, há bastante liberdade para garantir nesse momento de debate, negociações e mediações ricas de oportunidades, para a promoção dos direitos das mulheres nas políticas públicas municipais.

Para o processo legislativo, Vereadoras/es devem estar atentas/os ao *quórum* de votação e lembrar que, em alguns casos, há exigência de ser atingido determinado número de votantes para que a matéria seja aprovada. É o caso das emendas à LOM, bem como da rejeição do **veto**, que exige maioria absoluta, isto é, um número de vereadoras/es que seja igual ao número inteiro imediatamente superior à metade do número total de vereadoras/es da Câmara. Se número menor do que esse votar pela rejeição, obviamente, a aprovação não ocorrerá, pois não terá sido alcançado o quórum determinado pela CF/88 (art. 66).

## 3.2 Atuação do Legislativo Municipal

Cabe, aqui, às/aos Vereadoras/es e assessoras/es um importante trabalho de negociação junto aos seus pares, visando a evitar que a ausência de *quórum* impeça a votação de determinados projetos de leis. Especialmente no caso daqueles projetos que geram disputas por interesses ou resultam em certos tipos de conflitos políticos, a inexistência de *quórum* pode ser uma estratégia para inviabilizar determinadas votações.

No entanto, assim como a negociação com colegas Vereadoras/es é importante, a força de uma proposta será tão maior quanto for o envolvimento da sociedade impactada por aquela proposta. Por isso é fundamental envolver os setores beneficiados, desde a elaboração da proposta, até sua implementação com recursos públicos, passando, naturalmente, pela negociação e pressão sobre as/os Vereadoras/es que estiverem se opondo.

Vale destacar que há leis com características **autorizativas**, em que a/o Prefeita/o não é levado a cumprir em toda sua extensão e detalhe. Esse é o caso das leis relacionadas com o processo de planejamento e as finanças municipais, como o PPA, a LDO e a LOA (orçamento anual).

Na lei orçamentária anual estão registradas todas as ações que os Poderes Executivo e Legislativo negociaram para serem executadas. Garantir a execução na prática de alguma proposição começa pela inclusão na LOA dessa mesma proposição.

Em um primeiro momento, o Legislativo tem grande poder para fazer isso acontecer, na medida em que possui voz sobre a alteração do projeto de LOA. Por outro lado, após aprovada, é o Executivo que fica responsável por executar as ações contidas nela.

Nesse momento o poder migra para o Executivo, que faz uso de um artifício comum e inevitável para ganhar mais controle, qual seja a incerteza da arrecadação. A LOA é uma lei muito particular, única nas suas características, porque apesar de seu cumprimento ser obrigatório, possui aspectos que permitem que ela não seja rigorosamente observada, pois a quem responsabilizar se os recursos previstos não forem arrecadados?

### 3.3 Função fiscalizadora

Ao tratar da função de fiscalização da Câmara Municipal, chama-se atenção para uma das atividades mais importantes e presentes no cotidiano de Vereadoras/es. O termo fiscalização adquire muitos significados e pode ser compreendido a partir de uma perspectiva formal ou informal:

- A primeira dá sentido ao termo, partindo de instrumentos legais e normativos que viabilizam tal função, como, por exemplo, a produção de relatórios e o cumprimento de exigências contidos na Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF.
- A segunda perspectiva se dá por meio de ações presentes no dia a dia das/os Vereadoras/es, sem que necessariamente ocorram por meio das relações institucionais com o Poder Executivo, como por exemplo, esclarecimentos e depoimentos pedidos pelas/os vereadoras/es acerca de determinados assuntos aos diferentes atores sociais.

A fiscalização entendida do ponto de vista formal acontece no âmbito dos arranjos institucionais previstos para o funcionamento do Executivo, cabendo ao Legislativo fiscalizá-lo *stricto sensu*, responsabilizar-se e ser responsabilizado por esta atividade permanente. No entanto, também se chama atenção que para além da fiscalização entendida como controle e até mesmo **sanção**. Está em jogo um processo contínuo e diverso de acompanhamento planejado e sistemático (monitoramento) dos programas e ações implementadas pelo Executivo.

Essa fiscalização sistemática pode ocorrer de diferentes maneiras. Por força do disposto na CF/88, na Lei Orgânica e em outros diplomas legais. A Câmara pode exigir a prestação de informações por parte do Executivo sobre assuntos de interesse do Município e sobre atos praticados pela Administração.

O pedido deve ser fundado nas normas legais e nas **normas regimentais**: sem elas, não serão produzidos os efeitos desejados, desobrigando o Executivo de respondê-lo. Isso não impede, todavia, que a/o Vereador/a, consciente de sua responsabilidade, o utilize com frequência, de modo que conheça e entenda melhor o que se passa nos órgãos vinculados ao Executivo. Aliás, esse é um meio eficaz para certificar-se da situação por que passa o Município, desde que se saiba usá-lo.

A Câmara pode também convocar as/os Secretárias/os Municipais e outras autoridades do Executivo para prestar esclarecimentos a respeito de questões controversas ou de atos praticados pela Administração, sobre os quais recaíram dúvidas ou críticas. A ausência dessa prestação de esclarecimentos, sem justificativas, pode configurar crime de

responsabilidade. Não é possível, porém, convocar a/o Prefeita/o Municipal, pois isso seria, pelas normas constitucionais, atropelar o princípio da separação dos Poderes.

A Câmara pode ainda sustar atos da/o Prefeita/o que excedam o seu poder regulamentar ou os limites da delegação legislativa, quando esta existir. Mesmo que esse seja um instrumento de uso restrito e raro, constitui, ainda assim, meio de exercer a fiscalização dos atos praticados pelo Executivo. A forma e as hipóteses da sustação estão gravadas na LOM e no Regimento Interno.

### 3.4 Atuação do Legislativo Municipal

Vereadoras/es — mulheres e homens — constroem suas trajetórias políticas de acordo com suas biografias e, ao longo deste percurso, a liderança que passam a representar se aproxima de alguns interesses e segmentos sociais.

Esta representação se efetua por diversas interações, tais como:

- adesão partidária;
- disputas nas convenções para concorrer a determinados cargos eletivos;
- alinhamento junto às bases eleitorais;
- realização da campanha e mobilização para sua consecução;
- plataforma e propostas políticas assumidas junto às/aos eleitoras/es.

Efetivamente, a/o Vereador/a eleita/o, em seu primeiro mandato ou não, passa a representar grupos específicos cujas expectativas e demandas perpassam todo o mandato parlamentar.

Por outro lado, pela posição que ocupa, a/o Vereador/a se torna um/a **agente político** para o qual afluem as demandas da população em geral. É no encaminhamento de demandas pela população que muitas/os Vereadoras/es exercem o seu mandato mediando interesses no âmbito da administração pública. Tal mediação de interesses se faz pela observância às políticas públicas implementadas e, direta ou indiretamente, a função de fiscalização é exercida.

Cabe à Câmara — e é de extrema importância — a criação de Comissões de Inquérito por proposta de alguns/as Vereadoras/es, na forma da LOM e do Regimento Interno, para apurar fatos determinados, tal e qual acontece no Congresso Nacional com as CPIs. Ao instituir a **Comissão de Inquérito**, esta recebe poderes para convocar autoridades, exercer funções investigatórias e provocar a manifestação do Ministério Público, que poderá dar andamento à ação judicial cabível, se julgar procedente.

Mesmo que alguns autores considerem que o julgamento da/o Prefeita/o constitua uma quarta função cameral, não se pode negar que estejam vinculadas à sua competência a fiscalização e punição dos atos indevidos praticados por essa autoridade. O entendimento compartilhado hoje pelo Judiciário é no sentido de que as infrações político-administrativas sejam de exame da Câmara Municipal, cabendo à Justiça julgar a/o Chefe do Executivo em outras circunstâncias.

O julgamento da/o Prefeita/o pelas/os Vereadoras/es, quando se chegar a esse extremo, seguirá as normas do Decreto-Lei nº 201/67, combinadas com o que dispõem a LOM e o Regimento Interno da Câmara.

Além do mais, deve-se mencionar, novamente, que a/o Vereador/a é inviolável no exercício do mandato, sendo-lhe garantido o direito de votar, acusar, requerer, propor, enfim, agir de todas as formas que forem necessárias para que a

vereança seja exercida dignamente, tendo observados, por certo, os limites e condições constitucionais e legais — Lei Orgânica, Regimento Interno etc. Ou seja, é direito e obrigação da/o Vereador/a exercer o cargo para o qual foi eleito/a em sua plenitude, o que envolve também a fiscalização, junto com seus pares ou individualmente.

A expedição da Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF — regulou diversas formas de fiscalização pelo Legislativo.

A exigência de o Poder Executivo apresentar relatórios periódicos de gestão — o que o Legislativo também deve fazer, por força da mesma lei —, bem como outros documentos que demonstrem a situação das finanças municipais, foram o pontapé inicial para a criação de ambiente de melhor e mais profundo acompanhamento das contas públicas pela sociedade.

Por exemplo, o art. 59 da LRF, repetindo a CF/88, determina que o Legislativo — diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas — fiscalize o cumprimento das normas ali dispostas, o que é atribuído também ao sistema de **controle interno** de cada Poder. O uso dessa prerrogativa pode torná-lo um agente valioso de fiscalização dos atos da Administração, fazendo-a não só cumprir as leis, mas, principalmente, evitando que os recursos públicos sejam mal utilizados.

Por exemplo:

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) veio dizer que o Plano Diretor deverá ser precedido de audiências públicas promovidas pelo Executivo e pelo Legislativo. Nesses momentos as/os vereadoras/es terão a oportunidade de recolherem sugestões que contribuirão para aperfeiçoar seu papel de fiscalizar e legislar.

A LRF e a sua legislação correlata deram relevo ao **controle externo**, que deve exercer importante papel no controle dos gastos públicos.

Valem ser destacados:

- artigo 4º (sobre LDO);
- artigo 5º (sobre LOA);
- artigo 9º, parágrafo 4º (sobre audiência pública na Comissão própria da Câmara);
- parágrafo único do art. 45 (sobre cumprimento da conservação do patrimônio público).

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Considerações finais

O processo de descentralização e fortalecimento da autonomia dos Municípios intensificou a responsabilidade das/os agentes políticos municipais tendo em vista a autonomia e a repartição de atribuições que, por sua vez, fazem parte do sistema federativo, e acabam por influenciar a gestão de diferentes políticas públicas.

A valorização do papel da/do agente político local adquire, portanto, significado particularmente estratégico no cenário atual de fortalecimento das instituições e práticas democráticas, tendo um potencial enorme para a promoção dos direitos das mulheres no nível local, onde se encontram as responsabilidades por ações para ensino fundamental, creches, alimentação escolar por exemplo.

Conforme foi visto neste capítulo, múltiplas são as possibilidades de atuação e intervenção das/os gestoras/es e vereadoras/es, visando à promoção do desenvolvimento econômico e social, cabendo às/aos agentes políticos conhecer os limites e as possibilidades que circunscrevem o Governo Municipal. Com efeito, um aspecto-chave se refere à incorporação das demandas dos diversos segmentos sociais e especialmente de como os direitos sociais podem ser assegurados e colocados em prática. Sob este aspecto, é particularmente relevante compreender como se estruturam as competências do governo local, e em que medida mulheres e homens distintamente constituem a interlocução e o encaminhamento de demandas.

A incorporação destas demandas e o entendimento da posição desigual entre mulheres e homens na sociedade são fatores imprescindíveis e diferenciais para o mandato parlamentar e para a atuação de gestoras/es de políticas públicas que atuam nas Prefeituras. O entendimento de como as desigualdades são construídas e as possibilidades da incidência política para a diminuição destas desigualdades constituem-se eixos fundamentais para qualificar, aperfeiçoar e ampliar a capacidade de intervenção das/os Vereadoras/es no âmbito do desenvolvimento local.

Conceitos fundamentais examinados neste capítulo:

- A Gestão pública e as políticas para as mulheres com enfoque de gênero.
- O Município como parte da federação brasileira.
- O Poder Legislativo e sua competência constitucional.
- A composição e atribuições do Governo Municipal.
- A participação popular na Administração Municipal.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Referências bibliográficas

BARROS, S. R. *O que é "lei" autorizativa*. [S.l.]: O Autor, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/leis-autorizativas.cont>>. Acesso em: jan 2014.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. Autonomia e competência do Município. In \_\_\_\_\_. *Manual do prefeito*. 14. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2009. 376 p. Disponível em: [http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual\\_prefeito\\_1.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/manual_prefeito_1.pdf).

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15.ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 920 p.

SANCHES, O. M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 1997.

SILVA, de Plácido E. *Vocabulário jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Legislação citada

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Seando, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 10.257/01*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei n. 201/67*. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101/00*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.836/04*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.107/05*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.124/05*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.445/07*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 4.320/64*. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Casa Civil, 1964. *Lei n. 6.938/81*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: jan 2014.

*Lei n. 8.080/90*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: jan 2014.

*Lei n. 8.142/90*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)>. Acesso em: jan 2014.

*Lei n. 8.742/93*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: jan 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Seando, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 10.257/01*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Decreto-lei n. 201/67*. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101/00*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.836/04*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.107/05*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.124/05*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.445/07*. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 4.320/64*. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Casa Civil, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 6.938/81*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1981. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.080/90*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.142/90*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 8.742/93*. Dispõe sobre a organização Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: jan 2014.

→ Voltar ao Sumário

## Sites indicados

- **Ágere Cooperação em Advocacy**  
<http://www.agere.org.br/>
- **Câmara dos Deputados**  
<http://www2.camara.leg.br/>
- **Central Jurídica**  
<http://www.centraljuridica.com>
- **Estado do Rio Grande do Sul. Ministério Público**  
<http://www.mprs.mp.br/imprensa/vocabulario.ptr>
- **Info Escola**  
<http://www.infoescola.com>
- **Instituto Brasileiro de Administração Municipal**  
<http://www.ibam.org.br>
- **JurisWay**  
<http://www.jurisway.org.br>
- **Portal da Transparência – como o Governo Federal aplica o dinheiro público**  
<http://www.portaltransparencia.gov.br>
- **Portal dos Convênios do Governo Federal**  
<http://www.convenios.gov.br/portal/>
- **Procuradoria Geral da República**  
<http://www.pgr.mpf.mp.br>
- **Secretaria de Políticas para as Mulheres**  
<http://spm.gov.br>

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Capítulo 2

# Desigualdades sociais

*Maria Clara Arruda*

## Introdução

Este capítulo tem por objetivo fornecer instrumentos para que as/os gestoras/es sejam capazes de identificar e incidir sobre as desigualdades sociais e de gênero existentes no contexto sociopolítico e econômico nos municípios em que atuam.

As desigualdades entre mulheres e homens vêm sendo construídas, em nossa sociedade, ao longo da história e devem ser transformadas por meio de políticas públicas. Vale destacar que as políticas públicas abrangem o conjunto das ações desenvolvidas no âmbito da administração pública e direcionadas para a população. São elas as políticas sociais, ambientais econômicas, de desenvolvimento, entre outras. Para que isso aconteça, é fundamental saber identificá-las, rompendo com sua aparência “natural”, isto é, deixando de encará-las como algo que faz parte do funcionamento da sociedade e da vida privada, construindo, portanto, estratégias de ação para sua transformação.

Serão apresentados conceitos importantes sobre desigualdades sociais e de gênero como instrumentos para a construção de diagnósticos sobre a realidade. Para tanto, também será apresentado o conceito “gênero” como uma categoria central, a qual, ao lado de classe e **etnia**/raça, contribui para entender por que as mulheres são mais penalizadas e menos valorizadas que os homens em nossa sociedade. Em seguida, serão analisados os indicadores que demonstram, na prática, como essas desigualdades se manifestam. Por fim, serão tecidas considerações sobre a importância de se enfrentar as desigualdades sociais entre mulheres e homens, com o sentido de se propor instrumentos para tal.

Vale lembrar que o enfoque étnico-racial, assim como o de **geração**, merecem reflexão e não podem ser tratados de modo periférico ou apenas como questões complementares aos recortes de classe e de gênero. Sugerimos articulá-los ao de gênero sempre que possível e vamos incentivar essa reflexão ao longo do texto.

# 1. Desigualdades sociais e de gênero: a realidade é como lhe parece?

Ao desenvolver nossas atividades, ao viver o dia a dia, são construídas visões, compreensões e explicações sobre a realidade da qual as pessoas fazem parte. A realidade nos aparece de uma forma e nossa ação no cotidiano contribui para o rumo dos processos nos quais as pessoas são inseridas, tornando-se agentes sociais.

Sabemos que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, em que o problema maior não é apenas a pobreza, mas a enorme concentração de renda nas mãos de poucos, ao passo que apenas uma pequena parte da riqueza cabe à maior parte da população. A essa forma de distribuição da riqueza denominamos desigualdade social.

Dados de 2010 do IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — demonstram que, na população, os 10% mais ricos têm renda média 39 vezes maior que a dos 10% mais pobres.

Ainda de acordo com os dados do IBGE, na ocasião da pesquisa, metade da população não recebia até o valor do salário mínimo em 17 das 26 capitais do Brasil. Entre as que demonstraram os piores indicadores, destaca-se Macapá, que possuía rendimento médio domiciliar per capita de R\$ 631,00, com 50% da população recebendo até R\$ 316,00. Já os melhores indicadores foram observados no Sul do Brasil. Em Florianópolis, 0,3% da população tinha renda média mensal domiciliar de até R\$ 70,00 e 1,3%, de até um quarto do salário mínimo.

As desigualdades sociais estruturam as relações na sociedade brasileira, gerando impactos muito mais complexos do que aparentam no cotidiano. Por exemplo, costumou-se dizer, por muito tempo, que, no Brasil, o racismo não era um problema, e sim o preconceito contra pobres. Análises dos dados e indicadores da realidade de pesquisas oficiais, sob a ótica da cor/raça revelaram que há grandes diferenças no que se refere ao acesso aos direitos e às oportunidades, tais como emprego e trabalho, renda, lazer, entre negros pobres e brancos pobres.

Também é comum afirmar que hoje há igualdade entre mulheres e homens pelo fato de as mulheres poderem votar (desde 1934), estarem inseridas no mercado de trabalho e poderem participar dos mesmos espaços sociais que os homens. Entretanto, pode-se questionar se as mulheres vivenciam, de fato, as mesmas condições e oportunidades que os homens para trabalhar e para construir sua vida profissional: pode-se dizer que as mulheres, em geral, conseguem sustentar sozinhas uma família, mantendo um bom padrão de vida com o que recebem por seu trabalho? E no que diz respeito à vida social, pode-se afirmar que a mulher pode sair livremente à noite para passear, ter acesso ao lazer e à cultura e que possuem tempo livre tanto quanto os homens quando chegam à casa?

Questões como essas contribuem para um olhar mais cuidadoso sobre a realidade, permitindo identificar desigualdades existentes entre a vida de mulheres e homens. No Brasil, a desigualdade profunda entre ricos e pobres é evidente: os ricos, de fato, têm acesso a direitos e oportunidades reais de viver com mais qualidade. As pessoas pobres se encontram mais expostas à violência, à fome, às doenças e a toda forma de violação de direitos, ainda mais se forem consideradas a fragilidade e a qualidade de serviços públicos.

Dessa forma, as desigualdades existentes entre mulheres e homens merecem atenção, uma vez que elas afetam as mulheres em todas as **classes sociais** e essa situação se agrava quando se fala em mulheres pobres. Essas mulheres não conseguem ter acesso a um conjunto de direitos que deveriam ser assegurados com políticas públicas por meio do Estado — de todas as **esferas públicas** de gestão, como o município, o estado o Distrito Federal e a união, bem como do Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para identificar e entender essas desigualdades entre mulheres e homens como parte estruturante das desigualdades sociais, é preciso utilizar uma categoria importante: a de gênero. Essa categoria permite compreender por que as mulheres vivenciam de forma tão diferenciada — e, muitas vezes, mais difícil — determinadas questões, se comparadas aos homens.

De acordo com Joan Scott (1991), as relações de gênero são relações de poder baseadas nas diferenças que são percebidas entre os sexos a partir de uma elaboração social com o sentido historicamente construído e utilizado para hierarquizar relações de poder entre mulheres e homens em nossa sociedade.

Gênero, antes de tudo, não se refere exclusivamente às mulheres: trata-se de uma categoria emprestada da gramática e se refere ao masculino e ao feminino. Na realidade, refere-se à definição dos papéis sociais e sexuais desempenhados por mulheres e homens — e entre eles — em cada sociedade.

É importante que fique claro que gênero também não é sinônimo de sexo. É um conceito que se refere aos papéis atribuídos social e culturalmente aos sexos. As relações sociais são, antes de tudo, relações de poder — tratam-se de relações de disputa, de dominação e de opressão — estabelecidas tanto entre as classes sociais quanto entre mulheres e homens, brancos e não brancos, ou seja, entre quaisquer pessoas.

Assim, muitas vezes as diferenças entre os sexos são usadas de forma a reforçar e justificar as relações desiguais entre mulheres e homens.

A definição dos papéis sociais acaba por estabelecer o lugar de cada pessoa, traduzindo relações sociais de poder entre mulheres e homens, mulheres e mulheres, homens e homens. Essa definição é construída no dia a dia, nas relações sociais: por meio da família, da escola, da religião e das relações de trabalho. É por meio dessas relações sociais que “se aprende” como ser mulher e ser homem, a se comportar como tal em nossa sociedade. Esse aprendizado demonstra como ser socializado, como ser criado e como aprender a exercer papéis sociais.

Deve-se reforçar que se trata um aprendizado, pois, como demonstrado anteriormente, os papéis sociais são um produto das relações sociais, passando por mudanças ao longo da História.

Algumas mudanças já ocorreram na sociedade brasileira e, entre elas, pode-se citar que as mulheres, na década de 20, não podiam usar calças compridas ou votar. Essas duas situações foram transformadas na história, ou seja, mudaram os padrões de comportamento em relação ao que se esperava de mulheres e homens em relação a essas questões.

Para que essa conceituação fique mais clara, foram sistematizadas algumas informações de modo que seja estabelecida a diferença entre os conceitos de sexo e gênero.

Nessas relações de poder, as mulheres acabam sendo mais prejudicadas frente aos homens, por se encontrar em situação de maior vulnerabilidade social. Isso quer dizer que elas contam com menos oportunidades e direitos no que se refere às condições sociais, econômicas, de trabalho e renda e de proteção social e segurança, se comparadas aos homens. Nesse caso, são construídas pela sociedade melhores condições para homens, apresentando maiores obstáculos para as mulheres conquistarem seus espaços e vivenciarem suas vidas plenamente. Essas condições desiguais afetam, portanto, mais as mulheres, colocando-as em lugar diferenciado e, muitas vezes, inferior aos homens no mercado de trabalho, no acesso à renda, no acesso à segurança pública e ao lazer, entre outros direitos.

Ao contrário do que apregoa o **senso comum**, isso não quer dizer que as mulheres sejam inferiores ou mais frágeis que os homens. A forma desigual como as relações sociais são construídas faz com que as mulheres se tornem mais vulneráveis e apareçam como mais frágeis: além de ganharem menos do que os homens, possuem uma carga maior de trabalho, acumulando o cuidado com as/os filhas/os, com a/o companheira/o, com a vida doméstica e com a profissão. Enfim, o que deveriam ser diferenças biológicas, apenas características sexuais, são transformadas por todos em desigualdades. Isso porque as diferenças entre os sexos, que não deveriam ser tratadas como desigualdades, passam a ser utilizadas como justificativa em relação à maior dificuldade das mulheres na conquista de seu espaço no mercado de trabalho e no acesso aos direitos de uma forma geral.

Transformadas em desigualdades, as diferenças passam a ser justificadas ideologicamente, ganhando naturalidade nas relações sociais. Por exemplo, uma mulher pode dar à luz, mas é atribuída a ela maior responsabilidade na criação das/os filhas/os, como se fizesse parte da natureza das mulheres uma responsabilidade que deveria ser uma compartilhada entre o casal. A base dessas desigualdades é a forma como os papéis sociais de gênero são construídos nas relações sociais.

### SAIBA MAIS

*O sorriso de Mona Lisa*, cujo título faz referência à famosa obra de Leonardo da Vinci, conta a história de uma professora de arte Katharine Watson (Julia Roberts) que empolgada com a possibilidade de lecionar num dos institutos de grande reputação nos Estados Unidos se depara com um universo de preceitos conservadores, absurdos ao olhar da professora Katharine, educada na liberal Universidade de Berkeley, na Califórnia.

Alguns aspectos relativos à questão da aprendizagem também são abordados no filme. Assim, na primeira aula, a professora se assusta com uma turma de alunas altamente preparadas para a aula, constituída de garotas audaciosas e inteligentes. Um passo importante então realizado pela professora é o de conhecer as alunas por meio de suas fichas escolares. Outro ponto a se destacar foi o da postura da professora em trazer um material completamente novo para as alunas. Mostrando que através da arte elas poderiam ter a possibilidade de desenvolver um olhar mais sensível sobre o mundo.

Justamente, é nesse movimento que a questão da discussão sobre os papéis de gênero e a sensibilização do olhar sobre a vida, a partir das discussões sobre a arte, convergem. O filme se desenvolve no contexto de meados da década de 1950, após a segunda guerra mundial, momento nos Estados Unidos do início da discussão dos papéis de gênero na sociedade.

Como foi visto anteriormente, a base das desigualdades sociais se encontra na concentração de riquezas e de bens nas mãos de poucos. Essas desigualdades são mantidas e alimentadas por uma coexistente e injusta forma de divisão social do trabalho que determina de forma geral, que o trabalho braçal é “inferior” ao intelectual; logo, acaba-se pagando muito menos a um trabalhador braçal.

A outra forma de divisão do trabalho citada anteriormente é a divisão sexual do trabalho. Essa divisão trata da forma como se distribuem as tarefas e atribuições entre mulheres e homens e se constrói uma escala de importância entre os afazeres e as ocupações. Por exemplo, os trabalhos de natureza doméstica, relacionados à reprodução social e, em geral, delegados às mulheres, possuem status inferior aos trabalhos relacionados à produção social, ao chamado “mundo do trabalho”.

A divisão sexual do trabalho — a forma como determinadas profissões possuem mais ou menos valor, quando relacionadas a determinado sexo e aos afazeres a ele atribuídos — expressa concretamente como as diferenças sexuais são transformadas em desigualdades de gênero.

Segundo HIRATA (2007, p.596), o termo “divisão sexual do trabalho” nasce na década de 1970, na França, com o objetivo de que:

“se estude a distribuição diferencial de homens e mulheres no mercado de trabalho, nos ofícios e nas profissões, as variações no tempo e no espaço dessas distribuições e se analise como ela se associa à divisão desigual do trabalho doméstico entre os sexos”.

Isso quer dizer também que algumas profissões sempre possuíram status privilegiado e receberam melhores remunerações por serem profissões reconhecidas como “masculinas”, em geral as profissões associadas ao “mundo da produção”, liberais, como direito e medicina. Outras, associadas ao campo da reprodução da vida e do “cuidado” acabam recebendo uma conotação de profissões mais femininas, a exemplo do trabalho doméstico, da enfermagem e da docência.

Em síntese, podemos afirmar que historicamente as profissões consideradas “masculinas” tenderam a ser mais valorizadas que as femininas.

Ainda que esse cenário venha sofrendo alterações, algumas áreas de atuação permanecem majoritariamente exercidas por mulheres e conseqüentemente recebem menores remunerações.

Chama a atenção como as diferenças biológicas são usadas para justificar os papéis sociais e a divisão sexual do trabalho:

- Aos homens são atribuídas as responsabilidades com a produção da vida.  
Trata-se do “mundo do trabalho”, do sustento da casa. A cobrança em relação às tarefas domésticas e de criação das/os filhas/os normalmente é pouca ou nula para os homens em nossa sociedade.
- Às mulheres — mesmo as que trabalham fora — são atribuídas as responsabilidades com a reprodução da vida.  
Trata-se do cuidado com a casa, as tarefas domésticas e a criação das/os filhas/os.

Um exemplo de como a divisão sexual do trabalho se concretiza — assim como a divisão social do trabalho — é que ela divide as tarefas como sendo naturais dos homens e das mulheres em diferentes espaços. Por exemplo, socialmente, costuma-se atribuir aos homens a responsabilidade maior pela atuação no espaço público, denominado de esfera pública. Às mulheres, ainda que isso venha mudando muito, cabe maior responsabilidade com a esfera privada, em especial, com cuidados domésticos, com os “cuidados do lar”.

Tais percepções fazem com que seja “natural” que os homens ganhem mais do que as mulheres: afinal, eles devem prover a casa. Ainda é muito forte a visão que a renda da mulher é apenas uma ajuda no orçamento doméstico, mesmo que hoje 1/3 das famílias brasileiras seja chefiada por mulheres, como mostram os indicadores que serão apresentados mais adiante. Por sua vez, o envolvimento dos homens com tarefas domésticas e com o cuidado com as crianças é tratado de forma consensual por todas/os como uma ajuda e não como a sua parte no cuidado com a casa e com a vida doméstica e familiar. No entanto, essas duas responsabilidades deveriam ser compreendidas como atribuições tanto da mulher quanto do homem.

Esses processos são construídos através da socialização que se inicia desde a infância, são construídos de maneira sutil desde que meninos e meninas recebem sua educação de forma diferenciada: meninas brincam de casinha, aprendem cedo a ajudar em casa, ao passo que os meninos brincam na rua, de carrinho, soltam pipa. É comum, destarte, que os meninos aprendam que homens não choram, têm menos direito de manifestar seus sentimentos, seu afeto, pois precisam

aprender a “ser homem” — “ser homem” significa não demonstrar a mínima fragilidade diante de qualquer situação. Os homens também aprendem, desde cedo, que precisam sustentar a casa, ter bens e que não podem ser sustentados por mulher.

Essas percepções condicionam os papéis sociais de forma bastante desigual e com ônus para mulheres e homens. No entanto, no cotidiano, as mulheres acabam sendo as mais expostas às injustiças, tendo seus direitos mais violados.

Ao longo da História, as relações sociais de gênero passaram por transformações que mostram que relações de poder não são naturais e imutáveis. A partir da década de 1960, mulheres, grupos de mulheres e movimentos feministas norte-americanos, europeus e brasileiros não se conformavam com as formas de opressão que geravam, dentre outras consequências, a restrição dos espaços de atuação das mulheres. Algumas se insubordinaram contra os valores impostos, alimentando processos de crescente entrada das mulheres nas universidades e de maior inserção, no mercado de trabalho, da mão-de-obra feminina. Esses processos tiveram reflexos na participação da esfera política, gerando transformações econômicas, políticas, culturais e sociais.

Basta visitar a história do Brasil e perceber que as mulheres, até o início do século XX, não podiam estudar, trabalhar ou viajar sem autorização do marido, cabendo a elas “cuidar” do lar, das/dos filhas/os e viver à sombra dos maridos. Aos poucos, em parte pelas transformações sociais e econômicas, em parte pela pressão exercida por mulheres feministas, a sociedade passou a reconhecer o direito das mulheres em atuar na esfera pública, ainda que esse processo tenha sido lento e difícil, sendo, muitas vezes, necessária a autorização dos maridos para que as mulheres pudessem trabalhar e viajar, por exemplo.

A transformação de papéis é um processo lento, de origem social, política e cultural; muitas vezes, acompanhada e embasada por conquistas no campo econômico e dos direitos. É importante destacar que, no entanto, na maioria dos casos, os avanços materiais estão aquém das conquistas reais, do que é anunciado no campo das leis, pois toda mudança cultural é muito lenta e sem conquistas afirmativas, de fato reguladas com justiça pelo Estado. Por isso, torna-se muito difícil assegurar direitos pleiteados. Você verá alguns exemplos a seguir, na parte 2 deste capítulo.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## 2. Desigualdades sociais e de gênero — alguns indicadores

Serão apresentados aqui alguns indicadores que demonstram as desigualdades entre mulheres e homens no Brasil. Trata-se de informações oficiais organizadas sobre a realidade, voltadas para identificar as desigualdades sociais e acompanhar, de forma comparativa, se as ações desenvolvidas contribuem para que as desigualdades diminuam ao longo do tempo.

Nessa etapa, são utilizados indicadores referentes às áreas de: escolaridade, mercado de trabalho e renda; seguridade, previdência e direitos sociais; saúde; violência.

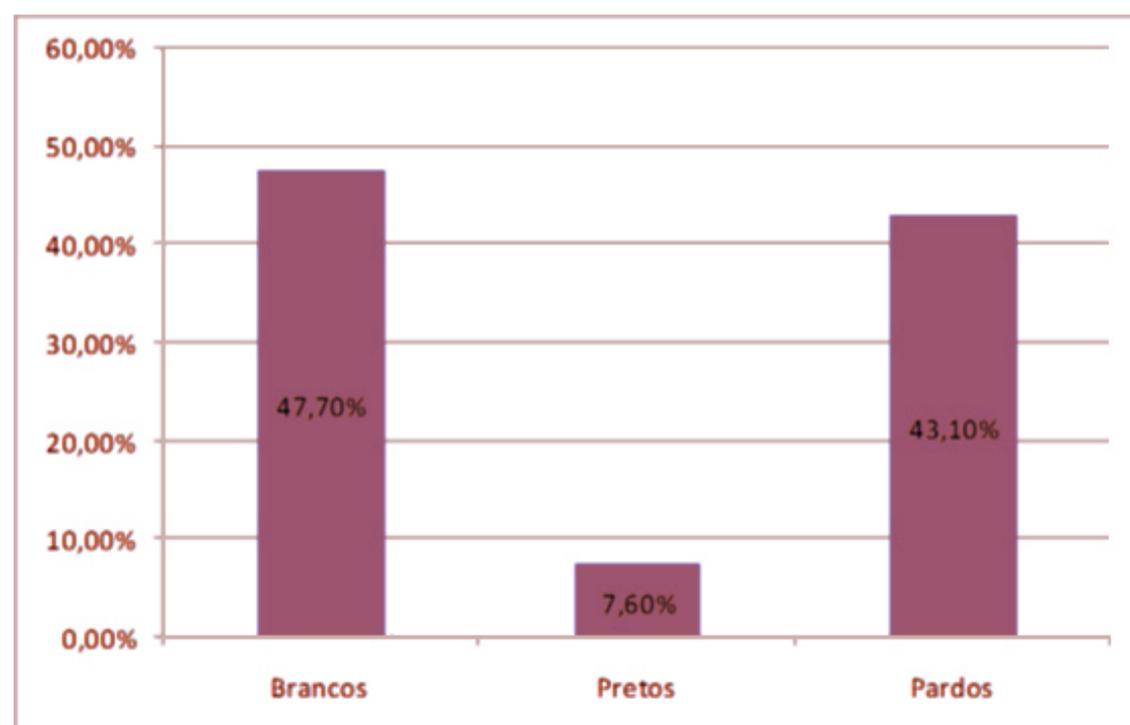
Serão utilizados indicadores de diferentes fontes, tais como o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), a Pesquisa Mensal de Emprego — PME — e informações do banco de dados do Sistema Único de Saúde — DATASUS.

Antes de partir para o conhecimento sobre os indicadores, é importante lembrar que um dos principais mitos a serem rompidos para a construção das condições necessárias à participação política das mulheres é a falsa concepção da “igualdade já conquistada”. É preciso que se consiga enxergar as injustiças e desigualdades e reconhecer como, na história, os avanços conquistados pelas mulheres têm sido bastante lentos e tensionados. Dessa forma, a leitura das desigualdades se torna fundamental para identificá-las: logo, é permitido compreender como as desigualdades entre homens e mulheres estruturam as relações sociais.

Ao mesmo tempo em que, em diferentes áreas, as mulheres conquistaram avanços, dados e indicadores demonstram que as mulheres ainda são bastante prejudicadas na sociedade. As desigualdades ganham dimensões mais dramáticas se comparada a mulher negra média ao homem branco médio.

### 2.1 População (demografia) e composição familiar

No Brasil, há mais mulheres do que homens. Segundo o último Censo do IBGE (2010), as mulheres representavam 51,5% da população, enquanto os homens eram 48,5%. No que diz respeito à questão de etnia\raça, a população que se declara preta e parda é maioria, conforme se pode observar no Gráfico 1.



Apesar de serem maioria, as mulheres ainda enfrentam inúmeros desafios relativos às profundas desigualdades existentes em diferentes setores, como nos seguintes exemplos: as mulheres não são as que ocupam a maioria de cargos com melhor remuneração no mercado de trabalho, mesmo quando possuem maior escolaridade, tampouco possuem maioria na representação em espaços de poder, como Câmaras Municipais e Prefeituras. Você terá a oportunidade de analisar essas duas situações com mais profundidade em capítulos posteriores.

## 2.2 Escolaridade, mercado de trabalho e renda

Os indicadores referentes à educação são fundamentais, pois se relacionam tanto às condições de vida das mulheres e de homens quanto a outras informações, como, por exemplo, a mortalidade de recém-nascidos. Sabe-se, por exemplo, que maiores são as incidências de morte de crianças até o primeiro ano de vida entre mulheres com menor escolaridade.

O indicador de escolaridade é calculado pela média de anos de estudo de uma determinada população em determinado lugar e ano. No Brasil, a média de anos de estudo da população era de 7,4 anos em 2010 (Censo/IBGE).

Quando esses dados são desagregados pela cor/etnia, é possível perceber como as mulheres negras são as mais prejudicadas pela desigualdade de oportunidade e de direitos.

As mulheres começaram a estudar tarde no Brasil: apenas na década de 1940, passou-se a aceitar que elas pudessem avançar sua formação para além dos limites do ensino fundamental ou do aprendizado de “prendas domésticas”. Cursar uma universidade, no começo do século passado, era, antes de tudo, um projeto masculino. Entretanto, depois de quebradas as barreiras iniciais, com as primeiras mulheres obtendo formação superior nos anos de 1940, há, no consistente avanço do aumento da escolaridade da população brasileira, o aumento da escolaridade média das mulheres ao longo do século XX. As mulheres hoje possuem, em média, mais anos de estudo do que os homens, mas essa diferença vem diminuindo.

Embora as mulheres representem 46,1% da população economicamente ativa — entende-se por economicamente ativa a pessoa com capacidade de trabalho, trabalhando ou em busca de trabalho —, apenas 45,4% ocupam postos de trabalho (PME/IBGE, 2010).

E por que, em geral, as famílias chefiadas por mulheres são mais pobres do que as chefiadas por homens e mesmo por mulheres brancas? Quais são as causas das famílias chefiadas por mulheres negras estarem situadas entre as mais pobres?

Isso não é um acaso. Foi visto, no início do capítulo, como são esperados socialmente papéis diferenciados entre mulheres e homens. Os indicadores demonstram as consequências desse processo de socialização, de como essa diferença, utilizada de forma desigual, produz injustiças, prejudicando particularmente as mulheres.

Essas desigualdades e injustiças sociais possuem diferentes formas de expressão. Uma delas se relaciona ao fato de que, mesmo com a maior inserção das mulheres no mercado de trabalho e com o aumento de sua escolaridade, elas recebem ainda 30% a menos do que os homens, em média, em todas as colocações. E as mulheres com curso superior têm salário, em média, 40% inferior aos homens na mesma posição (PME/IBGE, 2010). Isso significa que, independente da classe social, mesmo as mulheres possuindo, em média, maior escolaridade do que os homens, recebem menos do que eles por seu trabalho. Dessa forma, a diferença de renda fica muito maior se o homem branco for comparado à mulher negra.

Em sua maioria, as mulheres estão situadas no setor de serviços. Nesse setor, elas conseguem mais trabalhos relacionados com a dimensão da reprodução social, como, por exemplo, trabalho de empregada doméstica. Ou seja, no que é denominado divisão sexual do trabalho, as mulheres ocupam, em geral, postos com menor status do que os homens, recebendo, em média, bem menos e com maior informalidade e menos direitos trabalhistas e de seguridade social.

Dois, dentre vários fatores, podem contribuir para entender essa diferença:

1. Renda da mulher assumindo caráter complementar: Em um país fortemente marcado pela cultura patriarcal, considera-se que a renda da mulher assume caráter complementar, ou seja, que ela apenas ajuda no orçamento doméstico, pois, segundo essa compreensão, seu papel central deveria ser no âmbito da reprodução social.
2. O lugar da mulher na divisão sexual do trabalho: A pior remuneração das mulheres em relação aos homens — muitas vezes, com o mesmo nível de escolaridade —, relaciona-se com o lugar da mulher segundo a divisão sexual do trabalho. Em outras palavras, mesmo no mercado de trabalho, na esfera pública, as mulheres ocupam postos relacionados mais à reprodução da vida do que à esfera da produção, e, conseqüentemente, têm sua atuação profissional menos valorizada do que a dos homens.

É preciso ressaltar que essa visão, além de desvalorizar a participação da mulher no mercado de trabalho, é bastante irreal, pois, no Brasil, 37,4% das mulheres são chefes de família, ou seja, responsáveis principais ou sozinhas pelo sustento doméstico. Desse universo de chefes, a maioria é constituída por mulheres negras.

Não é difícil supor que as famílias chefiadas por mulheres cujos trabalhos são mais vulneráveis situam-se na escala inferior da pirâmide social, com pouca ou nenhuma possibilidade de mobilidade social. Além disso, as horas trabalhadas no total ainda pesam mais para as mulheres se for considerado o acúmulo de sua ação na esfera produtiva e na reprodutiva, quando não é somado também o tempo consumido na atuação na arena da política.

## 2.3 Seguridade, previdência e direitos sociais

As mulheres, por conta das difíceis condições que você observou neste capítulo, costumam ter inserção pior no mercado de trabalho, isto é, ocupam mais postos informais, sem carteira assinada e sem a seguridade necessária para a família. Isso se reflete no contingente de, aproximadamente, 28 milhões de mulheres excluídas da Previdência Social no Brasil, ou seja, 70% de um universo de 40 milhões de pessoas no país que hoje estão fora do sistema previdenciário (OLIVEIRA, 2007).

As mulheres possuem inserção produtiva majoritariamente no ramo dos serviços e, em especial, em trabalhos domésticos, que, por sua vez, não são reconhecidos como produtores de riqueza e são desvalorizados socialmente, por pertencer à dimensão da reprodução social.

Segundo Oliveira (2007), se todo o trabalho doméstico, profissionalizado ou não, fosse contabilizado, incrementaria em 13% o Produto Interno Bruto — PIB — brasileiro. Isso significa que representaria um aumento de 13% da riqueza produzida por todas/os no país (V. Melo et al. apud OLIVEIRA, 2007).

O acúmulo das responsabilidades de trabalho nas esferas produtivas e reprodutivas — ou seja, a sobrecarga da conciliação da vida profissional com cuidados com a família — gera altos ônus para as mulheres e pode-se destacar, entre eles, o fato de as mulheres acabarem obtendo ocupações mais vulneráveis e de baixa remuneração.

Comparando os fatos a partir de indicadores nacionais, enquanto os homens permanecem em média 15,2 anos em cada ocupação, a mulher tem um tempo de duração, em média, de apenas 9,3 anos, como você pode observar no Gráfico 2. Essa descontinuidade da presença em trabalhos, seja pela precariedade dos postos que conseguem, seja pelo conflito da conciliação da vida profissional com a familiar, gera uma taxa maior de desocupação das mulheres em relação aos homens: 9,93% contra 6,52% em 2009, além da descontinuidade nas possibilidades de contribuição para a Previdência Social. Esses aspectos aumentam a vulnerabilidade das mulheres no que se refere aos direitos trabalhistas e à proteção social em caso de gestação, doenças e na velhice. Além disso, podem levar a uma limitação do desenvolvimento na carreira profissional.

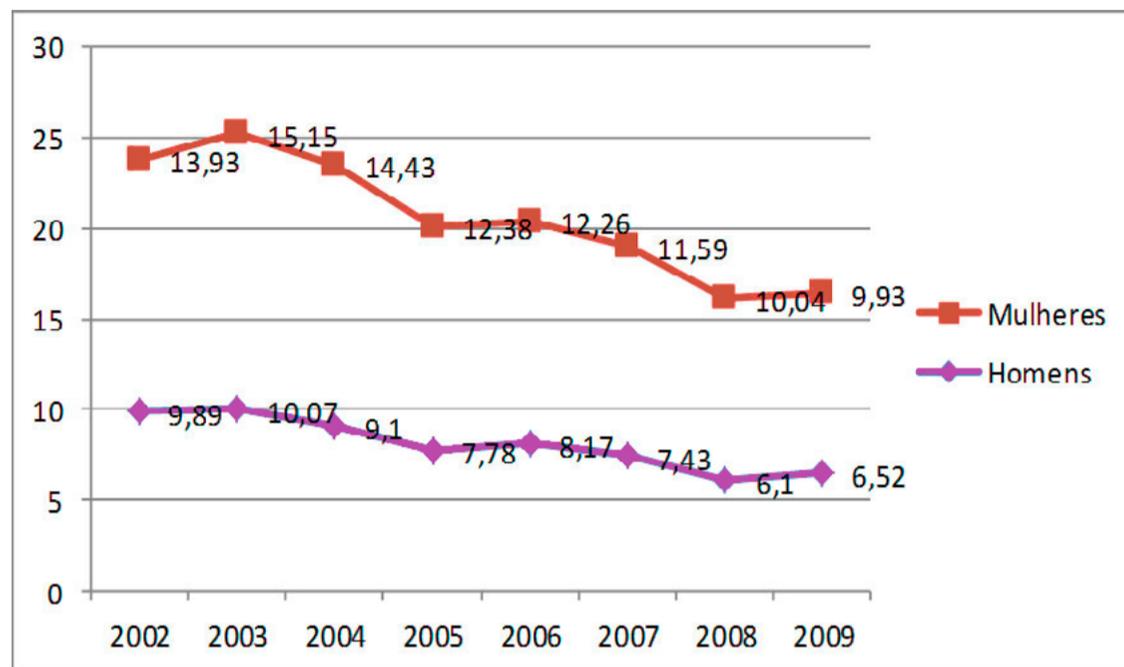


Gráfico 2: Evolução da taxa de desocupação segundo sexo no Brasil.  
Fonte: PNAD, 2009.

A taxa de desocupação refere-se ao percentual em relação ao universo total de mulheres e homens, que se declararam sem ocupação naquele momento da pesquisa.

Em relação às dificuldades existentes para a afirmação das mulheres na esfera pública e no mercado de trabalho, outro exemplo importante refere-se à média de horas semanais gastas por mulheres e homens com afazeres domésticos, tanto entre a população ocupada quanto a desocupada. Os indicadores (IBGE, 2010) demonstram que as mulheres, ocupadas ou não em 2010, gastaram, em média, o dobro de horas semanais com os afazeres domésticos em comparação aos homens (IBGE, 2010).

## 2.4 Saúde

Em relação à saúde, da mesma forma nos demais setores, mulheres e homens, brancos e não brancos — pretos e pardos, em especial — apresentam problemas diferenciados. Sabe-se que essas dificuldades são geradas não apenas por características biológicas, mas pelos diferentes graus de vulnerabilidade social, pelas diferentes formas de exposição à violência urbana, sexual e doméstica, pela sobrecarga de atribuições, por limites socioeducacionais e dificuldades de integração ao mercado de trabalho e de acesso à renda pelos problemas, e pelas dificuldades no acesso a serviços públicos em geral e, em especial, aos de saúde, aos quais mulheres e homens são expostos cotidianamente.

Nesse sentido, indicadores iniciais que podem ser usados para compreender as diferenças entre mulheres e homens no que se refere à saúde relacionam-se à esperança de vida ao nascer e à mortalidade e suas causas, ambos por sexo e por grupos etários.

Segundo dados sistematizados pelo Censo do IBGE (2010), a esperança de vida ao nascer era, em 2010, de 77,32 anos para as mulheres e de 69,73 anos para os homens. Quando comparados pelos grupos de idade, há notáveis diferenças por sexo, tanto na mortalidade por grupos de idade, como nas causas que provocam essa mortalidade.

Agora observe a tabela a seguir.

Tipo de causa	Mulheres %	Homens %
Doenças infecciosas e parasitárias	5,4	5,7
Neoplasias (tumores)	17,4	14,0
Doenças infecciosas e parasitárias	36,0	28,6
Doenças do aparelho circulatório Doenças no aparelho respiratório	13,4	11,2
Afecções originárias no período perinatal	2,4	2,4
Causas externas (acidentes de transporte, homicídios, suicídios e demais causas)	5,4	22,3
Demais causas definidas	20,0	15,8
Total	100	100

Tabela 1: Mortalidade por causas específicas.

Fonte: Ministério de Saúde/SVS — Sistema de Informações sobre Mortalidade — SIM.

Como exemplo das diferenças biológicas, algumas doenças são, obviamente, específicas de cada sexo, como é o caso do câncer uterino e as complicações derivadas de gestação e de parto — morbidade e mortalidade materna — em relação às mulheres, e do câncer de próstata com os homens. Ainda assim, é preciso ressaltar a dificuldade de acesso a preventivos, de acesso ao diagnóstico precoce e mesmo ao tratamento em ambos os casos e de realização adequada de pré-natais para mulheres; questões que certamente fazem mais vítimas nas populações socialmente vulneráveis, em geral de cor preta/parda.

É perceptível também que as mulheres apresentam maior incidência de morte por doenças do aparelho circulatório, embora seja esta também a maior incidência de morte entre os homens. A segunda maior causa de morte entre as mulheres no ano de 2009 foram doenças geradas por neoplasias, ou seja, câncer. No que se refere aos homens, a segunda maior causa de morte não derivou de doenças, mas sim de causas externas, isto é, acidentes, homicídios, suicídios e outros. Esse indicador, presente na Tabela 1, demonstra o maior grau de vulnerabilidade dos homens jovens em relação à violência urbana, como será visto mais adiante.

As diferenças de sexo expressam-se no âmbito da saúde reprodutiva, com rebatimento nas relações de gênero. Por exemplo, no ano de 2010, segundo o Censo do IBGE (2010), a taxa de natalidade no Brasil era de 15,8 nascidos vivos por cada mil habitantes, tendo baixado o índice de fecundidade a 1,90 filhos por mulher no país.

O que chama a atenção é a razão de a mortalidade materna, em 2010, ter sido de 60 mulheres por cada 100.000 nascidos vivos. Outra questão que merece destaque é o número de partos por cesariana, que representa 52% dos partos realizados no Brasil, no ano de 2010. Tomando como parâmetro os valores admitidos pela Organização Mundial de Saúde, esses indicadores são muito altos. De acordo com a Organização Mundial da Saúde, o valor máximo de mortalidade materna admitida é de 20 mulheres por cada 100.000 nascidos vivos. Quanto ao índice de cesarianas, o limite é de 15% e relação ao total de partos (Ministério da Saúde, 2010).

A incidência de HIV/AIDS entre mulheres e homens também apresenta aspectos a serem considerados. Em 2009 (CEDIM/UNIFEM), a taxa nacional feminina de incidência de HIV/AIDS era de 13,2 casos por 100.000 habitantes e a masculina era de 22,9 casos por 100.000 habitantes.

Entretanto, o relatório chama a atenção para indicadores que demonstram como há maior incidência de HIV/AIDS entre as mulheres de 20 a 39 anos de idade, com uma taxa de 35,5 casos em período de vida das mulheres de maior reprodução.

## 2.5 Violência

A violência atinge também mulheres e homens de forma diferenciada. Ao passo que os homens — principalmente homens jovens e negros — estão mais expostos à morte por homicídio e às diversas expressões da violência urbana do que as mulheres, estas se encontram mais vulneráveis à violência doméstica e sexual.

No Brasil, segundo o Mapa da Violência (WAISELFISZ, 2013), com dados de 2000 a 2010, a taxa de homicídios da população total, nesse período, passou de 26,7 para 26,2 para cada grupo de 100 mil habitantes.

Deve-se chamar a atenção para as altas taxas de homicídios entre os jovens, que salta de 51,4 em 2000 para 52,4 em 2010. Particularmente, as taxas de homicídio juvenil colocam o Brasil como sétimo país mais violento para jovens, entre os 83 pesquisados. O país fica atrás de países como El Salvador, com 112,2; Venezuela 80,4; Colômbia, com 70,5; e Guatemala, com 59,2.

O Mapa da Violência foi lançado em 2008 em parceria pelo Instituto Sangari, pelo Ministério da Justiça e pela Rede de Informação Tecnológica Latino-Americana — Ritla e utiliza como fonte principal o Sistema de Informação Estatística da Organização Mundial da Saúde — OMS.

Segundo o Mapa da Violência (2013), as seguintes capitais apresentaram os piores indicadores de homicídio, com taxas superiores 50,2 homicídios por 100 mil habitantes, ordenados da maior para a menor taxa: Maceió, João Pessoa, Salvador, Recife, Vitória, Manaus, São Luiz e Fortaleza.

Destaca-se ainda que houve um aumento considerável no número de homicídios nessas capitais, no período de 2001 a 2011. Em Maceió o aumento foi de 116,1%, João Pessoa, 202,3%; Salvador, 223,6%; Manaus, 118,7; São Luiz, 153,1 e Fortaleza, 90,1.

Pode-se entender, a partir dessas informações, que a violência urbana, além de impactar, de forma diferenciada, mulheres e homens de diferentes etnias, atingindo mais a homens jovens negros em centros urbanos, manifesta-se também territorialmente, de forma diferenciada nas diversas cidades brasileiras.

A violência urbana atinge mais os homens jovens, a violência doméstica e sexual (por conta da cultura machista e patriarcal) traz um gritante impacto às mulheres e meninas, passando a ser considerada caso de saúde pública no Brasil. Apesar de os registros representarem a realidade de forma subestimada, é importante considerar que, ainda assim, segundo dados recentes da Secretaria de Políticas para as Mulheres — SPM —, a cada quatro minutos, uma mulher sofre alguma forma de violência no Brasil e cada delegacia especial de defesa de direitos da mulher recebe, em média, de 40 a 60 registros por dia.

A naturalização da opressão de gênero nessas relações de poder faz com que se perceba a mulher como um objeto pertencente ao homem, ao marido, ao pai ou ao namorado, que, por sua vez, têm o poder de seu corpo e de sua vida,

fazendo deles o uso e destino que quiserem. Acobertada no âmbito da esfera privada, sob a histórica justificativa de que “em briga de marido e mulher não se mete a colher”, todos os dias, são assistidos relatos de violência, maus tratos e morte de mulheres e, em especial, de meninas.

Ainda que, desde os anos 1970, faça-se muito alarde em torno da temática da violência — com movimentos de mulheres e feministas lutando para romper com o silêncio e dar visibilidade à violência —, as mulheres ainda têm medo de denunciar agressões. A maioria não acredita na capacidade do Estado em protegê-las e ajudá-las a enfrentar os conflitos e recomeçarem suas vidas.

Sabe-se que, apesar do crescimento de equipamentos e serviços de prevenção da violência e proteção às mulheres, há muitas fragilidades na política, bem como na qualidade dos serviços. Em especial, o maior problema é a desarticulação entre serviços do campo da segurança pública e das demais políticas públicas, capazes de assegurar às mulheres seus direitos e a sustentabilidade para romperem com o parceiro violento e seguirem suas vidas.

Vale destacar que, apesar da vitoriosa aprovação da Lei Maria da Penha, que, de fato, criminaliza a violência contra a mulher, ainda há profundas lacunas e dificuldades do Estado brasileiro em assegurar proteção às mulheres ameaçadas e expostas à violência.

Na maioria dos Estados brasileiros, os equipamentos de defesa de direitos das mulheres, assim como as políticas públicas voltadas para as mulheres, situam-se, equivocadamente, no campo da assistência social, com precariedade de atendimento e sem qualificação permanente.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## 3. Desigualdades sociais de gênero: o papel do município para sua redução

Aqui examinamos algumas conclusões e propostas sobre o papel do município frente à realidade apresentada ao longo do capítulo. E, neste contexto o papel da/do gestor/a é fundamental para a promoção de políticas para as mulheres.

O papel da/do gestor/a à frente da política municipal de atenção à mulher consiste, basicamente, em formular, coordenar e avaliar a política, em âmbito municipal, além de desenvolver estratégias, programas, projetos e serviços que contribuam para a melhoria da qualidade de vida da população da cidade.

Com referência nisso, são delineadas algumas propostas de ação de gestoras/es para diminuição de desigualdades de gênero.

### 3.1 Conhecendo as demandas e os problemas: a importância do diagnóstico sobre a realidade municipal na identificação das desigualdades sociais e de gênero

O primeiro passo a ser dado é conhecer quais são os principais problemas da cidade, quais são as demandas concretas e desenvolver sobre eles um olhar mais apurado sobre as desigualdades entre mulheres e homens.

É necessário conhecer cada problema a fundo, buscar informações oficiais, dados e indicadores que comprovem hipóteses, conjugando-os com questões apresentadas pelo conjunto de moradores de cada região, confrontando e mesmo complementando informações. Dessa forma, é preciso ter acesso a informações e dados disponíveis, quantitativos e qualitativos, ou seja, além das informações numéricas, as que qualifiquem, expliquem melhor a realidade.

A produção de informações no nível municipal acontece em dimensões menores do que no estadual e regional. Ainda, quando há informações municipais, é importante que haja esforço para se promover a aliança com organismos produtores de informações e de indicadores — tanto órgãos públicos, como universidades, por exemplo — para tentar sua desagregação também em níveis menores, como as regiões intramunicipais.

O esforço de obter informações sobre as desigualdades sociais e de gênero deve considerar três dimensões importantes de desagregação:

- dados da região na qual o município está inserido;
- dados da cidade — municipal;
- dados dentro do município — intramunicipal.

Tomando por base alguns indicadores utilizados ao longo deste capítulo, as informações obtidas devem contribuir para fornecer respostas às questões e aos problemas apresentados às/aos Gestoras/es. Portanto, essas informações devem tratar de diferentes setores, tais como contribuir para conhecer o perfil da população, desde dados referentes à demografia, passando pelas condições socioeconômicas, de saúde e sanitárias até informações referentes à segurança pública e às oportunidades culturais.

A importância em obter informações desagregadas, mesmo diante das dificuldades, é que, dessa forma, pode-se visualizar, especialmente, como há, no território, espaços mais desiguais, com diversos problemas que atingem mulheres e homens de cada lugar de forma diferenciada, por exemplo. Ao/à gestor/a cabe conhecer em profundidade a realidade local, com vistas a desenvolver estratégias de enfrentamento às desigualdades existentes nos municípios, considerando suas particularidades.

Dessa forma, é possível identificar as desigualdades dentro da cidade e da própria cidade em relação à região. A informação municipal apenas apresenta uma média sobre a situação geral daquela cidade e não permite identificar as desigualdades internas da cidade, as diferenças entre bairros e regiões.

Uma vez que se tenham as informações gerais sobre a população, tanto em termos municipais quanto intramunicipais e por regiões, é importante que haja investimento em sua desagregação por sexo. Isso significa que é importante que se dê visibilidade à situação das mulheres e dos homens se comparadas com:

- a média da população no município;
- cor/etnia, levantando detalhadamente as condições diferenciadas de vida entre a população branca e a não branca, em especial a população negra.

Em outras palavras, é fundamental conhecer, de forma sistematizada e oficial, dados sobre a vida da população, suas demandas e seus projetos. Entretanto, é preciso o enfoque sobre as diferenças de visão e de demandas entre mulheres e homens. Por isso, para além do uso e da pesquisa de informações oficiais, é importante que se criem espaços de diálogo com a população de diferentes bairros da cidade, tanto coletivamente, quanto abrindo canais diretos de diálogo com diferentes grupos sociais — mulheres, homens, mulheres negras, idosos/as, pessoas com deficiência, jovens.

## 3.2 Conhecendo recursos, equipamentos e serviços públicos

Outro passo importante relaciona-se com o conhecimento, por parte de Gestoras/es, em relação ao que há de políticas públicas, ou seja, quais equipamentos públicos — postos de saúde, teatros, praças, pontos de ônibus, escolas, dentre outros — e serviços públicos existem no município; como e se funcionam; a quem atendem — mulheres, homens, meninas/os, brancos e não brancas — e as formas de acesso.

Além dos recursos e equipamentos, é importante saber como os serviços existentes se vinculam às políticas públicas. Por exemplo, como os postos de saúde se articulam ao Sistema Único de Saúde — SUS — e quais serviços são oferecidos para quais populações. É importante ter um olhar sobre a qualidade dos serviços a partir de cada equipamento, assim como sobre a totalidade, ou seja, quais equipamentos atendem a qual população e se há problemas nesse atendimento, tais como superlotação, ausência de profissionais ou equipamentos quebrados.

Nesse sentido, a/o Gestor/a deve buscar informações e indicadores sobre as principais doenças, epidemias e características sanitárias da população, assim como dados sobre mortalidade infantil e epidemias registrados no SUS. Além disso, existem pesquisas com informações desagregadas por cidade, referentes à violência doméstica e sexual contra mulheres e crianças e também informações no campo da assistência social.

Essas informações são produzidas pelos órgãos municipais, estaduais, federais e distrital, que são responsáveis pela rede de atendimento. Os municípios, de acordo com a descentralização político-administrativa implementada pós-CF/88, passam a ser as instâncias responsáveis pela gestão de políticas públicas.

Por fim, outro aspecto importante é conhecer quais são as políticas públicas nacionais e estaduais, consórcios regionais e programas que possam ser aprimorados e mesmo acionados para enfrentar os problemas existentes, mas, principalmente, a partir dos recursos existentes, como acionar recursos para enfrentar desigualdades sociais e de gênero na cidade.

### 3.3 Reconhecer a contribuição social, econômica, cultural e política das mulheres

A partir dessas ações iniciais, é preciso que Gestoras/es reconheçam as desigualdades sociais e de gênero na cidade, percebendo como elas afetam as mulheres e, e também as mulheres negras e não brancas. Essas situações de vulnerabilidade podem e devem ser transformadas a partir de ações conjugadas entre Executivo, Legislativo e Judiciário, articulada e dialogada dos conselhos municipais aos movimentos sociais e, especialmente, aos movimentos de mulheres existentes na cidade.

Algumas prioridades devem orientar essas ações, segundo a reflexão de Rodrigues (2006) sobre as ações fundamentais para o fortalecimento da cidadania das mulheres e das condições necessárias para que participem. A primeira é que Gestoras/es devem partir do reconhecimento da importância social da contribuição política, econômica e social/cultural das mulheres. Dessa forma, é preciso assegurar serviços públicos de qualidade, ofertados na área de saúde, de educação infantil, de atendimento a pessoas idosas e com deficiência ou necessidades especiais, público cujo cuidado e responsabilidade, culturalmente, são relegados às mulheres muitas vezes comprometendo suas possibilidades de investimento na vida profissional, na participação política e na autonomia pessoal e financeira.

Pode-se destacar, por exemplo, que essas desigualdades contribuem para que haja baixo percentual de mulheres que se candidatam a algum cargo eletivo e que, entre os eleitos, existam poucas mulheres em Câmaras Municipais e Prefeituras. Vale citar que o número de mulheres não brancas, principalmente, negras, é muito menor do que as brancas, nas mulheres eleitas.

Afirma-se que o papel de transformação das relações desiguais de poder na sociedade tem nas mulheres o sujeito protagonista, por serem elas o polo mais vulnerável à discriminação e à opressão. No entanto, é importante que homens se envolvam nessa luta, de forma parceira e engajada. Dessa forma, é possível mudar o contexto existente de injustiças e desigualdades ao longo do tempo, mesmo com os problemas do modelo atual de democracia, em especial, nesse caso, da democracia representativa/delegativa, que tem demonstrado fortes limites para a efetivação de direitos universais, de acordo com os princípios constitucionais.

As mulheres precisam ter asseguradas condições e direitos materiais que fortaleçam sua subjetividade, assim como os homens, respeitando suas demandas diversas e específicas. A esfera privada como um espaço exclusivamente feminino limita a existência de mulheres e de homens; as mulheres podem desenvolver suas capacidades e afirmar sua identidade de mulher também na esfera pública, bem como os homens podem afirmar sua identidade vivenciando a esfera privada.

Para se alcançar o reconhecimento social da contribuição política das mulheres, é necessário, antes de tudo, que o mesmo não ocorra reforçando estereótipos, ao estilo, “as mulheres têm maior capacidade de negociar, por serem mais tolerantes, pelo dom maternal que possuem”.

O fazer política, como a arte de negociar, é condição da existência humana, questão colocada para homens e mulheres, tanto na esfera pública quanto na esfera privada.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Considerações finais

Para encerrar, volta-se ao começo, quando foi afirmado que as relações sociais de gênero são um instrumento para compreender as desigualdades e dinâmicas da sociedade em relação ao tema, que se expressam no cotidiano. Com essa compreensão, a gestão pública precisa ousar e romper com o ciclo de tutela e de clientelismo na relação com as populações, em especial construir novas relações com as mulheres, pautadas pela premissa de assegurar em sua plenitude os direitos fundamentais.

Para tanto, o município deve construir parcerias e alianças com órgãos produtores de informações, dialogar com outras instâncias de gestão, como as Universidades, os Institutos de Pesquisa e, principalmente, dialogar com grupos sociais, organizações e cidadãos e cidadãs nos bairros sobre os problemas existentes.

As/os Gestoras/es comprometidas/os com afirmação de direitos devem pautar sua gestão no compromisso de assegurar políticas públicas inspiradas no universalismo de direitos constitucionais, contribuindo para a transformação das relações sociais de poder, para construção de uma nova cultura política e transformação efetiva da vida.

### Conceitos fundamentais examinados:

- Desigualdades sociais
- Desigualdades de gênero
- Divisão sexual do trabalho
- Gênero
- Papéis sociais
- Relações sociais de poder
- Indicadores sociais

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério da Saúde. [Portal do] *Sistema de Informação sobre Mortalidade*. Brasil:

Portal da Saúde, 2010. Disponível em: <<http://svs.aids.gov.br/cgiae/sim/>>. Acesso em: jan 2014.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

GRAMSCI, Antônio. *Cadernos do cárcere*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Colaboradores Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004. v.4.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. [Tradução de] Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Apud in MAIA, R. C. M. *Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação*. UFMG, 2001.

HIRATA, H.; KERGOËT, D. Novas configurações da divisão social do trabalho. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 132, p. 595-609, set./dez. 2007.

*INDICADORES SOB A PERSPECTIVA DE GÊNERO E RAÇA: situação no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CEDIM, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa nacional por amostragem de domicílio*. Rio de Janeiro: IBGE: 2009.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa mensal de emprego*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa mensal de emprego*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MAIA, Rousiley Celi Moreira. *Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximação às condições da deliberação*. In: GOMES, Wilson; \_\_\_\_\_. *Comunicação e democracia: problemas e perspectivas*. São Paulo: Paulus, 2001.

OLIVEIRA, Guacira. A previdência social que as mulheres querem. *Democracia Viva*, Rio de Janeiro, n. 35, p. 16-20, jun. 2007.

*RELATÓRIO indicadores sob a perspectiva de gênero e raça: situação no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CEDIM, 2007.

*RETRATO DAS DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA*. 4.ed. Brasília: IPEA; ONU; SPM; SEPIR, 2011. 39 p.

SILVA, B.; MIRANDA NETTO, A. G. *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

SIMIONATTO, I. *Gramsci, sua teoria, influência no Brasil, incidência no serviço social*. 3ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC, 2004.

SCOTT, J.W. *Gênero: uma categoria útil para análise histórica*. Tradução Christine Rufino Dabat, Maria Betânia Ávila. Recife: SOS Corpo, 1991.

WASELFISZ, Julio Jacobo. *Mapa da violência dos municípios brasileiros*. [Brasília]: OMS;SIE; RITLA, 2008.

\_\_\_\_\_. *Mapa da violência: mortes matadas por armas de fogo*. [Brasília]: CBELA; FlacsoBrasil, 2013.

## Bibliografia complementar

A seguir, destacamos alguns textos que complementam a leitura deste capítulo.

ÁVILA, Maria Betânia. Notas sobre o trabalho doméstico. In: LIMA, Maria Edinalva Bezerra et al (Orgs.). *Transformando a relação trabalho e cidadania*. São Paulo: CUT Brasil, 2007.

BATTHYÁNY, Karina (Coord.). Gênero e pobreza. *Observatório da Cidadania*, Rio de Janeiro, IBASE, 2005. ISSN 16797035.

BORGES, Paulo César Corrêa (Org.). *Sistema penal e gênero: tópicos para emancipação feminina*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

BRASIL. Senado Federal. Secretaria de Transparência DataSenado. *Violência doméstica e familiar contra a mulher*. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/noticias/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Violencia\\_Domestica\\_contra\\_a\\_Mulher\\_2013.pdf](http://www.senado.gov.br/noticias/datasenado/pdf/datasenado/DataSenado-Pesquisa-Violencia_Domestica_contra_a_Mulher_2013.pdf)>. Acesso em: dez 2013.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE MULHERES BRASILEIRAS. *Plataforma política feminista*. Brasília: Athalaia, 2002.

SAFFIOTI, H. I. B. *Ontogênese e filogênese do gênero: ordem patriarcal de gênero e a violência masculina contra mulheres*. [S.l.]: FLASCO Brasil, 2009. Disponível em: <[http://www.flasco.org.br/portal/pdf/serie\\_estudos\\_ensaios/Heleieth\\_Saffioti.pdf](http://www.flasco.org.br/portal/pdf/serie_estudos_ensaios/Heleieth_Saffioti.pdf)>. Acesso em: jan 2014.

SOARES, Cristiane. A distribuição do tempo dedicado aos afazeres domésticos entre homens e mulheres no âmbito da família. [S.l. : s.n.], [s.d.]. XVI ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS. *Anais...* Caxambú [MG]: ABEP, 2008.

→ Voltar ao Sumário

## Legislação citada

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 11.340/06*. Lei Maria da Penha. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: jan 2014.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Sites indicados

- **AMB — Articulação de Mulheres Brasileiras**  
<http://articulacaodemulheres.org.br/>
- **CEDIM — Conselho Estadual de Direitos da Mulher**  
<http://www.cedim.rj.gov.br/>
- **CFEMEA — Centro Feminista de Estudos e Assessoria**  
<http://www.cfemea.org.br/>
- **DATSUS**  
<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php>
- **IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal**  
<http://www.ibam.org.br>
- **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**  
<http://www.ibge.gov.br/home/>
- **Instituto Patrícia Galvão**  
<http://agenciapatriciagalvao.org.br/tag/instituto-patricia-galvao/>
- **Marcha Mundial das Mulheres**  
<http://www.marchamundialdasmulheres.org.br>
- **SOS Corpo — Instituto Feminista para a Democracia**  
<http://www.soscorpo.org.br>
- **SPM — Secretaria de Políticas para as Mulheres**  
<http://www.spm.gov.br/>
- **UNIFEM — Fundo das Nações Unidas para a Mulher**  
<http://www.unifem.org.br>

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Capítulo 3

# Direitos humanos e das mulheres

*Luciana Campello*

## Introdução

Direitos Humanos são referenciais éticos, filosóficos, políticos, jurídicos que orientam a ação do Estado (nação) e da sociedade na defesa, proteção e reparação de direitos fundamentais e universais.

A ética dos direitos humanos é aquela que vê, na outra pessoa, um ser merecedor de igual consideração e profundo respeito, dotado do direito de desenvolver as potencialidades humanas, de forma livre, autônoma e plena. Trata-se da ética orientada pela afirmação da dignidade e pela prevenção ao sofrimento humano.

Os direitos humanos traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana; eles não apresentam uma história linear — não compõem a história de uma marcha triunfal, nem a história de uma causa perdida de antemão —, mas a história de enfrentamentos, de lutas entre classes sociais.

A concepção contemporânea de direitos humanos veio a ser introduzida pela **Declaração** Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

A Declaração Universal de 1948 surgiu como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. A barbárie do totalitarismo invocou o combate ao paradigma dos direitos humanos, por meio do descarte de toda condição humana que fosse considerada inferior ao padrão estabelecido como referência de dignidade e da absoluta negação do significado da pessoa humana como valor fonte do Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o período pós-guerra deveria significar a esperança de sua reconstrução.

Na Declaração Universal de 1948, se fortalece a ideia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, já que a proteção desses direitos revela tema de legítimo interesse internacional. Dessa forma, chegava ao fim a era em que o Estado tratava seus nacionais como um problema de jurisdição doméstica, como decorrência de sua soberania.

Do ponto de vista puramente didático podemos dividir a evolução da concepção dos direitos humanos em fases. A primeira fase de proteção dos direitos humanos pode ser compreendida pelo temor à diferença. Essa fase foi marcada pela tônica da proteção geral e abstrata, com base na igualdade formal (perante a lei) — lembrando que o legado do nazismo adotou a diferença como base para as políticas de extermínio, sob o lema da prevalência e da superioridade da raça pura ariana e da eliminação das demais. A segunda fase dos direitos humanos foi marcada pela especificação do sujeito de direitos. Alguns grupos percebiam que seus direitos vinham sendo historicamente violados — tendo em vista suas condições específicas — o que acabava colocando-os em estado de maior vulnerabilidade. Tais grupos passaram, então, a reivindicar o direito à igualdade em sua plenitude e não apenas do ponto de vista formal (legal).

Como veremos ao longo deste capítulo, as mulheres, depois de muitas lutas, foram consideradas sujeitos de direitos específicos. A partir de lutas e ações sociais, as mulheres obtiveram avanços na proteção dos seus direitos, nas esferas internacional e interna.

Apresentamos aqui o sistema internacional de proteção dos direitos humanos, com especial destaque aos **tratados** de proteção dos direitos humanos das mulheres. Seguiremos com o foco no direito à igualdade e no direito à diferença, sob a perspectiva dos direitos humanos. Analisaremos a proteção dos direitos humanos das mulheres no Direito Brasileiro, com ênfase nos avanços decorrentes da Constituição de 1988 e da legislação ordinária adotada sob sua inspiração.

Por fim, lançaremos uma reflexão acerca da responsabilidade das instituições públicas na implementação dos direitos humanos das mulheres.

## 1. Instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos

A Declaração de 1948 introduziu a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos, inovando a gramática dos direitos humanos até então vigente.

A concepção contemporânea de direitos humanos considera:

A universalidade dos direitos humanos

- Extensão universal que se dá sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos.
- O ser humano como essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade — valor intrínseco à condição humana.

A indivisibilidade dos direitos humanos

- Princípio de que a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa.
- Quando um deles é violado, os demais também são.

Então, a partir da Declaração de 1948, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, com a adoção de diversos instrumentos internacionais de proteção. Este sistema internacional de proteção é integrado por tratados que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, invocando o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros mínimos de proteção — do “mínimo ético irredutível”.

Em 1993, a Declaração de Direitos Humanos de Viena reiterou a Declaração de 1948, afirmando que os direitos humanos compõem, assim, uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

## SAIBA MAIS

Até outubro de 2013, os principais tratados internacionais de direitos humanos contavam com a ratificação de inúmeros **Estados-partes**, conforme descrito a seguir: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de 1966, contava com 167 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966, contava com 161 Estados-partes; a **Convenção** sobre a Eliminação da Discriminação Racial, de 1966, contava com 176 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, de 1979, contava com 187 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura, de 1984, contava com 154 Estados-partes; a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, apresentava a mais ampla adesão, com 193 Estados-partes; a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de

Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, de 1990, contava com 47 ratificações; e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, de 2006, contava com 138 ratificações.

Confira a participação dos Estados-Partes na ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos.

Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África. Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU com os sistemas regionais, por sua vez, integrados pelos sistemas interamericano, europeu e africano de proteção aos direitos humanos.

### Sistemas Regionais de Proteção dos Direitos Humanos

- Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos
- Sistema Regional Europeu de Direitos Humanos
- Sistema Regional Africano de Direitos Humanos

## 1.1 Direitos humanos: afirmação da igualdade e da diferença

Quando recorremos à História, não é difícil identificar que as violações mais graves aos direitos humanos tiveram como fundamento a dicotomia do “eu versus o outro”, utilizando a diversidade como elemento para aniquilar direitos.

A diferença era o argumento para deixar o “outro” na posição de um ser menor em dignidade e direitos. Em situações limites, o “outro” era considerado um ser vazio de qualquer dignidade, um ser descartável, supérfluo: tornava-se objeto de compra e venda — como era na época da escravidão — ou de campos de extermínio — como na era nazista. Nesta direção, merecem destaque as violações da escravidão, do nazismo, do **sexismo**, do **racismo**, da **homofobia**, da **xenofobia** e de outras práticas de intolerância.

O filme americano *Intolerância* (título original *Intolerance: Love's Struggle Throughout the Ages*), dirigido por D.W. Griffith, ilustra bem algumas destas práticas. Filmado em 1916, conta quatro episódios de intolerância através da história.

Ainda que a primeira fase dos direitos humanos tenha sido pautada pelo temor à diferença, torna-se insuficiente tratar o indivíduo de forma genérica, geral ou abstrata, fazendo-se necessária a especificação do sujeito de direito. Este sujeito, então, passa a ser visto em sua peculiaridade e particularidade. Nessa ótica, determinados sujeitos de direitos — ou determinadas violações de direitos — exigem uma resposta específica e diferenciada.

Nesse cenário, as mulheres, as crianças, as populações afrodescendentes, os migrantes, as pessoas com deficiência, dentre outras categorias *vulneráveis*, devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social. Ao lado do direito à igualdade, surge, também como direito fundamental, o direito à diferença.

É importante observar aqui que o conceito de vulnerabilidade na perspectiva dos direitos humanos considera os aspectos sociais, políticos e culturais, identitários, econômicos. Diz respeito às práticas de subordinação e exclusão presentes nas relações sociais geradas pelo preconceito em razão de cor, sexo, condição social, orientação sexual, idade e crença religiosa.

Destacam-se, assim, as seguintes vertentes, no que diz respeito à concepção da igualdade:

- *igualdade formal*: pode ser reduzida à fórmula “todos são iguais perante a lei”. Ideia crucial para a abolição de privilégios;
- *igualdade material*: pode ser entendida pelo critério socioeconômico, que corresponde ao ideal de justiça social e distributiva, e pelo critério de reconhecimento de identidades. Este corresponde ao ideal de justiça orientada pelos critérios de gênero, orientação sexual, idade, raça, etnia e demais critérios.

Observe que a igualdade material se apoia no ideal de justiça que tanto pode se referir à redistribuição de bens quanto ao reconhecimento de diferentes identidades.

Do latim *identitas*, a identidade é o conjunto das características e dos traços próprios de um indivíduo ou de uma comunidade. A identidade também é a consciência que uma pessoa tem dela própria e que a torna alguém diferente das outras.

Percebemos, então, que a concepção de igualdade produz a ideia de que todos os seres humanos têm o direito à redistribuição. Logo, essa necessidade requer medidas de enfrentamento da injustiça e das desigualdades econômicas por meio da transformação nas estruturas socioeconômicas.

Da mesma forma, a noção de igualdade pressupõe o direito ao reconhecimento das diferenças. E para que esse reconhecimento se torne concreto, são necessárias medidas de enfrentamento da injustiça cultural, dos **preconceitos** e dos padrões discriminatórios, por meio da transformação cultural e da adoção de uma política de reconhecimento.

É à luz dessa política de reconhecimento que se pode avançar na reavaliação positiva de identidades discriminadas, negadas e desrespeitadas. Fazem parte da dinâmica desta política:

- a **desconstrução de estereótipos** e preconceitos, isto é, demonstrar que determinados atributos predefinidos como masculinos ou femininos não podem ser generalizados para todas as pessoas.
- a valorização da **diversidade cultural**. Nesse caso, destaca-se a importância de que as diversas produções e manifestações culturais existentes sejam reconhecidas e respeitadas, sem que precisem obedecer a um padrão de referência.

Como visto antes, a concepção material tem como objetivo construir e afirmar a igualdade com respeito à diversidade.

O reconhecimento de identidades e o direito à diferença conduzirão a uma plataforma emancipável e igualitária. A emergência conceitual do direito à diferença e do reconhecimento de identidades é capaz de refletir a crescente voz dos movimentos sociais e o surgimento de uma sociedade civil plural e diversa no marco do **multiculturalismo**.

De acordo com o sociólogo português, Boaventura de Souza Santos,

temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades (2003, p.56).

Em outras palavras, temos que o reconhecimento das diferenças entre os indivíduos é fundamental para que não se viva uma relação de desigualdade de direitos entre eles.

A garantia da igualdade, da diferença e do reconhecimento de identidades é condição e pressuposto para o direito à **autodeterminação**, bem como para o direito ao pleno desenvolvimento das potencialidades humanas, transitando-se da igualdade abstrata e geral para um conceito plural de dignidades concretas.

É nesse contexto, sob a inspiração do valor da diversidade, que os instrumentos específicos para a proteção dos direitos humanos das mulheres passam a ser elaborados, tanto no âmbito internacional, como no âmbito interno.

## 1.2 Proteção internacional dos direitos humanos das mulheres

Diante do processo de internacionalização dos direitos humanos, foi a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993 que, de forma explícita, afirmou, em seu parágrafo 18, que **os direitos humanos das mulheres e das meninas são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais**.

A Declaração de Direitos Humanos de Viena, além de reforçar a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos invocada pela Declaração Universal de 1948, confere visibilidade aos direitos humanos das mulheres e das meninas. A união dessas ideias é expressa na alusão ao processo de especificação do sujeito de direito e à justiça enquanto reconhecimento de identidades.

A diversidade é outro valor importante consagrado pela Declaração de Viena de 1993. É neste cenário que as mulheres devem ser vistas nas especificidades e peculiaridades de sua condição social: importa o respeito à diferença e à diversidade, lhes assegurando um tratamento especial.

O direito à diferença implica o direito ao reconhecimento de identidades próprias, propiciando a incorporação da perspectiva de gênero. Isto significa repensar, revisar e dar novos significados ao conceito de direitos humanos, a partir das relações sociais de gênero como um tema transversal.

O balanço das últimas três décadas permite afirmar que o movimento internacional de proteção dos direitos humanos das mulheres centrou seu foco em três questões, que serão explicadas a seguir:

- A **discriminação** contra a mulher;
- A **violência** contra a mulher;
- Os **direitos sexuais e reprodutivos**.

## a) A discriminação contra a mulher

Quanto à discriminação contra a mulher, cabe destacar a aprovação, em 1979, da *Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*, também conhecida como CEDAW (sua sigla em inglês). Diferente das Declarações — que têm uma força jurídica recomendatória e moral —, as Convenções têm força jurídica vinculante. Ou seja, os países signatários são obrigados a cumprir.

No Brasil, de acordo com orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal — Recurso Extraordinário 466.343, julgado em 03 de dezembro de 2008 —, os tratados de direitos humanos têm um status privilegiado no sistema jurídico brasileiro. A atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal confere aos tratados de direitos humanos uma hierarquia infraconstitucional, mas supralegal, ou seja: estariam hierarquicamente acima da lei e abaixo da Constituição.

A Convenção sobre a *Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher* conta com 187 Estados-partes, inclusive o Brasil, que a reafirmou em 1984. A convenção foi o resultado de reivindicação do movimento de mulheres, a partir da *Primeira Conferência Mundial sobre a Mulher*, realizada no México, em 1975. Ela trata da discriminação contra as mulheres em diferentes áreas, incluindo as esferas políticas, econômica, social e familiar. Reconhece ainda os direitos relativos à saúde, em especial os direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, direito ao trabalho e a educação, entre outros.

No entanto, destaca-se que, no plano dos direitos humanos, esta foi a Convenção que mais recebeu resistências por parte dos Estados signatários, especialmente no que tange à igualdade entre mulheres e homens na família.

As resistências encontradas eram baseadas em argumentos de ordem religiosa, cultural ou mesmo legal. Alguns países, como Bangladesh e Egito, acusaram o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher de praticar “imperialismo cultural e intolerância religiosa”, ao impor-lhes a visão de igualdade entre mulheres e homens e, inclusive na família. Esse fato reforça o quanto a implementação dos direitos humanos das mulheres está condicionada à divisão entre os espaços público e privado — em muitas sociedades a mulher é restringida ao espaço exclusivamente doméstico da casa e da família.

Vale dizer ainda que embora a democratização do espaço público, com a participação ativa de mulheres nas mais diversas arenas sociais, esteja crescendo visivelmente, ainda há a necessidade da democratização do espaço privado. Trata-se de um importante desafio, pois tal conquista no espaço privado é fundamental para que se alcance a democratização do espaço público.

A Convenção se fundamenta na dupla obrigação de eliminar a discriminação e de assegurar a igualdade. Logo, a Convenção consagra e alia duas vertentes diversas:

- repressiva-punitiva: voltada para a proibição da discriminação;
- positiva-promocional: voltada para a promoção da igualdade.

A Convenção tem por objetivo além de erradicar a discriminação contra a mulher e suas causas, estimular estratégias de promoção da igualdade: combina a proibição da discriminação com políticas afirmativas. Essas políticas devem acelerar a igualdade, mediante adoção de medidas afirmativas especiais e temporárias, que vêm aliviar e remediar o padrão discriminatório que alcança as mulheres.

Tais ações afirmativas têm por objetivo transformar a igualdade formal em igualdade material e substantiva, assegurando a diversidade e a pluralidade social. Ou seja: transformar a ideia de que todos são iguais apenas de direito — perante a lei — e não de fato, na ideia de que todos têm seus direitos assegurados sem que sua identidade seja anulada.

As ações devem ser compreendidas pelos seguintes prismas:

- a. retrospectivo: aliviar a carga de um passado discriminatório;
- b. prospectivo: fomentar a transformação social, criando uma nova realidade.

## b) A violência contra a mulher

No que se refere à violência contra a mulher, destacamos:

- a *Declaração sobre a Eliminação da Violência contra a Mulher*, aprovada pela ONU, em 1993;
- a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher* (“Convenção de Belém do Pará”), aprovada pela OEA, em 1994.

Ambas reconhecem que a violência contra a mulher, no âmbito público ou privado, constitui grave violação aos direitos humanos e limita total ou parcialmente o exercício dos demais direitos fundamentais. Os dois movimentos destacados definem a violência contra a mulher como

“qualquer ação ou conduta, baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública, como na privada” (artigo 1º).

Considera-se que ocorre uma violência baseada no gênero, quando:

- a. um ato é dirigido contra uma mulher, porque é mulher;
- b. atos afetam as mulheres de forma desproporcional.

A violência baseada no gênero reflete relações de poder historicamente desiguais e assimétricas entre mulheres e homens.

A Convenção de Belém do Pará elenca um importante catálogo de direitos a serem assegurados às mulheres, para que tenham uma vida livre de violência, tanto na esfera pública como na esfera privada. Ela consagra, ainda, deveres aos Estados-partes, para que adotem políticas destinadas a prevenir, punir e erradicar a violência contra as mulheres.

## c) Os direitos sexuais e reprodutivos

Os direitos reprodutivos envolvem a concepção, o parto, a contracepção e o aborto como elementos interligados. Sobre a relação desses elementos com a autonomia da mulher, destacamos o trecho de Ávila, quando afirma que “a impossibilidade de acesso a qualquer um deles remete a mulher para um lugar de submissão” (1994, p.9).

Em 1994, na *Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento*, ineditamente, 184 Estados reconheceram os direitos reprodutivos como direitos humanos e, em 1995, as Conferências Internacionais de Copenhague e Pequim reafirmaram esta concepção. Com efeito, a Conferência do Cairo estabeleceu relevantes princípios éticos relativos aos direitos reprodutivos, afirmando os seguintes itens como direitos fundamentais:

- a. O controle sobre as questões relativas à sexualidade e à saúde sexual e reprodutiva;
- b. A decisão livre da coerção, discriminação e violência, como um direito fundamental.

A Conferência do Cairo realça que as mulheres têm o direito individual e a responsabilidade social de decidir sobre o exercício da maternidade. Da mesma forma, deve ser garantido a ela o direito à informação e acesso aos serviços para exercer seus direitos e responsabilidades reprodutivas. Ao mesmo tempo, os homens têm uma responsabilidade pessoal e social, a partir de seu próprio comportamento sexual e fertilidade — pelos efeitos desse comportamento na saúde e bem-estar de suas companheiras e filhos.

Destaca-se, também, a recomendação internacional para que sejam revistas as legislações punitivas em relação ao aborto, a ser reconhecido como um problema de saúde pública.

Reconhecer o aborto como problema de saúde pública significa reconhecer a direta relação do alto índice de mortalidade materna no mundo em decorrência de abortamento incompleto.

De acordo com a Norma Técnica de Atenção Humanizada ao Abortamento, do Ministério da Saúde:

O abortamento representa um grave problema de saúde pública. Estima-se que ocorram, considerando apenas o Brasil, mais de um milhão de abortamentos induzidos ao ano, sendo uma das principais causas de morte materna no País. Por atravessar um emaranhado de aspectos sociais, culturais, econômicos, jurídicos, religiosos e ideológicos, é tema que incita passionalidade e dissensão, parecendo, sob consideráveis perspectivas, distante de saída. Compreender sua abrangência e (re)pensar soluções demanda tanto investimento em educação e informação — vitais no aprimoramento da capacidade crítica — quanto o comprometimento constante do Estado, dos profissionais de saúde e da sociedade em geral com o ordenamento jurídico nacional e alguns de seus mais basilares princípios: a democracia, a laicidade do Estado, a igualdade de gênero e a dignidade da pessoa humana (BRASIL, 2011, p. 5).

O conceito de direitos sexuais e reprodutivos aponta para duas linhas de pensamento diversas e complementares:

### 1. Campo da liberdade e da autodeterminação individual:

Compreende o livre exercício da sexualidade e da reprodução humana, sem discriminação, coerção e violência. Trata-se de um terreno em que é fundamental o poder de decisão no controle da fecundidade, consagrando o direito de mulheres e homens de tomarem decisões no campo da reprodução — o que compreende o direito de decidir livre e responsabilmente acerca da reprodução, do número de filhos e do intervalo entre seus nascimentos. Estamos falando do direito de autodeterminação, privacidade, intimidade, liberdade e autonomia individual.

### 2. Políticas públicas que assegurem a saúde sexual e reprodutiva:

Nessa ótica, o direito ao acesso a informações, meios e recursos seguros, disponíveis e acessíveis é fundamental. O direito ao mais elevado padrão de saúde reprodutiva e sexual também é um elemento que deve ser tratado como prioridade, contemplando a saúde como a capacidade de desfrutar de uma vida sexual segura e satisfatória, reproduzindo com a liberdade de fazê-lo ou não, quando e com qual frequência.

Considerando a proteção internacional dos direitos humanos das mulheres, a parte 2 deste capítulo se remete ao caso brasileiro, a fim de que se avalie o alcance desta proteção no âmbito interno, à luz da dinâmica interação entre as ordens internacional e local.

Há também a questão da diversidade entre as mulheres que qualifica aspectos específicos da saúde sexual e reprodutiva. As mulheres lésbicas e bissexuais possuem direitos específicos que precisam ser considerados na formulação das políticas públicas.

Antes disso, apresentamos a seguir uma lista resumindo os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.

## Sistema global de proteção dos direitos humanos (Instrumento Internacional | Data de Adoção | Data da Ratificação pelo Brasil)

- Carta das Nações Unidas — Adotada e aberta assinatura pela Conferência de São Francisco em 26/6/1945.  
Ratificada em 21/9/1945
- Declaração Universal dos Direitos Humanos — Adotada e proclamada pela Resolução 217-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1948 — Assinada em 10/12/1948
- **Pacto** Internacional dos Direitos Civis e Políticos — Adotado pela Resolução 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 6/12/1966 — Ratificado em 24/1/1992
- Protocolo Facultativo referente ao Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos — Adotado pela Resolução 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas de 16/12/1966 — Ratificado em 25/9/2009
- Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vista a à Abolição da Pena de Morte — Adotado pela Resolução 44/128 em 15/12/1989 — Ratificado em 25/9/2009
- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — Adotado pela Resolução 2.200-A (XXI) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 16/12/1966 — Ratificado em 24/1/1992
- Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio — Adotado pela Resolução 260-A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 9/12/1948 — Ratificado em 4/9/1951
- Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade — Adotado em 11/11/1970 de acordo com o artigo VIII — Ainda não ratificado pelo Brasil
- Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de Apartheid — Adotado em 18/07/1973 de acordo com o artigo XV (1) — Ainda não ratificado pelo Brasil
- Convenção Internacional contra o Apartheid nos Esportes — Adotado em 3/4/1985 de acordo com o artigo 18 (1) — Ainda não ratificado pelo Brasil
- Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes — Adotada pela Resolução 39/46 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10/12/1984 — Ratificado em 28/9/1989
- Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes — Adotado pela Resolução A/ RES/57/199 em 18/12/2002 — Ratificado em 11/1/2007
- Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher — Adotada pela Resolução 34/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 18/12/1979 — Ratificado em 1/2/1984
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher — Adotado pela Resolução A/54/ L4 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 15/10/1999 — Ratificado em 28/6/2002
- Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial — Adotada pela Resolução 2.106-A (XX) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 21/12/1965 — Ratificado em 27/3/1968
- Convenção sobre os Direitos da Criança — Adotada pela Resolução L.44 (XLIV) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 20/11/1989 — Ratificado em 24/9/1990
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o envolvimento das crianças em conflitos armados — Adotada pela Resolução A/RES/54/263 de 25/5/2000 — Ratificado em 27/1/2004
- Protocolo Facultativo a Convenção dos Direitos da Criança sobre a Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantil — Adotada pela Resolução A/RES/54/263 de 25/5/2000 — Ratificado em 27/1/2004

- Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias — Adotado em 1/07/2003 de acordo com artigo 87 (1) — Ainda não ratificado pelo Brasil
- Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência — Adotada pela Resolução n.61/106 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 13/12/2006— Ratificado em 9/7/2008
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência — Adotada pela Resolução A/RES/61/106 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 13/12/2006 — Ratificado em 1/8/2008
- Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado — Adotada pela Resolução A/RES/61/177 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 20/12/2006 — Ratificado em 29/11/2010.

## Sistema Regional Interamericano (Instrumento Internacional | Data de Adoção | Data da Ratificação pelo Brasil)

- Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de São José”) — Adotada e aberta a assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San José da Costa Rica, em 22/11/1969 — Ratificado em 25/9/1992
- Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — Adotado pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 17/11/1988 — Ratificado em 21/8/1996
- Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura — Adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 9/12/1985 — Ratificado em 20/7/1989
- Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos para Abolir a Pena de Morte — Adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 06/8/90 — Ratificado em 31/7/1996
- Convenção Interamericana sobre a Concessão dos Direitos Civis das Mulheres — Adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 5/2/1948 — Ratificado em 29/1/1952
- Convenção Interamericana sobre a Concessão os Direitos Políticos das Mulheres — Adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 5/2/194 — Ratificado em 15/2/1950
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”) — Adotada pela Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos em 6/6/1994 — Ratificado em 7/11/1995

→ [Voltar ao Sumário](#)

## 2. A proteção dos direitos humanos das mulheres no Brasil

A Constituição Federal de 1988 simbolizou o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. O texto constitucional demarca a ruptura com o regime autoritário militar, refletindo o consenso democrático. Após vinte e um anos de regime autoritário, a Constituição vem resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana.

A Carta de 1988 introduziu um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, sendo reconhecida como o documento mais abrangente e pormenorizado sobre os direitos humanos jamais adotados no Brasil.

De todas as Constituições brasileiras, a Carta de 1988 foi a que mais assegurou a participação popular em seu processo de elaboração, devido ao elevado número de emendas populares. Dessa forma, trata-se da Constituição que apresenta o maior grau de legitimidade popular.

Em relação aos direitos humanos das mulheres, destacamos a articulação desenvolvida ao longo do período pré-1988, visando à obtenção de conquistas no âmbito constitucional. Este processo teve o seu auge na elaboração da *Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes*, documento que contemplava as principais reivindicações do movimento de mulheres, a partir de ampla discussão e debate nacional.

Em razão da competente articulação do movimento durante os trabalhos constituintes, o resultado foi a incorporação da maioria significativa das reivindicações formuladas pelas mulheres no texto constitucional de 1988.

De acordo com Leila Linhares Barsted,

O movimento feminista brasileiro foi um ator fundamental nesse processo de mudança legislativa e social, denunciando desigualdades, propondo políticas públicas, atuando junto ao Poder Legislativo e, também, na interpretação da lei. Desde meados da década de 70, o movimento feminista brasileiro tem lutado em defesa da igualdade de direitos entre homens e mulheres, dos ideais de Direitos Humanos, defendendo a eliminação de todas as formas de discriminação, tanto nas leis como nas práticas sociais. De fato, a ação organizada do movimento de mulheres, no processo de elaboração da Constituição Federal de 1988, ensejou a conquista de inúmeros novos direitos e obrigações correlatas do Estado, tais como o reconhecimento da igualdade na família, o repúdio à violência doméstica, a igualdade entre filhos, o reconhecimento de direitos reprodutivos etc. (2001, p.35).

Cabe ressaltar que a ampliação da cidadania das mulheres na Constituição de 1988 foi fruto de um notável processo político de diálogo entre a sociedade e os Poderes Executivo e legislativo. As conquistas constitucionais, especialmente aquela que diz respeito à violência doméstica, deram força, na década de 90, às demandas, nos níveis estaduais e municipais, da criação de novos serviços, como abrigos e os serviços de atendimento jurídico, previstos em muitas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais (2006, p.257).

O movimento feminista — considerando as suas mais plurais vertentes — sempre teve como principal objetivo a compreensão e o enfrentamento à opressão de gênero, à discriminação, à desigualdade, à violência e à exclusão que alcançam as mulheres, por meio de diversas e distintas estratégias. A luta por plataformas igualitárias e emancipáveis nas relações entre mulheres e homens e a busca do pleno exercício de direitos humanos foi a fonte da dinâmica e do protagonismo do movimento de mulheres ao longo da história.

O êxito do movimento de mulheres, no tocante aos ganhos constitucionais, pode ser claramente evidenciado pelos dispositivos constitucionais detalhados a seguir.

## Principais direitos assegurados às mulheres pela Constituição Federal de 1988

- A *igualdade entre homens e mulheres* em geral (artigo 5º, I) e especificamente no âmbito da família (artigo 226, parágrafo 5º).
- O *reconhecimento da união estável* como entidade familiar (artigo 226, parágrafo 3º, regulamentado pelas Leis 8.971, de 29 de dezembro de 1994 e 9.278, de 10 de maio de 1996).
- A *proibição da discriminação no mercado de trabalho*, por motivo de sexo ou estado civil (artigo 7º, XXX, regulamentado pela Lei 9.029/95, de 13 de abril de 1995, que proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho).
- A *proteção especial da mulher do mercado de trabalho*, mediante incentivos específicos (artigo 7º, XX, regulamentado pela Lei 9.799/99, de 26 de maio de 1999, que insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho).
- O *planejamento familiar como uma livre decisão do casal*, devendo o Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito (artigo 226, parágrafo 7º, regulamentado pela Lei 9.263/96, de 12 de janeiro de 1996, que trata do planejamento familiar, no âmbito do atendimento global e integral à saúde).
- O *dever do Estado de coibir a violência no âmbito das relações familiares* (artigo 226, parágrafo 8º), tendo sido prevista a notificação compulsória, em território nacional, de casos de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados, nos termos da Lei 10.778/03, de 24 de novembro de 2003.

Na experiência brasileira, há que se observar que os avanços obtidos no plano internacional têm sido capazes de impulsionar transformações internas. Assim, destacamos o impacto e a influência de documentos como:

- a *Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher* de 1979;
- a *Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena* de 1993;
- o *Plano de Ação da Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento do Cairo* de 1994;
- a *Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher* de 1994;
- a *Declaração e a Plataforma de Ação da Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim* de 1995.

Estes instrumentos internacionais serviram de inspiração para o movimento de mulheres a exigir, no plano local, a implementação de avanços obtidos na esfera internacional.

Segundo Jacqueline Pitanguy,

(...) à medida que novas questões foram incorporadas à agenda dos direitos humanos, os movimentos de mulheres também ampliaram as suas estratégias de luta diante dos seus governos nacionais. As Conferências do Cairo (1994), Pequim (1995), a CEDAW e as Convenções como a de Belém do Pará foram fundamentais para a institucionalização da cidadania e dos direitos humanos das mulheres no Brasil. Podemos afirmar que a agenda dos direitos humanos das mulheres influenciou o discurso político no Brasil e desencadeou políticas públicas, em particular nos campos da saúde sexual e reprodutiva; dos direitos trabalhistas e previdenciários; dos direitos políticos e civis; e da violência de gênero (2006, p.29).

## 2.1 Adesão à Normativa Internacional

Desde o processo de democratização do país e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, os mais importantes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos foram ratificados pelo Brasil.

Além dos significativos avanços decorrentes da incorporação, pelo Estado Brasileiro, da normatividade internacional de proteção dos direitos humanos, o pós-1988 apresenta a mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira. Pode-se afirmar que a maior parte das normas de proteção aos direitos humanos foi elaborada após a Constituição de 1988, em sua decorrência e sob a sua inspiração.

De acordo com Jacqueline Pitanguy:

As últimas décadas do século 20 foram caracterizadas por um processo de consolidação da nova linguagem dos direitos humanos, que passou a contemplar também preocupações com a cidadania feminina e as relações de gênero. Paralelamente à ampliação do espaço institucional ocupado pela questão dos direitos humanos em todo mundo, verificou-se a incorporação de novas dimensões nessa agenda: assuntos como reprodução, violência e sexualidade começaram a fazer parte das discussões. No Brasil, os debates em torno de uma moderna concepção de humanidade, não mais calcada apenas na figura abstrata do homem, impulsionaram a adoção de políticas públicas e leis nos campos da saúde sexual e reprodutiva, do trabalho, dos direitos políticos e civis e da violência de gênero (2006, p.16).

## 2.2 Como estamos hoje no Brasil?

A ordem jurídica brasileira está em absoluta consonância com os parâmetros protetivos internacionais, refletindo tanto a *vertente repressiva-punitiva* — pautada pela proibição da discriminação contra a mulher —, como a *vertente promocional* — pautada pela promoção da igualdade, mediante políticas afirmativas.

No entanto, os avanços que podemos observar não chegaram a diversos campos, dentro dos quais ainda são identificados padrões discriminatórios. Vejamos alguns deles.

### a) Campo político

Embora representem 51,7% dos eleitores brasileiros, a participação das mulheres no quadro político nacional permanece tímida. De 1992 a 2012, o avanço da participação feminina foi em média, 1% no número total de mulheres eleitas a cada pleito municipal. Se continuar nesse ritmo, o demógrafo do IBGE José Eustáquio Diniz Alves, acredita que a paridade entre homens e mulheres na esfera política municipal pode demorar até 150 anos.

Em recente pesquisa do Ibope/ Instituto Patrícia Galvão, as percentagens de mulheres nas Câmaras Municipais, Prefeituras, Câmara Federal e Senado são de 12%, 10%, 8,6% e 16% respectivamente (Ibope/ Instituto Patrícia Galvão, 013).

Esses números, de acordo com estudo da União Inter-Parlamentar (IPU) colocam o Brasil em 121º lugar dentre 189 nações no ranking de igualdade entre homens e mulheres na política, atrás de países como Iraque (45º), Afeganistão, (87º) e Síria (107º).

De acordo com a Lei 9.100/95, de 29 de setembro de 1995, é prevista uma cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres. A Lei 9.504/97, de 30 de setembro de 1997, estabelece normas para as eleições, dispondo que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Já a Lei 12.034 de 2009, prevê punição para o partido que desobedecer a lei de cotas, com a perda de cinco vezes o tempo desvirtuado.

Em setembro de 2013, o Congresso Nacional lançou a Campanha “Mulher, tome partido. Filie-se”, que tem como objetivo aumentar em 20% o número de mulheres filiadas e em 30% a representação feminina na Câmara e no Senado.

## b) Administração pública

Embora as mulheres sejam 45,3% dos servidores públicos federais civis ativos do Poder Executivo, elas estão representadas em maior concentração em cargos de menor hierarquia funcional.

Conforme se avança nos cargos de maior hierarquia funcional, o número de mulheres diminui significativamente.

Para que esse quadro fique mais claro, em 2010, de acordo com os dados referentes aos cargos de DAS (Diretoria e Assessoramento Superior) quanto às funções de confiança e gratificações do Poder Executivo Federal, as mulheres compunham 45,4% dos cargos DAS1 — hierarquia inferior — e apenas 23% dos cargos DAS6 — hierarquia superior (Boletim Estatístico de Pessoal, Jan/2011).

## c) Poder Judiciário

Até o ano de 2000, não havia qualquer mulher na composição dos Tribunais Superiores. Em 1998, a participação de mulheres era de apenas 2%, e, em 2001, este percentual elevou-se a 8,20%. Os dados de 2010 apontam novo crescimento, sendo 15,7% o percentual de ministras nos Tribunais Superiores (DIEESE, 2011).

Atente-se que, na 1ª instância jurisdicional, a participação de mulheres alcança em média 30%. Quanto à participação de mulheres nos demais setores, como é o caso das diretorias de empresas, a expressiva participação de mulheres só ocorre nas áreas de serviços sociais, comunitários e pessoais, alcançando 50,2% dos cargos.

Observamos que, no que diz respeito às 1ª e 2ª instâncias jurisdicionais, a elevada participação das mulheres é explicada pelo fato desses cargos serem ocupados por concurso e não por indicação política, como ocorre nas instâncias superiores.

## d) No campo trabalhista

Para as mesmas profissões e níveis educacionais, as mulheres continuam recebendo cerca de 30% a menos do que os homens.

De acordo com o sociólogo José Pastore,

além das diferenças de renda, as mulheres enfrentam uma situação desfavorável na divisão das tarefas domésticas. Os dados indicam que os maridos brasileiros dedicam, em média, apenas 0,7 hora de seu dia ao trabalho do lar. As mulheres que trabalham fora põem 4 horas diárias (2007).

A segmentação do mercado de trabalho, uma vez mais, traduz a dicotomia “público e privado”.

Na indústria manufatureira, por exemplo, a participação de mulheres é de somente 11,5%. Já no trabalho doméstico, a participação das mulheres é majoritária.

Em 2006, a Lei 11.324/06 estabeleceu que o/a contribuinte que paga Imposto de Renda (IR) e emprega um/a trabalhador/a doméstico/a, a partir de 2007, deduza na declaração do Imposto de Renda os 12% recolhidos mensalmente à Previdência Social, referentes à contribuição patronal. Essa medida assegurou direitos a milhares de trabalhadoras domésticas (aposentadoria, licença-maternidade e auxílio doença); e estimulou o/a empregador/a a exercer a cidadania compartilhando com o governo a inclusão previdenciária de um imenso contingente de mulheres.

Em 2013, a Ementa Constitucional 72, que iguala os direitos trabalhistas dos/as trabalhares/as domésticos/as com os direitos dos demais trabalhadores, foi aprovada no Senado. A Ementa prevê, entre outros, a jornada de trabalho de 44 horas semanais, sendo 8 horas diárias, o pagamento de hora extra, adicional noturno e a obrigatoriedade do FGTS.

## e) Violência contra a mulher

A Constituição de 1988, em compasso com os tratados internacionais de direitos humanos, estabeleceu, pela primeira vez, dispositivos que contemplam a violência contra a mulher. No entanto, apenas a partir de 2003, com a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres, as políticas públicas de enfrentamento à violência contra as mulheres foram ampliadas.

Destaca-se aqui a criação, em 2005, da Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180) — com foco no acolhimento, orientação e encaminhamento para serviços especializados —, e a aprovação de legislação específica — Lei 11.340/06, conhecida como Lei “Maria da Penha” — no que diz respeito à instituição de mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. A partir dessa lei, foram estabelecidas medidas para a prevenção, assistência e proteção às mulheres em situação de violência.

O desenvolvimento das políticas públicas para enfrentamento à violência contra as mulheres pode ser percebido, com a aprovação da Lei Maria da Penha, mas também retratada em diversos documentos como a Política e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, as Diretrizes de Abrigamento das Mulheres em situação de Violência, as Diretrizes Nacionais de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres do Campo e da Floresta, Norma Técnica de Padronização dos Centros de Atendimento à Mulher em situação de Violência, Norma Técnica de Padronização das Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, entre outros.

Foi lançado recentemente o novo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que propõe políticas específicas de gênero para o triênio 2013-2015.

Apesar dos avanços, enfrentar a violência contra as mulheres permanece um dos grandes desafios, como bem destacado na CPMI sobre Violência contra as Mulheres no Brasil:

A curva ascendente de feminicídios (o assassinato de mulheres pelo fato de serem mulheres), a permanência de altos padrões de violência contra mulheres e a tolerância estatal detectada tanto por pesquisas, estudos e relatórios nacionais e internacionais quanto pelos trabalhos desta CPMI estão a demonstrar a necessidade urgente de mudanças legais e culturais em nossa sociedade. Conforme mostra a pesquisa intitulada Mapa da Violência: Homicídios de Mulheres, mais de 92 mil mulheres foram assassinadas no Brasil nos últimos trinta anos, 43 mil delas só na última década (BRASIL, 2013, p.7)

Ademais, as políticas de enfrentamento à violência contra as mulheres devem ser efetivamente assumidas pelos poderes públicos constituídos. Isso requer a criação de mecanismos políticos de empoderamento das mulheres autônomas e bem estruturados, a exemplo de Secretarias Estaduais e Municipais de Mulheres. Requer, ainda, tanto orçamento específico para o desenvolvimento de políticas públicas integradas e multissetoriais quanto o fortalecimento da Lei Maria da Penha, com a criação de Juizados, Promotorias e Defensorias Especializadas de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, além do julgamento célere dos agressores e homicidas, do enfrentamento das elevadas taxas de feminicídios e da superação de preconceitos e estereótipos profundamente arraigados (BRASIL, 2013, p. 8).

Outros dados e estudos também apontam a dimensão epidêmica da violência doméstica.

- Segundo o IPEA, entre 2009 e 2011, o Brasil registrou 16.993 homicídios contra mulheres, especialmente em casos de agressão cometida por parceiros íntimos. Tal número indica uma taxa de 5,82 óbitos para cada 100 mil mulheres.
- Apesar de ser considerada apenas a ponta do iceberg, dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN) do Ministério da Saúde apontam que 70.285 mulheres foram atendidas devido à violência doméstica, sexual ou outra em 2011 (WAISELFISZ, 2012).

A violência doméstica ocorre não apenas em classes socialmente mais desfavorecidas e em países em desenvolvimento como o Brasil, mas em diferentes classes e culturas.

Reiterando essa ideia, observe o trecho abaixo, do Comitê da ONU pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher:

A violência doméstica é uma das mais insidiosas formas de violência contra mulher. Prevalece em todas as sociedades. No âmbito das relações familiares, mulheres de todas as idades são vítimas de violência de todas as formas, incluindo o espancamento, o estupro e outras formas de abuso sexual, violência psíquica e outras, que se perpetuam por meio da tradição. A falta de independência econômica faz com que muitas mulheres permaneçam em relações violentas. (...) Estas formas de violência submetem mulheres a riscos de saúde e impedem a sua participação na vida familiar e na vida pública com base na igualdade.

Segundo a ONU, a violência doméstica é a principal causa, no mundo, de lesões em mulheres entre 15 e 44 anos.

A violência doméstica ainda apresenta o prejuízo financeiro como consequência: de acordo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento — BID —, uma em cada cinco mulheres que faltam ao trabalho, o faz por ter sofrido agressão física (*Folha de São Paulo*, 1998).

- A violência doméstica compromete 14,6% do PIB — Produto Interno Bruto — da América Latina, cerca US\$ 170 bilhões.
- No Brasil, a violência doméstica custa ao país 10,5% do seu PIB.

## f) Direitos reprodutivos e sexuais

A Carta de 1988 simboliza, novamente, um avanço ao reconhecer o planejamento familiar como uma livre decisão do casal. Cabe ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, sendo vedada qualquer coerção.

No entanto, ainda vivemos a necessidade de assegurar amplos programas de saúde reprodutiva, reavaliando a legislação punitiva referente ao aborto, de modo a convertê-lo efetivamente em problema de saúde pública.

No Código Penal brasileiro, de 1940, o aborto não é punido quando realizado para salvar a vida da gestante e quando a gravidez resulta de estupro. A Lei 11.106/05 revogou os incisos do Código Penal que consideravam que a punibilidade do estuprador estava extinta caso se casasse com a vítima ou quando a vítima se casasse com terceiro e não requeresse o prosseguimento do inquérito e ação penal.

Em 2012, o Supremo Tribunal Federal autorizou mulheres gestantes de fetos **anencéfalos** a optar por interromper a gravidez com assistência médica, sem necessidade de pedir autorização à Justiça. A decisão representa uma grande conquista quanto aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres em direção à redução dos riscos de mortalidade materna.

Outro avanço no campo dos direitos sexuais e reprodutivos diz respeito ao projeto de lei nº 12.845, sancionado no dia 1º de agosto de 2013, que prevê atendimento integral às vítimas de violência sexual em todos os serviços de urgência e emergência do SUS. O projeto, aprovado por unanimidade no Congresso Nacional, transforma em lei as diretrizes já definidas na Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher.

O país tem quase dois abortos clandestinos por minuto, ocupando o 4º lugar nas causas de morte materna no Brasil. As mulheres de baixa renda ainda constituem o grupo das vítimas mais atingidas. Estima-se que, apenas no ano de 2000, foram realizados entre 750 mil a 1,4 milhão de abortos clandestinos.

De acordo com o dossiê “Aborto Inseguro”, realizado pela Rede Feminista de Saúde, estes números apontam que o fato de o aborto ser ilegal não impede que as mulheres o façam; o que a ilegalidade promove é o aumento dos riscos aos quais essas mulheres ficam expostas, devido às condições precárias a que elas acabam se submetendo ao realizá-lo.

Observe que a taxa de mortalidade materna, no Brasil, é de cerca de 56 mortes por 100.000, contra 3 na Grécia, 5 no Japão e 7 na Austrália (WHO, 2012). Conforme conclusões da CPI da Mortalidade Materna, o Brasil apresenta um índice de mortalidade materna de cerca de 10 a 20 vezes maior do que a considerada aceitável. É importante destacar que a distribuição do óbito materno não é homogênea no país, sendo mais alta na região Norte e mais baixa na região Sudeste.

A legislação repressiva-punitiva acaba tendo impacto, sobretudo, na vida de mulheres de baixa renda. Isso porque, destituídas de outros meios e recursos, ora são obrigadas a prosseguir na gravidez indesejada, ora sujeitam-se à prática de aborto em condições de absoluta insegurança. Em outras circunstâncias, as mulheres que têm recursos financeiros são atendidas de modo seguro, com qualidade e sem risco para sua saúde e vida.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Considerações finais

Os significativos avanços obtidos na esfera constitucional e internacional, reforçados, por vezes, mediante legislação infraconstitucional esparsa, que refletem, cada qual ao seu modo, as reivindicações e anseios contemporâneos das mulheres, ainda não foram capazes de romper em definitivo com a ótica sexista e discriminatória com relação às mulheres, que as impedem de exercer, com plena autonomia e dignidade, seus direitos mais fundamentais. A realidade brasileira revela um grave padrão de desrespeito aos mais elementares direitos humanos de que são titulares as mulheres, mais da metade da população nacional.

Os avanços constitucionais e internacionais que consagram a ótica da igualdade entre os gêneros têm, por vezes, a sua força normativa gradativamente pulverizada e reduzida, mediante uma cultura que praticamente despreza o alcance destas inovações. Isso acontece porque ainda vivemos sob uma perspectiva discriminatória, fundada em uma dupla moral, que atribui pesos diversos e avaliações morais distintas a atitudes praticadas por homens e mulheres.

Os extraordinários ganhos internacionais, constitucionais e legais não implicaram automaticamente numa mudança cultural significativa. Muitas vezes, os valores da normatividade pré-1988, prevalecem como referência no lugar dos valores da normatividade introduzida a partir da Carta democrática de 1988, reforçados e revigorados pelos parâmetros protetivos internacionais.

Daí a urgência em se fomentar uma cultura fundada na observância dos parâmetros internacionais e constitucionais de proteção aos direitos humanos das mulheres. É necessária a implementação dos avanços constitucionais e internacionais já alcançados, que consagram uma ótica democrática e igualitária em relação aos gêneros.

A incorporação da perspectiva de gênero impõe, sobretudo, o desafio de mudança de paradigmas. Esse desafio, além de apontar para a necessidade de introjetar novos valores e uma nova visão de Direito, de sociedade e de mundo, traduz também a necessidade de inclusão de grande parcela da população mundial e da inclusão de seu modo de perceber e compreender a realidade.

Neste contexto, acentua-se a responsabilidade dos Poderes Públicos e dos atores políticos na promoção e defesa dos direitos humanos das mulheres: a esses Poderes cabe o enfrentamento à discriminação e à violência contra a mulher, bem como à violação aos seus direitos sexuais e reprodutivos, por meio de ações que consolidem as normas e diretrizes existentes, com destaque ao Plano Nacional de Política para as Mulheres.

No que se refere especificamente ao papel de gestores/as, assessores/as, vereadores/as e demais pessoas ligadas a organismos de promoção de direitos e políticas públicas para as mulheres, a proteção dos direitos humanos das mulheres demanda, dentre outras medidas:

- o estímulo à criação e/ou fortalecimento de secretarias estaduais e municipais de política para as mulheres, ou organismos vinculados ao Gabinete do/a Prefeito/a, para cumprir o papel de articulação e coordenação de políticas para as mulheres;
- a elaboração de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres. A SPM-PR elaborou o “Guia para a construção e implementação de planos estaduais e municipais de políticas para as mulheres”, disponível no site da Secretaria de Políticas para as Mulheres, bem como outras importantes publicações;
- a criação e/ou fortalecimento da rede de serviços especializados de enfrentamento à violência contra a mulher;
- o estímulo à criação de Comissões especializadas em direitos humanos, a fim de priorizar as medidas legislativas voltadas para a promoção dos direitos humanos das mulheres. Aqui, destacamos a proteção de seus direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais — compreendendo, por exemplo, creches para seus filhos, abrigo para as mulheres ameaçadas de morte, assistência integral à sua saúde etc. —, suplementando a legislação federal e estadual no que couber;

- a difusão dos direitos humanos das mulheres, por meio da divulgação das normas internacionais e nacionais voltadas para a proteção de seus direitos, bem como dos canais institucionais para a sua defesa, mediante a elaboração de cartilhas e de campanhas voltadas para a conscientização da população em relação aos direitos humanos das mulheres — envolvendo, por exemplo, campanhas de conscientização pública de combate à violência contra a mulher;
- a inserção da educação em direitos humanos no currículo do ensino fundamental, com ênfase na promoção da igualdade entre os gêneros, com programas de capacitação de professores;
- a capacitação profissional para mulheres em setores e profissões não ocupadas por elas;
- a implantação de serviços de disque-denúncia para casos de violação a direitos humanos das mulheres;
- o estímulo à instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito, com o fim de investigar e apurar graves denúncias de violações a direitos humanos das mulheres. Suas conclusões devem ser encaminhadas ao Ministério Público, quando necessário, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores;
- o estímulo à realização de audiências públicas sobre temas centrais aos direitos humanos das mulheres, assegurada a participação de especialistas e da sociedade civil;
- a fiscalização e o monitoramento de políticas públicas no sentido de avaliar o cumprimento dos parâmetros protetivos internacionais e nacionais voltados para os direitos humanos das mulheres.

No amplo horizonte histórico de construção dos direitos humanos das mulheres, jamais se caminhou tanto quanto nas últimas três décadas. Esse período é um marco divisório em que se concentram os maiores avanços emancipatórios, invocando, sobretudo, a reinvenção da linguagem dos direitos das mulheres. A ética emancipatória dos direitos humanos demanda transformação social, a fim de que as mulheres possam exercer, em sua plenitude, suas potencialidades, sem violência e discriminação.

Para encerrar, não esqueçamos o legado de Viena: os direitos humanos das mulheres são parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais.

Não há direitos humanos sem a plena observância dos direitos das mulheres, ou seja, não há direitos humanos sem que metade da população mundial exerça, em igualdade de condições, os direitos mais fundamentais.

De acordo com o economista indiano, Amartya Sen,

nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto o reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres. Esse é um aspecto crucial do desenvolvimento como liberdade (SEN, 2000, p. 220).

### Conceitos fundamentais examinados

- Direitos humanos
- Indivisibilidade dos direitos
- Universalidade dos direitos
- Igualdade
- Diferença
- Tratados internacionais

## Referências bibliográficas

ÁVILA, Maria Betânia de Melo. Modernidade e cidadania reprodutiva. In: \_\_\_\_\_; BERQUÓ, Elza. *Direitos reprodutivos: uma questão de cidadania*. Brasília: CFEMEA, 1994.

BARSTED, Leila Linhares. A Violência contra as mulheres no Brasil e a Convenção de Belém do Pará dez anos depois. In: *O progresso das mulheres no Brasil*. Brasília: Ford Foundation, 2006.

\_\_\_\_\_. As conferências das Nações Unidas influenciando a mudança legislativa e as decisões do poder judiciário. In: SEMINÁRIO DE DIREITOS HUMANOS: RUMO A UMA JURISPRUDÊNCIA IGUALDADE, Belo Horizonte, 1998. *Anais...* Belo Horizonte, 1998.

\_\_\_\_\_. Lei e realidade social: igualdade x desigualdade. In: \_\_\_\_\_. *As mulheres e os direitos humanos*. Rio de Janeiro: CEPIA, 2001. (Coleção Traduzindo a Legislação com a Perspectiva de Gênero).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Recursos Humanos. *Boletim estatístico de pessoal*. v.16, n.177. Brasília: Ministério do Planejamento, 2011.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Atenção humanizada ao abortamento: norma técnica / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Área Técnica de Saúde da Mulher*. 2. ed. – Brasília:Ministério da Saúde, 2011.

BRASIL. Senado Federal. *Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito da violência contra a mulher*. Brasília: Senado Federal, 2013.

CANEN, A. et al. Pesquisando multiculturalismo e educação: o que dizem as dissertações e teses. **Educação e Realidade**, v.26, n.1, p.161-181, jan/jun 2001. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/41321>>. Acesso em: jan 2014.

CEPIA. *As mulheres e os direitos humanos*. Rio de Janeiro: CEPIA, 2001. (Coleção Traduzindo a Legislação com a Perspectiva de Gênero) CONVENTION ON THE ELIMINATION OF ALL FORMS OF DISCRIMINATION AGAINST WOMEN. *Recommendationn. 19: violence against women*. [S.l.]: CEDAW, 1992. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm>>. Acesso em: jan 2014.

DICIONÁRIO de direitos humanos. [S.l. : s.n.], [s.d.]. Disponível em: <<http://escola.mpu.mp.br/dicionario/tiki-index.php>>. Acesso em: jan 2014.

DIEESE. *Anuário das mulheres brasileiras*. São Paulo: DIEESE, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

FLEURY, M. T. L. Gerenciando a diversidade cultural: experiências de empresas brasileiras. *Revista de Administração de Empresas*, 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v40n3/v40n3a03.pdf>>. Acesso em: jan 2014.

FREITAS, Angela. **Aborto**: guia para profissionais de comunicação. [coordenação de] Paula Viana. Recife: Grupo Curumim, 2011.

FORMIGA, Nilton S. et al. Inventário de sexismo ambivalente: sua adaptação e relação com o gênero. *Psicologia em Estudo*, v.7, n.1 p. 103-111, jan/jun 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pe/v7n1/v7n1a11>>. Acesso em: jan 2014.

GARCIA, Leila et al. *Violência contra mulher: feminicídios no Brasil*. [S.l.]: Ipea, 2013. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925\\_sum\\_estudo\\_feminicidio\\_leilagarcia.pdf](http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130925_sum_estudo_feminicidio_leilagarcia.pdf)>. Acesso em: jan 2014.

INFOPÉDIA. *Discriminação*. Porto: Porto Editora, c2009. Disponível em: <<http://www.infopedia.pt/>>. Acesso em: jan 2014.

INTOLERÂNCIA. Direção de D. W. Griffith. Estados Unidos: Triangle Film Corporation, 1916. Tradução de: Intolerance: Love's Struggle Throughout the Ages. 1 DVD (163 min).

LINS, F. *A hiperfenomenologia: espectros de Husserl em Derrida*. [S.l.]: Sens Public, 2006. Disponível em: <[http://www.sens-public.org/IMG/SensPublic\\_FLins\\_A\\_hiperfenomenologiaHusserlDerrida.pdf](http://www.sens-public.org/IMG/SensPublic_FLins_A_hiperfenomenologiaHusserlDerrida.pdf)>. Acesso em: jan 2014.

MAIS mulheres na política. [S.l.]: IBOPE; Instituto Patrícia Galvão, 2013. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/senado/procuradoria/publicacao/2a-edicao-do-livreto-mais-mulheres-na-politica>>. Acesso em: jan 2014.

MOVIMENTO NACIONAL DE DIREITOS HUMANOS. *Primavera já partiu*. Brasília: [s.n.], 1998.

PANDJIARJIAN, Valéria. *Os estereótipos de gênero nos processos judiciais e a violência contra a mulher na legislação*. [S.l.: s.n.], [s.d.].

PASTORE, José. O trabalho da mulher. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, mar 2007.

PIOVESAN, Flávia. Direitos civis e políticos: a conquista da cidadania feminina. In: *O progresso das mulheres no Brasil*. São Paulo: UNFIEM, 2006. p.32-52.

\_\_\_\_\_. *International litigation and local advances: the case of violence against women in Brazil*. (prelo)

\_\_\_\_\_.; PIMENTEL, Silvia (Coord.) *Relatório nacional brasileiro sobre a convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher*. Brasília, [s.n.], 2002.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. *Contribuição a partir da perspectiva de gênero ao relatório alternativo sobre o pacto internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais*. [S.l.]: CLADEM, 2003.

PITANGUY, Jacqueline. As mulheres e os direitos humanos. In: *O progresso das mulheres no Brasil*. São Paulo: UNIFEM, 2006.

REDE FEMINISTA DE SAÚDE. *Dossiê aborto inseguro*. [S.l.]: Rede Feminista de Saúde, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.redesaude.org.br/home/conteudo/biblioteca/biblioteca/dossies-da-rede-feminista/010.pdf>>. Acesso em: jan 2014

SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.56.

\_\_\_\_\_. Por uma concepção multicultural de direitos humanos, In: *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p.429-461.

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

SILVA, B. (Coord.) *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

SILVA, de Plácido E. *Vocabulário jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

O PROGRESSO das mulheres no Brasil, São Paulo: UNIFEM, 2006.

WASELFISZ, Julio Jacob. *Mapa da violência 2012: homicídios e juventudes no Brasil*. Rio de Janeiro: CEBELA; FLASCO, 2012.

TRENDS in Maternal Mortality: 1990 to 2010. [S.l.]: World Health Organization, 2012.

## Legislação citada

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 11.340/06*. Lei Maria da Penha. Cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher. Brasília: Casa Civil, 2006.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.224/01*. Dispõe sobre o crime de assédio sexual. Brasília: Casa Civil, 2001.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.778/03*. Estabelece a notificação compulsória, no território nacional, do caso de violência contra a mulher que for atendida em serviços de saúde públicos ou privados. Brasília: Casa Civil, 2003.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.324/06*. Estabelece que o/a contribuinte que paga Imposto de Renda e emprega um/a trabalhador/a doméstico/a, a partir de 2007, deduza na declaração do Imposto de Renda os 12% recolhidos mensalmente à Previdência Social, referentes à contribuição patronal. Brasília: Casa Civil, 2006.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.029/95*. Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1995.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.100/95*. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, e a cota mínima de 20% das vagas de cada partido ou coligação para a candidatura de mulheres. Brasília: Casa Civil, 1995.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.263/96*. Lei que trata do planejamento familiar, no âmbito do atendimento global e integral à saúde. Brasília: Casa Civil, 1996.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.504/97*. Estabelece normas para as eleições, dispondo que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Brasília: Casa Civil, 1997.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.799/99*. Insere na Consolidação das Leis do Trabalho regras sobre o acesso da mulher ao mercado de trabalho, assegurando-lhe especial proteção. Brasília: Casa Civil, 1999.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.015/09*. Lei que substitui a denominação dos “Crimes contra os costumes”, utilizada pelo Código Penal de 1940, por “Crimes contra a dignidade sexual”. A principal alteração está na junção, em um único artigo (art. 213), dos crimes de estupro e atentado violento ao pudor – que também passam a ser rotulados como crime hediondo. Brasília: Casa Civil, 2009.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.034/09*. Lei que altera as Leis n.9.096, de 19 de setembro de 1995 — Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 — Código Eleitoral. Brasília: Casa Civil, 2009.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Sites indicados

- Agência Patrícia Galvão  
<http://www.agenciapatriciagalvao.org.br>
- Articulação Feminista Marcosur  
<http://www.mujaeresdelsur-afm.org.uy/>
- Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero — Themis  
<http://www.themis.org.br/>
- Association for Women's Rights in Development (AWID)  
<http://www.awid.org/>
- Católicas pelo Direito de Decidir  
<http://catolicasonline.org.br/>
- Center for Women's Global Leadership (CWGL)  
<http://www.cwgl.rutgers.edu/>
- Centro de Liderança da Mulher — CELIM  
<http://www.celim.org.br/>
- Centro Feminista de Información y Acción — CEFEMINA  
<http://www.cefemina.com/>
- Cepia  
<http://www.cepia.org.br/default.asp>
- CFEMEA  
<http://www.cfemea.org.br/>
- CLADEM  
<http://cladem.org/po/>
- CNDM — Conselho Nacional dos Direitos da Mulher  
<http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>
- Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde  
<http://www.mulheres.org.br/>
- CRIOLA — Lutando pelo fortalecimento das mulheres negras  
<http://criola.org.br/criola/>
- Geledés — Instituto da Mulher Negra  
<http://www.geledes.org.br/>
- Grupo Transas do Corpo  
<http://www.transasdocorpo.org.br>

- IBAM — Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
<http://www.ibam.org.br>
- Internacional IDEA — Instituto para a Democracia e Assistência Eleitoral  
<http://www.idea.int/>
- Inter-Parliamentary Union (areas of activity — democracy through partnership between men and women in politics)  
<http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>
- Isis Internacional — Serviço de Informação e Comunicação para as Mulheres  
<http://www.isiswomen.org/>
- Liga para Eleitoras (Leaguer of Women Voters)  
<http://www.lwv.org/>
- Mulheres de Olho — Blog do Instituto Patrícia Galvão  
<http://agenciapatriciagalvao.org.br/mulheres-de-olho/>
- Núcleo de Estudos de Gênero PAGU  
<http://www.pagu.unicamp.br/>
- Observatório Brasil da Igualdade de Gênero  
<http://www.observatoriodegenero.gov.br/>
- Portal da Violência Contra a Mulher  
<http://www.violenciamulher.org.br/>
- Promotoras Legais Populares  
<http://www.promotoraslegaispopulares.org.br/>
- Rede Internacional de Informação sobre a Mulher e a Política (iKNOW Politics)  
<http://iknowpolitics.org/en>
- Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos — Rede Feminista de Saúde  
<http://redesaude.org.br/comunica/>
- Revista Cotidiano Mulher  
<http://www.cotidianomujer.org.uy/sitio/>
- Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República — SPM/PR  
<http://www.spm.gov.br>
- Sempreviva Organização Feminista — SOF  
<http://www.sof.org.br/>
- União de Mulheres de São Paulo — SP  
<http://www.uniaodemulheres.org.br>
- UNIFEM  
<http://www.unifem.org.br>

## Sistema internacional

- Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher — CEDAW (em inglês)

<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/instancias-regionais/o-comite-cedaw-2013-comite-para-a-eliminacao-de-todas-as-formas-de-discriminacao-contra-a-mulher>

- Relatoria sobre os Direitos da Mulher, da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (em espanhol)

<http://www.oas.org/es/cidh/mujeres/default.asp>

- Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Women/SRWomen/Pages/SRWomenIndex.aspx>

- Women Watch — Information and Resources on gender equality and empowerment of women

<http://www.un.org/womenwatch/directory/>

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Capítulo 4

# Políticas públicas, situação das mulheres no Brasil e histórico do feminismo

*Paula Carvalho Neves*

## Introdução

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA, Celina, 2006).

As políticas públicas abrangem um conjunto vasto de ações nos setores econômico, social, cultural, ambiental, entre outros e os instrumentos e normas que as instituem e estruturam/regulam a ação das/dos governantes e gestora/es. A perspectiva adotada neste capítulo é de que as políticas públicas são fundamentadas pelo direito coletivo, são de competência do Estado.

A qualidade do espaço da **esfera pública** é fundamental para que se possa criar um ambiente democrático favorável para a formação e execução de políticas públicas. Conforme abordagem adotada neste texto, a concepção de esfera pública remete ao caráter das relações entre Estado e Sociedade Civil envolvidos em dinâmicas de interesses coletivos e de disputas sociais e políticas.

A base fundamental da noção de esfera pública diz respeito à participação na vida pública. A esfera do privado em contraponto à esfera pública corresponde a tudo aquilo que não é abrangido pelo Estado, ou seja, as relações pessoais e as formas de convivência. O que as feministas criticavam — e continuam com essa crítica até os dias atuais — é que determinadas formas de convivência são perpassadas pela condição de subalternidade das mulheres.

A consolidação da esfera pública projeta um cenário de profundas transformações nos seguintes processos de produção:

- da legitimidade política dos governos;
- de legitimação social dos diferentes interesses e demandas.

O debate sobre as políticas públicas se ampliou no Brasil como **resultado** da luta pela democratização do Estado e da sociedade. A CF/88, marco político, institucional e jurídico, incorporou a visão do caráter universal dos direitos, tratando-os sob a regra de **equidade** e da justiça e propondo uma alteração no padrão de **proteção social** brasileiro, enfatizando o papel importante da sociedade civil nos canais de diálogo com o Estado.

Como exemplo dos canais de diálogos democráticos, temos os Conselhos que envolvem tanto a presença de representantes das associações civis, quanto do Estado e que em permanente interação podem estabelecer pautas que atendam às reivindicações sociais quanto às necessidades políticas.

Para as mulheres, em especial, a criação de um ambiente democrático é a garantia de que seus direitos serão respeitados e favorecidos a fim de eliminar todas as formas de discriminação e de violência a que estão sujeitas. Nesse sentido, a participação dos movimentos feministas na esfera pública foi fundamental a partir dos anos de 1980.

No entanto, para remontar a essa história feminista brasileira na esfera pública é importante considerar que a atuação do feminismo no Brasil é anterior a esta década.

Este capítulo analisará a importância de se adotar um olhar efetivo para as questões de gênero nas políticas públicas. Conheceremos, assim, um pouco da trajetória feminista a partir da segunda metade do século XX e compreenderemos como o desenvolvimento desses movimentos e as suas conquistas se refletiram em políticas públicas que são referência atualmente no campo da proteção dos direitos das mulheres.

Serão apresentados também os mecanismos específicos nesta área de participação democrática e as formas de diálogo entre Estado e sociedade civil que propiciam um ambiente favorável à criação de políticas públicas.

As informações que serão transmitidas ao longo do capítulo indicarão pontos de reflexão e servirão também como base para a construção, monitoramento e avaliação de políticas públicas para as mulheres, com perspectiva de **gênero**. É importante que você esteja atenta, em cada ponto apresentado e nas possibilidades que esse conteúdo pode oferecer para aprimorar a sua gestão.

# 1. A perspectiva de gênero nas políticas públicas: políticas para quem?

A perspectiva de gênero e o respeito à especificidade de mulheres e homens constituem elementos básicos de uma nova estruturação social e de direitos.

Sabemos que o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, em que o problema maior não é apenas a pobreza, mas a enorme concentração de renda nas mãos de poucos, ao passo que apenas uma pequena parte da riqueza cabe à maior parte da população. A essa forma de distribuição da riqueza denominamos desigualdade social.

A partir do enfoque da igualdade de gênero, concebe-se que mulheres e homens devem ser considerados iguais em seus direitos, e a promoção desses direitos é necessária para desfazer as desigualdades fundamentadas em hábitos culturais e sociais que estruturam as relações sociais.

Para as mulheres, significa que demandem direitos específicos que condizem com sua posição na sociedade, como a situação de enfrentamento à violência, de questões relacionadas à maternidade, sexualidade, trabalho, entre outros.

Para que essa incorporação aconteça, é preciso que se conjuguem esforços nos seguintes campos: dos **direitos individuais** e dos **direitos coletivos**, com o objetivo de promover

- políticas públicas universais e políticas públicas afirmativas direcionadas para grupos específicos;
- articulações institucionais, nas quais a sociedade possa controlar sua vigência e sua qualidade.

Assim, uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) será introduzida, responsabilizando os agentes públicos em relação à superação das desigualdades entre mulheres e homens nas políticas públicas.

Para que possamos entender um pouco da trajetória das políticas públicas para as mulheres com a perspectiva de gênero no Brasil é necessário o conhecimento de um ator social importante nesse processo: os movimentos feministas.

Os movimentos feministas emplacaram a luta pela promoção dos direitos das mulheres no Brasil e conseguiram colocar as questões de gênero na ordem do dia das políticas públicas. Conhecer esse ator social é também conhecer parte desse processo.

## 1.1 Histórico da atuação feminista nas políticas públicas para as mulheres

Para que as políticas públicas para as mulheres com o enfoque de gênero pudessem ser criadas de maneira a promover o diálogo entre Estado e sociedade civil, uma longa trajetória de movimentos feministas e de mulheres foi construída no decorrer da história brasileira.

Destacaremos aqui a atuação feminista a partir da segunda metade do século XX, que influenciou diretamente a construção de políticas públicas atuais. Com essa breve passagem pela história feminista e das mulheres brasileiras, poderemos perceber de que maneira foram sendo criados os mecanismos de diálogos para a instituição de políticas públicas para as mulheres no Brasil.

Nos anos de 1960, os movimentos sociais pelo mundo todo inauguraram um novo pensamento em relação aos padrões tradicionais da família: a liberação sexual promoveu uma forte crítica à situação das mulheres na esfera do privado. Para as feministas dessa época, principalmente na Europa e nos Estados Unidos, a luta se engajava sobre o lema **“o pessoal é político”**. Os debates giravam em torno da saúde da mulher, da família e da violência relacionada às mulheres.

A necessidade de se transformar o que era considerado privado para a esfera pública, trazia à tona questionamentos sobre como a política tratava os assuntos relacionados às mulheres e as formas de poder que eram utilizadas para manter um sistema de pensamento pautado no masculino, principalmente dentro da família.

Podemos usar como exemplo a temática da violência contra a mulher para ilustrar essa crítica. O antigo ditado pelo qual não se deve intrometer em brigas de casais levava a uma crença geral de que a violência contra as mulheres não deveria ser um assunto da esfera pública. Assim, as mulheres poderiam sofrer os mais variados maus tratos e violências, em alguns casos levando à morte, que isso não seria objeto de investigação policial, nem seria tratado como um problema social.

As repetidas reivindicações das feministas em desfazer essa construção social levaram ao surgimento de políticas públicas, no mundo inteiro, de enfrentamento à violência contra as mulheres. Mas, no Brasil, foi através de um caso de violência brutal contra uma mulher que o movimento feminista conseguiu com a aprovação da Lei Maria da Penha dar destaque para essa questão e transformar a violência contra a mulher em um problema de caráter público, que deve ser solucionado principalmente pelos mecanismos do Estado, quanto também das associações civis.

Maria da Penha é biofarmacêutica, cearense e foi casada com o professor universitário Marco Antonio Herredia Viveros. Em 1983, ela sofreu a primeira tentativa de assassinato, do seu próprio marido, quando levou um tiro nas costas enquanto dormia. O marido alegou que os dois haviam sido assaltados e, dessa forma, simulou um crime que ele próprio havia cometido. Nesta primeira tentativa, Maria da Penha saiu paraplégica.

A segunda tentativa de homicídio aconteceu meses depois, quando Viveros empurrou Maria da Penha da cadeira de rodas e tentou eletrocutá-la no chuveiro.

Apesar de a investigação ter começado em junho do mesmo ano, a denúncia só foi apresentada ao Ministério Público Estadual do Ceará em setembro do ano seguinte, e o primeiro julgamento só aconteceu oito anos após os crimes. Em 1991, os advogados de Viveros conseguiram anular o julgamento. Já em 1996, Viveros foi julgado culpado e condenado a dez anos de reclusão, mas conseguiu recorrer.

Mesmo após 15 anos de luta e pressões internacionais, a justiça brasileira ainda não havia dado decisão ao caso, nem justificativa para a demora. Com a ajuda de ONGs, Maria da Penha conseguiu enviar o caso para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (CIDH/OEA), que, pela primeira vez, acatou uma denúncia de violência doméstica. Viveiro só foi preso em 2002, para cumprir apenas dois anos de prisão.

O processo da OEA também condenou o Brasil por negligência e omissão em relação à violência doméstica. Uma das punições foi a recomendação para que fosse criada uma legislação adequada a esse tipo de violência.

Em setembro de 2006, a lei 11.340/06 finalmente entra em vigor, fazendo com que a violência contra a mulher deixe de ser tratada com um crime de menor potencial ofensivo. A lei também acaba com as penas pagas em cestas básicas ou multas, além de englobar a violência física, a sexual, a violência psicológica, a violência patrimonial e o assédio moral.

(Fonte: Observe — Observatório Lei Maria da Penha. Acesso em: set. 2013)

No histórico de lutas feministas no Brasil, voltadas para a incorporação na agenda pública das questões privadas que diziam respeito à condição feminina — do privado para o público — muitos exemplos podem ser vistos conforme segue.

## a) Década de 1960

O Estatuto da Mulher Casada de 1962 pertenceu também a esse paradigma. Nesse Estatuto, foi desfeita a condição das mulheres casadas de serem consideradas, perante a lei, como incapazes, equiparadas aos menores de idade. A partir disso, as mulheres poderiam dividir as responsabilidades com os homens no meio doméstico e interferir também nas decisões relacionadas à educação dos filhos.

## b) Década de 1970

Na década de 1970, o feminismo no Brasil atua com maior força a partir do marco de 1975 em um evento que inaugurou uma nova frente de feminismo e de atuação feminista no Brasil.

No ano de 1975, a Organização das Nações Unidas — ONU —, atendendo a uma demanda mundial de reivindicações das mulheres, inaugurou o Ano Internacional da Mulher e a Década da Mulher (1975-1985), com conferências internacionais na Cidade do México (1975), em Copenhagen (1980) e em Nairóbi (1985).

Em virtude dessa deliberação da ONU, em julho de 1975, algumas feministas cariocas realizaram o seminário que marcaria os rumos do feminismo brasileiro — **“O papel e o comportamento da mulher na realidade brasileira”** —, conhecido também por **Seminário da ABI**, que envolveu a discussão de temas polêmicos como: o aborto, o lesbianismo, o trabalho e a violência contra a mulher.

Importante considerar esse marco de 1975 para entender as reivindicações feministas naquela conjuntura política. Na atualidade esses mesmos temas são levantados pelos movimentos feministas, mas o contexto social, político e econômico é bem diferente.

Quando se fala em ambiente democrático e criação de políticas públicas com a participação dos movimentos sociais, a situação atual difere por completo de um regime político fechado sem canais de diálogo e de interação com a sociedade civil como na década de 1970. O regime político da época do Seminário da ABI, era a ditadura militar, o que significava que o Legislativo estava cerceado de suas funções. Nesse caso, Congresso Nacional e Assembleias Legislativas estavam fechados pois ao Estado era conferido o direito de legislar por decreto e de suspender direitos políticos dos cidadãos. Isso significava que nem o voto, nem a participação política poderiam ser exercidos nesse momento.

A ditadura militar manteve seu regime político fechado e autoritário em relação aos **direitos sociais** e civis durante vinte e um anos da história brasileira, abrangendo o período de 1964 a 1985.

Assim, as feministas criaram mecanismos próprios de associação que pudessem propiciar seus encontros e a criação de demandas em favor das mulheres brasileiras. Diversos grupos de reflexão foram organizados para dar visibilidade a questões próprias das mulheres. Esses grupos foram se multiplicando pelo Brasil inteiro e tinham como características serem reuniões privadas entre mulheres de diferentes idades e com o objetivo de discutir questões do cotidiano, abrangendo muitos assuntos como: sexualidade, violência, casamento, maternidade, aborto, trabalho, entre outros.

A perseguição política na ditadura militar impossibilitava que as mulheres pudessem se reunir em grandes grupos na década de 1970. Ainda assim, o Centro da Mulher Brasileira, criado em 1975, no Rio de Janeiro, conseguiu levantar uma frente importante de feministas cariocas para a difusão dos ideais de emancipação feminina.

## c) Década de 1980

Na década de 1980, o ambiente democrático já havia se modificado. A partir de 1979, com a Lei da Anistia, muitas ativistas feministas exiladas voltaram ao Brasil e as mudanças na política para as eleições governamentais em 1982, modificaram o cenário.

As feministas poderiam se associar aos partidos políticos e emplacarem suas demandas. Além disso, lentamente foram abertos canais de comunicação do Estado com os movimentos sociais que possibilitaram que políticas públicas de grande êxito pudessem ser criadas nesse momento.

Nessa época, começam a aparecer as organizações feministas abrindo novas formas de associação e de reivindicação.

Foi o caso do SOS Corpo em Recife (1981), Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde (1981) em São Paulo, o Grupo Ceres no Rio de Janeiro (1981), Nzinga — Coletivo de Mulheres Negras — (1983-1985) no Rio de Janeiro, para citar alguns dentre muitos outros. Esses grupos mais tarde se transformariam em organizações não governamentais que possuem relevante trajetória desde a década de 1980 até os dias atuais, como frentes importantes em defesa dos direitos das mulheres.

A maioria dos grupos feministas criados nas décadas de 1980 e 1990 está atuando até hoje em favor dos direitos das mulheres. O site ou as redes sociais de cada grupo contêm as informações sobre as trajetórias e também materiais educativos, publicações e cartilhas que ajudam a pensar as perspectivas de gênero nas políticas públicas para as mulheres. Selecionamos aqui alguns links, mas verifique em sua localidade quais os principais grupos feministas e em que área atuam.

- [Articulação de Mulheres Brasileiras](#)
- [Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde \(São Paulo\)](#)
- [Marcha Mundial das Mulheres](#)
- [Movimento das Mulheres Camponesas](#)
- [Rede Economia e Feminismo](#)
- [Rede Nacional Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos \(Rio de Janeiro\)](#)
- [SOS Corpo \(Recife\)](#)
- [União Brasileira de Mulheres](#)

Os ideais feministas influenciaram a implementação de importantes políticas públicas, como, por exemplo, o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (1983) e as Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres (1985), bem como a criação dos Conselhos Estaduais da Condição Feminina (1983). O caminho a seguir dependeria da ampliação dos recursos e da participação do Estado na atenção às demandas das mulheres.

A partir desse momento a criação de organismos governamentais de políticas para as mulheres que propiciassem um diálogo com o poder público e com os movimentos feministas para a criação de políticas públicas que atendessem ao conjunto de reivindicações em prol das mulheres era uma necessidade. Os próprios movimentos começaram a ter representantes na esfera institucional através da criação dos Conselhos, e, posteriormente das Coordenadorias e Secretarias voltados para a temática de gênero nas políticas para as mulheres.

Adiante, veremos como as políticas públicas para as mulheres são implementadas e como os movimentos sociais realizam esse diálogo com o poder público.

## 1.2 Como implementar políticas públicas para as mulheres?

Inserir a transversalidade de gênero, na gestão das políticas públicas, significa atuar, ao mesmo tempo, em três frentes:

- fomento da articulação intersetorial das ações no campo das políticas públicas;
- fomento da cooperação das diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal e distrital);
- estímulo à cooperação entre indivíduos e instituições das esferas pública e privada.

Para que possamos entender melhor a importância da transversalidade de gênero, vale destacar os Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres — PNPM — como instrumentos de viabilização deste processo. Esses planos foram elaborados, respectivamente, em 2004, 2008 e 2013, pelo Governo Federal, por intermédio da Secretaria de Políticas para as Mulheres — SPM —, responsável pela coordenação da política.

Conforme definição do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres para o período de 2013 a 2015:

A transversalidade das políticas de gênero é, ao mesmo tempo, um construto teórico e um conjunto de ações e de práticas políticas e governamentais. Enquanto construto teórico orientador, a transversalidade das políticas de gênero consiste em ressignificar os conceitos-chave que possibilitam um entendimento mais amplo e adequado das estruturas e dinâmicas sociais que se mobilizam — na produção de desigualdades de gênero, raciais, geracionais, de classe, entre outras (SPM, 2013, p. 10).

Os Planos propõem o desencadeamento de um processo amplo e complexo de participação social e atuações intersetoriais, otimizando os recursos disponíveis e garantindo sua aplicação em políticas com a finalidade de reduzir as desigualdades entre mulheres e homens. Dessa forma, a incorporação cotidiana da perspectiva de gênero nas políticas públicas passa a ser viável.

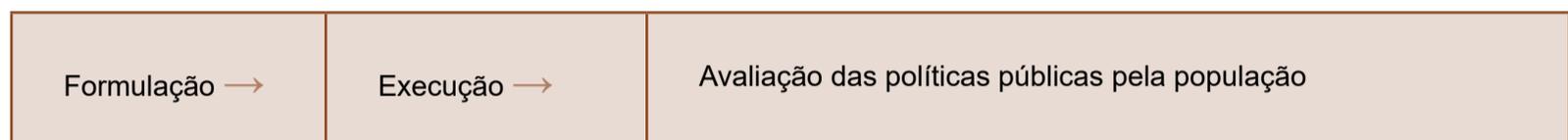
O PNPM 2013-2015 é uma importante ferramenta das mulheres nos espaços de participação nos quais se discute a implementação do enfoque de gênero na gestão governamental e reafirma os princípios orientadores da Política Nacional, a saber:

- autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida;
- busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos;
- respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação;
- caráter laico do Estado;
- universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado;
- participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas;
- transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas.

## 1.3 Formas de participação na construção de políticas públicas para as mulheres

Novos espaços de participação da sociedade civil no âmbito governamental foram criados desde o fim da década de 1980. Esses espaços foram impulsionados pelos movimentos sociais que mobilizaram grupos e atores sociais com objetivo de inscrever conquistas e direitos e exercer o controle social. Eles vêm interferir na própria definição e gestão das políticas públicas, pois alteram as relações estabelecidas entre Estado e sociedade civil.

Observa-se, portanto, a articulação das formas tradicionais da democracia representativa com as novas formas de democracia participativa e direta — o plebiscito, o referendo, os projetos de iniciativa popular, dentre outros. A sua articulação promove o enraizamento da cultura política democrática na sociedade e deve estar presente nas seguintes etapas do ciclo de políticas públicas:



As redes, as articulações, as **organizações não governamentais** — ONGs — e os grupos formados por coletivos de mulheres ou que trabalham com uma perspectiva de gênero também podem ser considerados espaços de participação da sociedade civil organizada, na discussão e formulação de políticas públicas de igualdade de gênero:

### SAIBA MAIS

- **Rede:** Atuação articulada entre diversas instituições, organizações e grupos que estabelecem relações e interações com uma finalidade e se interconectam por meio de linhas de ação ou trabalhos conjuntos. As redes podem ser consideradas atores políticos, interlocutores legítimos de governos, ONGs e empresas, no debate sobre políticas públicas.
- **ONGs:** São organizações sociais de direito privado, sem fins lucrativos, constituídas formalmente. Geralmente, são coletivos de afinidade política com atuação diversa no campo das políticas públicas, na prestação de serviços — como capacitação e projetos de geração de renda — e comprometidas com o exercício da cidadania.
- **Grupos:** Sustentam-se em identidades para além da referência de gênero em suas convergências e se articulam aos movimentos em sua ampla diversidade — mulheres negras, índias, lésbicas, trabalhadoras rurais e domésticas, dentre outras.

Os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser ampliados, a fim de abrigar a participação de novos atores sociais sob um prisma democrático necessário ao planejamento a partir do nível local. A fiscalização e o controle podem propor novos rumos para as políticas públicas. Isso significa ultrapassar o mero acompanhamento das metas físicas e financeiras, possibilitando analisar a qualidade dos serviços e o impacto das ações sobre a população atendida (CFEMEA, 2007).

## 1.4 Organismos governamentais de políticas para as mulheres

### a) Secretarias e coordenadorias da mulher

As Secretarias e Coordenadorias inovam a gestão pública ao privilegiar a inclusão da perspectiva de gênero no rol das políticas públicas. Por meio desses organismos é possível uma maior articulação de políticas para mulheres e melhores condições de intervenção pública. Isso acontece porque em sendo um organismo de governo podem contar para o seu funcionamento tanto com estrutura e orçamento próprios e basear-se nas deliberações provenientes dos conselhos e das conferências. As primeiras Coordenadorias da Mulher foram criadas em 1988.

### b) A trajetória de uma institucionalização

É importante destacar que as coordenadorias, em estados e municípios, por sua vez, inspiraram a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM). O processo de criação da SPM ocorreu na sequência apresentada a seguir, nos anos de 2002 e 2003:

- 2002: A Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher foi criada na estrutura do Ministério da Justiça, com atuação junto aos demais órgãos do Governo Federal e com a competência de propor e monitorar as políticas públicas para as mulheres.
- 2003: A Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher foi transformada em Secretaria de Direitos da Mulher (SPM), órgão especial vinculado à Presidência da República e elevada ao *status* de Ministério. Esta Secretaria é responsável pela coordenação de ações direcionadas aos direitos das mulheres e à elaboração de políticas públicas, desenvolvendo ações conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais. A Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) tem como principal objetivo promover a igualdade entre homens e mulheres e combater todas as formas de preconceito e discriminação herdadas de uma sociedade patriarcal e excludente.

São atribuições da SPM:

- assessorar direta e imediatamente a Presidenta da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres;
- elaborar e implementar campanhas educativas e não discriminatórias de caráter nacional;
- elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do Governo Federal e das demais esferas de governo;
- promover a igualdade de gênero;
- articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados para a implementação de políticas para as mulheres;
- promover o acompanhamento da implementação de legislação de **ação afirmativa** e definição de ações públicas buscando o cumprimento dos acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e de combate à discriminação.

Os organismos governamentais de políticas para as mulheres existentes até 2004 decidiram criar o Fórum Nacional de Coordenadorias, posteriormente denominado Fórum Nacional de Organismos Governamentais de Políticas para as Mulheres.

O objetivo do Fórum é potencializar as ações dos novos organismos governamentais de políticas para as mulheres em nível estadual e municipal.

## 1.5 Conferências nacionais e seus significados para as políticas públicas

As conferências são norteadoras para a formulação e implementação de políticas públicas.

Na última década — 2000 —, a democracia participativa foi amplamente fortalecida através da realização de mais 115 conferências, em diferentes áreas de políticas públicas, tais como:

- políticas para as mulheres;
- direitos humanos;
- saúde;
- saúde mental;
- cidades;
- meio ambiente;
- esportes;
- assistência social;
- cultura;
- economia;
- segurança pública;
- juventude;
- segurança alimentar e nutricional.

As conferências nacionais são chamadas pelo poder público com regularidade, sendo precedidas por conferências municipais, regionais, estaduais e distrital, compondo um processo de mobilização e de estabelecimento de consensos e compromissos.

### SAIBA MAIS

Segundo a pesquisa de Leonardo Avritzer realizada pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e divulgada em 2012, sobre as Conferências Nacionais, a modificação do cenário democrático participativo que resultou no aumento do número de conferências no período entre 2000 a 2012 se deve a maior abertura do governo em dialogar com os movimentos sociais para a criação de políticas públicas e de mecanismos de participação democrática. Assim, a pesquisa mostra que a criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres em 2003, permitiu que houvesse maior participação nas conferências de políticas para as mulheres.

[Acesse a pesquisa \(PDF\).](#)

## 1.6 Conferências nacionais de políticas para as mulheres

As conferências são uma oportunidade de comprometer os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, os partidos políticos, as organizações feministas e de mulheres e a sociedade brasileira em geral com a busca da igualdade de gênero e raça.

As conferências municipais, regionais, estaduais e distrital se desenvolvem dentro da lógica central das conferências nacionais, que é o diálogo entre o poder público e a sociedade civil. Isso ocorre desde a composição das comissões organizadoras até a formação das mesas e painéis das conferências.

Cabe destacar a importância dos municípios e o protagonismo do movimento de mulheres na convocação, planejamento e organização das Conferências, consideradas espaços estratégicos de construção de diretrizes para a ação governamental na direção da transformação das condições de vida das mulheres.

Conferência	Ano	Objetivos
I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres — I CNPM	2004	<ul style="list-style-type: none"><li>• Propor diretrizes para a fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.</li></ul>
II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	2007	<ul style="list-style-type: none"><li>• Analisar e repactuar os princípios e as diretrizes aprovadas na I CNPM.</li><li>• Avaliar a implementação do PNPM 2004/2007 nos níveis federal, estadual, municipal e distrital.</li><li>• Apresentar propostas de alteração do conteúdo do PNPM e da sua forma de execução.</li><li>• Analisar a participação política das mulheres nos espaços de poder e elaborar propostas para ampliar sua inserção.</li></ul>
III Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	2011	<ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecer a Política Nacional para Mulheres, aprovada em 2004, referendada em 2007 (SPM, 2011).</li><li>• Manter no nível federal, o II Plano Nacional de Políticas para Mulheres, com todos os seus eixos (SPM, 2011).</li></ul> <p>O destaque do Eixo 9 do PNPM — Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia, bem como o reforço da necessidade de fortalecimento das ações deste eixo no PNPM, por entender a insuficiência da estratégia da transversalidade para o enfrentamento do racismo, do sexismo e da lesbofobia nas políticas públicas e na sociedade brasileira.</p>

## 1.7 Conselhos

Os conselhos são espaços permanentes de controle social e de interlocução da sociedade civil organizada com os governos, por meio de suas representações. Eles podem ser:

- Setoriais: referentes às políticas setoriais tais como saúde, educação e assistência social.
- De direitos: voltados para determinados segmentos, a partir do reconhecimento de que enfrentam desigualdades e discriminações históricas e culturais.

Podemos destacar os seguintes conselhos de direitos:

- da criança e do adolescente;
- do idoso;
- da pessoa com deficiência;
- das mulheres.

Em 1985, em pleno contexto de redemocratização, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres (CNDM), espaço institucional para incluir as questões das mulheres nas ações governamentais e realizar o controle social por meio do monitoramento das políticas públicas.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher foi um marco na luta feminista por colocar na pauta institucional demandas próprias dos movimentos. O CNDM foi criado junto ao Ministério da Justiça em 1985, com *status* de Ministério, e a partir de 2003 foi integrado à Secretaria de Políticas para as Mulheres quando de sua criação. Em sua composição atual conta com membros da sociedade civil organizada, bem como representantes do poder público.

Na trajetória histórica podemos destacar a atuação marcante do CNDM durante a Assembleia Constituinte (1988) com a campanha Constituinte sem Mulher fica pela metade, que mobilizou os movimentos de mulheres a fazerem suas propostas para o texto constitucional. A Carta das Mulheres foi o documento que englobou praticamente todas as reivindicações feministas para entrarem na CF/88. O documento defendia a justiça social, a criação do Sistema Único de Saúde — SUS —, o ensino público e gratuito em todos os níveis, autonomia sindical, reforma agrária, reforma tributária, negociação da dívida externa entre outras propostas. Na segunda parte, o documento detalhava as demandas em relação aos direitos das mulheres no que se referia a trabalho, saúde, direitos de propriedade, sociedade conjugal entre outros (PINTO, 2003, p.75). O Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres disponibilizou seu acervo de fotos para que todas/os pudessem ter acesso a essa história tão importante de lutas. No site do Projeto Memória dos Movimentos Sociais se encontra o acervo do CNDM e também o acervo de fotos dos movimentos sociais brasileiros, disponível em: <http://www.memoriaemovimentossociais.com.br/>.

Para conhecer mais o trabalho do CNDM, as Conselheiras e as campanhas que são lançadas, acesse: <http://www.spm.gov.br/assuntos/conselho>.

## 1.8 Como o Legislativo Municipal pode contribuir para a implementação das diretrizes do PNPM no nível local?

O Plano Nacional de Políticas para as Mulheres impõe alguns desafios para o Poder Legislativo Municipal como, por exemplo:

- A incorporação dos princípios orientadores dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres aos programas e ações no âmbito das políticas municipais (igualdade e respeito à diversidade, equidade, autonomia das mulheres, **laicidade do Estado**, universalidade das políticas, justiça social, transparência dos atos públicos e participação e controle social).
- A integração da perspectiva de gênero aos processos de planejamento, monitoramento e avaliação da **efetividade, eficácia e eficiência** das políticas, programas e projetos, na definição do público-alvo das ações, na análise do impacto das ações sobre os diferentes grupos e sobre as desigualdades existentes no município.

Nesse processo, algumas peças que compõe o Ciclo Orçamentário são fundamentais para o processo de planejamento de políticas para as mulheres com a perspectiva de gênero:

- o Plano Municipal de Políticas para as Mulheres;
- o Plano Plurianual (PPA);
- a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Essas leis são elaboradas pelo Poder Executivo, e depois submetidas à apreciação do Legislativo, autorizando o gasto governamental.

→ Voltar ao Sumário

## 2. Políticas públicas municipais para as mulheres com perspectiva de gênero

Como foi visto anteriormente, cada um dos PNPM foi estabelecido a partir dos debates e da mobilização das representações da sociedade civil que participaram das conferências em todos os níveis. Esses Planos consolidam prioridades de ação nas diversas áreas setoriais das políticas públicas.

Vale destacar que essas prioridades devem ser traduzidas nas políticas estaduais, distritais e municipais por meio dos respectivos Planos de Políticas para as Mulheres em processos coordenados pelos organismos governamentais de políticas para as mulheres e pelos espaços de controle social, a exemplo dos Conselhos.

A seguir, serão apresentados alguns programas e ações governamentais desenvolvidos por diferentes níveis de governo, nas seguintes áreas de políticas públicas:

- trabalho e renda;
- educação;
- saúde;
- enfrentamento à violência doméstica e sexual.

Iniciativas nessas quatro áreas podem servir de exemplos e possibilidades de atuação de gestoras nas funções de coordenação e interlocução com as esferas de poder público ao materializar o compromisso com a igualdade entre mulheres e homens. Como visto no capítulo anterior, a transversalidade de gênero nas políticas públicas é fundamental para que se possa promover o acesso às mulheres aos seus direitos e também diminuir as desigualdades entre mulheres e homens.

## SAIBA MAIS

O governo brasileiro é comprometido com o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio — ODM — estabelecidos em 2000, pela Organização das Nações Unidas e com o apoio de 191 países. O comprometimento brasileiro com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio resultou em um pacto entre Governo Federal e os municípios a fim de atingir os 8 objetivos estipulados para o desenvolvimento humano no Brasil. Os 8 objetivos são:



- acabar com a fome e a miséria;
- educação básica de qualidade para todos;
- igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;
- reduzir a mortalidade infantil;
- melhorar a saúde materna;
- combater a AIDS, a malária e outras doenças;
- qualidade de vida e respeito ao meio ambiente;
- estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Conheça o trabalho do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o compromisso do Brasil para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a fim de ajudar a elaborar e implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano e também atuar em favor da diminuição das desigualdades entre mulheres e homens. [Acesse a Agenda de Compromissos 2013-2016.](#)

## 2.1 Política de trabalho e renda

Os avanços nos planos legal e das políticas públicas, com impacto no trabalho feminino, têm sido bastante importantes. No que se refere aos dispositivos legais, cabem ser destacadas:

- a Constituição Federal de 1988 (CF/88);
- a legislação trabalhista;
- as reformulações na Consolidação das Leis do Trabalho;
- as principais Convenções da Organização Internacional do Trabalho — OIT.

No campo das políticas públicas, as ações relacionadas ao mundo do trabalho podem ser classificadas da seguinte forma:

- ações de atendimento prioritário para as mulheres em programas já implementados pelo Governo Federal;
- ações de qualificação profissional, incentivo à geração de emprego e renda e inserção no mercado de trabalho;
- ações para a inclusão de trabalhadoras rurais e de incentivo à sua produção, ao acesso à terra, à participação e cidadania;
- ações de fiscalização para a garantia dos direitos trabalhistas das mulheres;
- ações de melhoria das condições de trabalho das trabalhadoras domésticas;
- ações de revisão da legislação;
- ações de capacitação de mulheres para o trabalho;
- ações orientadas à promoção da equidade e ao combate a todas as formas de discriminação entre mulheres e homens no mundo do trabalho.

Segundo a PNAD (Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios) de 2012, a diferença de salários entre mulheres e homens ainda é grande e é um fator importante a ser analisado em políticas públicas para as mulheres. Em 2012, as mulheres trabalhadoras recebiam o equivalente a 72,9% do rendimento dos homens. Dentre os motivos pelos quais as mulheres ainda estão em desigualdade, a dupla jornada de trabalho permanece como uma construção cultural de que a responsabilidade da casa e dos filhos são papéis atribuídos às mulheres.

O que se tem de mais novo na discussão dos direitos das mulheres em relação ao trabalho é a Emenda Constitucional — EC 72/2013 —, mais conhecida como Lei das Domésticas, cuja finalidade é regulamentar o trabalho doméstico e, proporcionar, principalmente, um reconhecimento àquelas que são estatisticamente maioria nesse tipo de ocupação, as mulheres.

Segundo os dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios), em 2011, havia 6,2 milhões de trabalhadora/es domésticas/os no país (classificação 5121 Trabalhadores dos serviços domésticos geral, que inclui caseiro, arrumadeira, faxineira e diarista).

Recentemente, a OIT divulgou dados internacionais que confirmam o Brasil como um dos países que mais emprega esse tipo de serviço, porém, ressalta as condições precárias nas quais o mesmo é realizado. Isto significa dizer que, o ingresso maciço das mulheres no mercado de trabalho, incluindo, nesse âmbito, as próprias trabalhadoras domésticas, em um contexto nacional de ausência completa de políticas públicas voltadas para a reprodução das famílias, acontece de forma precária no mercado de trabalho. Soma-se a isso o baixo estatuto moral do trabalho doméstico remunerado.

A Lei das Domésticas aprovada em abril de 2013 é uma conquista para as mulheres brasileiras e equipara o trabalho doméstico remunerado aos direitos das/dos trabalhadoras/es urbanas/os e rurais. Esses direitos estão previstos na CF/88.

Dentre os mais importantes destacam-se:

- jornada de trabalho de 8 horas por dia, totalizando 44 horas semanais;
- pagamento de hora extra como previsto na Constituição;
- férias remuneradas;
- salário equiparado ao salário mínimo, nunca podendo ser menor do que este;
- licença maternidade;
- aposentadoria.

Podemos mencionar, em relação à Lei das Domésticas, as seguintes estratégias que contribuem com o desenvolvimento de políticas para melhorar as condições de vida e trabalho dessas pessoas:

- articulação permanente com a sociedade civil organizada, identificando demandas, participando de diferentes fóruns e criando comissão temática relativa ao trabalho doméstico;
- elaboração de legislação municipal complementar às legislações federais e estaduais relativa ao trabalho doméstico;
- fiscalização ao cumprimento da legislação de incentivo à formalização do trabalho doméstico;
- apoio à produção de pesquisas e estudos sobre o trabalho doméstico;
- divulgação de informações, através de diferentes veículos, sobre a situação do trabalho doméstico e os direitos atualmente garantidos;
- produção de material educativo relativo aos direitos trabalhistas e à documentação.

## As creches

Ainda sobre o fomento de políticas que promovam melhor acesso às mulheres no mercado de trabalho, uma das principais lutas feministas é o aumento das creches públicas em período integral. O que responsabiliza o Estado pela educação infantil e diminui a demanda por entidades privadas desse tipo de cuidado.

Para que as mulheres possam ter um acesso baseado na igualdade de gênero no mercado de trabalho e não ocuparem carreiras precárias pelo fato de terem uma jornada ocupada com o cuidado com os filhos, as creches são uma ferramenta que lhes dão suporte para poderem investir nas suas carreiras e garantir uma melhor posição no mercado de trabalho.

Atualmente, o Governo Federal possui alguns programas que visam a atender a essa demanda e promover melhor acesso aos direitos das mulheres e das crianças. São eles:

- o ProInfância do Ministério da Educação, que contempla o incentivo e a ampliação de recursos voltados para a construção de creches na rede pública de ensino;
- a Ação Brasil Carinhoso, que se propõe ao atendimento das crianças de 0 a 6 anos no que diz respeito à educação e saúde; e o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento), que, dentre as suas metas, prevê construções de creches e quadras esportivas por todo país.

Uma das metas do PNPM 2013-2015 é a construção de 6 mil creches e pré-escolas por todo país até 2014.

Verifique o andamento dessa e de outras metas do PNPM na sua localidade para que as mulheres possam ter seus direitos assistidos.

## 2.2 Algumas estratégias para promoção dos direitos das mulheres no mercado de trabalho no nível local

Para melhorar o acesso às mulheres no mercado de trabalho, a atuação na gestão Municipal pode estar voltada para:

- promoção da inserção e da permanência das mulheres em relações formais de trabalho não discriminatórias em razão de sexo, origem, raça, etnia, classe social, idade, orientação sexual, identidade de gênero ou deficiência, com igualdade de rendimentos e fomento à ascensão e à permanência em cargos de direção;

- 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;
- ampliação da oferta de equipamentos públicos e de políticas que favoreçam o aumento do tempo disponível das mulheres, promovendo a sua autonomia, inclusive para a sua inserção no mercado de trabalho;
- estímulo à capacitação profissional de mulheres e a sua inserção em ocupações que não reforcem a divisão sexual do trabalho;
- promoção da proteção e seguridade social das mulheres, em especial daquelas em situação de vulnerabilidade social, pessoal ou por renda, 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 (Fonte: <http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm>. Acesso em dez. 2013).

## 2.3 Política de educação

A discussão sobre gênero no processo de formação de mulheres e homens é responsável por mudanças de posturas e valores na direção de uma sociedade mais igualitária. No âmbito do Governo Federal, por meio de parcerias firmadas pela SPM, estão sendo implementadas políticas que visam a atuar sobre a pedagogia, os currículos e a mentalidade de profissionais de educação para enfrentar a discriminação por sexo e promover o valor da igualdade entre mulheres e homens.

As políticas de educação para a igualdade de gênero vêm sendo desenvolvidas em duplo movimento:

- ações que transformem as sensibilidades e representações sobre relações de gênero e orientação sexual, para a construção de uma sociedade não sexista, não racista e não homofóbica, cujos resultados são percebidos em longo prazo;
- ações diretas de combate à desigualdade de oportunidades, voltadas para grupos específicos de mulheres, submetidos à exploração econômica, condição social, racismo, deficiência, geração, territorialidade, orientação sexual, entre outras.

Dessa forma, foram desenvolvidas iniciativas como o Programa Gênero e Diversidade na Escola, Programa Mulher e Ciência, e a revisão dos livros didáticos do ensino básico. Esse último justifica-se pela necessidade de retirar conteúdos que contribuíssem para a naturalização dos estereótipos, como, por exemplo, a figura da mulher desempenhando tarefas domésticas.

Além disso, foi estruturado em 2010, o Curso de Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça com adesão de 18 universidades no país.

## SAIBA MAIS

Destacamos, no processo de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas educacionais, o Programa Gênero e Diversidade na Escola, considerando seu caráter inovador e potencial impacto. Esse programa se propôs a capacitar docentes, de quinta a oitava séries da rede pública de ensino, em gênero, sexualidade e relações étnico-raciais.

O Programa foi criado em 2005, em uma parceria entre SPM e o Conselho Britânico, e seu último edital foi lançado em 2010. Aderiram ao Programa 10 universidades públicas que participam da Rede de Educação para a Diversidade da Universidade Aberta do Brasil.

Os conteúdos do curso foram desenvolvidos sob a coordenação do Centro Latino Americano em Sexualidade e Direitos Humanos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — CLAM/UERJ —, que também se responsabilizou pela capacitação e coordenação on-line das/os professoras/es, pela aplicação da metodologia e pela gestão do curso (ROHDEN, 2007).

Em relação às políticas educacionais, é importante mencionar a característica de autonomia de estados, municípios e do Distrito Federal, de escolas e universidades em relação à sua execução. Para que se alcance uma educação de qualidade para todas as pessoas, faz-se necessário incorporar a diversidade em toda a sua complexidade na gestão das políticas de educação, na dinâmica da aprendizagem e das relações estabelecidas no interior dos espaços escolares, e não apenas nas condições de acesso à educação.

## 2.4 Algumas estratégias para promoção dos direitos das mulheres nas políticas de educação no nível local

Nessa direção, a gestão Municipal tem um papel fundamental no processo de formação de professoras/es por meio das seguintes ações:

- promoção de políticas educacionais que enfatizem a educação das mulheres jovens e adultas nas áreas científicas e tecnológicas, nos meios urbano e rural, com vistas a reduzir a desigualdade de gênero nas carreiras e profissões;
- promoção de cursos de formação continuada de gestores e gestoras e profissionais da educação para a igualdade de gênero, raça, etnia e reconhecimento das diversidades;
- produção e difusão de conhecimentos sobre relações de gênero, identidade de gênero, orientação sexual, raça e etnia, em todos os níveis e modalidades de ensino;
- ampliação do acesso e da permanência na educação de mulheres com baixa escolaridade;
- promoção de medidas educacionais no âmbito escolar e universitário para o enfrentamento de todas as formas de violência, discriminação e preconceito contra as mulheres, considerando as dimensões raciais, étnicas, de origem, de classe social, de idade, de orientação sexual, de identidade de gênero e as mulheres com deficiência;
- estabelecimento de parcerias com a sociedade civil organizada para a formulação de ações voltadas para educação na temática da igualdade entre mulheres e homens.

## 2.5 Política de saúde

A área da saúde é um dos bons exemplos de transversalidade de gênero nas políticas desenvolvidas pelos diferentes níveis de governo. A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher, lançada em 2004, contempla os princípios e a filosofia do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM).

O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher PAISM foi criado em 1983, a fim de atender a todas as demandas das mulheres desvinculando a imagem somente reprodutiva das ações de saúde do governo, o que correspondia aos ideais feministas de descoberta do corpo das mulheres como fonte de prazer, bem-estar e como direito.

Para isso, a implementação de políticas públicas voltadas à saúde das mulheres de forma integral era importante, pois atenderiam a saúde do corpo e às demandas pessoais de todos os momentos de suas vidas.

A Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Mulher resgata as principais diretrizes estabelecidas pelo PAISM como os conceitos de integralidade, equidade e universalidade preconizados no Sistema Único de Saúde (SUS). No entanto, a sua elaboração traduz um momento político e social de maior inclusão, ampliando suas ações para grupos historicamente alijados das políticas públicas: mulheres em situação de prisão, mulheres negras, indígenas, lésbicas e bissexuais.

Essa política vem buscando consolidar os avanços no campo dos seguintes direitos:

- sexuais e reprodutivos;
- melhoria da atenção obstétrica;
- planejamento familiar;
- atenção ao abortamento inseguro;
- combate à violência doméstica e sexual;
- tratamento de mulheres vivendo com HIV/AIDS, portadoras de doenças crônico-degenerativas e de câncer ginecológico;
- atenção ao climatério;
- saúde mental;
- reprodução humana assistida.

Assegurando os direitos citados anteriormente, destacamos as seguintes ações empreendidas pelo Governo Federal:

- Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal.
- Programa de Humanização do Pré-natal e Nascimento.
- Plano Integrado de Enfrentamento da Feminização da HIV/AIDS e outras DSTs.
- Programa Saúde e Prevenção nas Escolas.
- Política Nacional de Planejamento Familiar.
- Plano de Ação para o Controle do Câncer de Mama e de Colo de Útero.
- Política Nacional de Direitos Sexuais e Reprodutivos.
- Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário.

- Política Nacional de Saúde Integral da População Negra.

No ano de 2014, foram completados 20 anos após a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, que ocorreu na cidade do Cairo em 1994. As ações do governo brasileiro voltadas para os **direitos reprodutivos** e **direitos sexuais** são parte desse compromisso firmado em 1994, para promover às mulheres brasileiras acesso aos seus direitos por meio da implementação de políticas públicas.

Sobre direitos reprodutivos, entende-se autonomia de decidir sobre a procriação.

No que diz respeito à esfera pública, implica a restrição tanto a qualquer tipo de controle coercitivo da natalidade quanto a qualquer tipo de imposição natalista que implique a proibição de usos de métodos contraceptivos.

Sobre os direitos sexuais, principalmente na esfera pública, implicam um arcabouço legal e uma atmosfera moral que, gradativamente, permitam superar uma longa tradição de se tratar as práticas sexuais que não se conformam às normas dominantes como patologia (CORREA; ALVES; JANUZZI, 2006, pp.48-51).

A autonomia de decisão quanto ao número e espaçamento de filhos e o respeito à sexualidade, são as bases para esses dois direitos. Desde 1994, vários balanços entre o governo e a sociedade civil foram feitos, para acompanhar o desenvolvimento das ações preconizadas no Programa de Ação Cairo, documento que foi criado na Conferência. O último balanço foi no ano de 2009 e está publicado, como Oficina de Trabalho — Cairo +20, no site da SPM.

## 2.6 Mortalidade materna e as possibilidades de enfrentamento

Define-se morte materna como a morte de uma mulher durante a gestação ou dentro de um período de 42 dias após o término da gestação, independente de duração ou da localização da gravidez, devida a qualquer causa relacionada com ou agravada pela gravidez ou por medidas em relação a ela, porém não devida a causas acidentais ou incidentais (Fonte: <http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/WebHelp/definicoes.htm>).

De acordo com a SPM a mortalidade materna é uma das mais graves violações dos direitos humanos das mulheres, por ser uma tragédia evitável em 92% dos casos, e por ocorrer principalmente nos países em desenvolvimento. No Brasil, a razão de mortalidade materna vem se reduzindo ao longo dos anos.

Ao avaliar o VI Relatório Nacional Brasileiro à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher CEDAW — Período: 2001-2005, o Comitê Cedaw recomendou ao Brasil que monitorasse de perto a implementação do Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna nos níveis estadual, municipal e distrital.

O governo brasileiro vem em uma luta de esforços pela redução da mortalidade materna desde a década de 1980. Em 1987, houve o 5º Encontro Internacional Mulher e Saúde na Costa Rica que oficializou uma campanha internacional para a diminuição da mortalidade materna.

No Brasil, o reflexo dessa campanha se deu pelo engajamento do governo em formular políticas públicas para o enfrentamento da mortalidade materna e na criação do dia 28 de maio como Dia Nacional da Redução da Mortalidade Materna.

Os problemas apontados, portanto, estão na ordem de cuidados voltados para mulheres no período gravídico-puerperal. Dentro desse universo, o aborto é um fator importante e tido como uma das principais causas de mortalidade maternas, mas a atuação em torno desse assunto é demasiadamente discutida na sociedade brasileira.

Para organizar as ações voltadas para o enfrentamento deste problema o Brasil instituiu o Pacto Nacional pela Redução da Mortalidade Materna, que é considerado pela Organização das Nações Unidas — ONU — um modelo de mobilização e diálogo social para a promoção dos **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Isso porque trabalha a partir da integração das três instâncias de governo — federal, estadual, municipal e distrital — e organizações representativas da sociedade civil.

Esse Pacto busca reduzir a mortalidade materna e neonatal através de ações de apoio técnico e financeiro aos municípios com as maiores taxas, e da formação de boas práticas baseadas em evidências científicas na atenção obstétrica das maternidades de referência no Sistema Único de Saúde — SUS.

No processo de construção deste Pacto, a implantação dos Comitês de Morte Materna foi identificada como uma das ações estratégicas. Essa é uma importante estratégia para a melhoria do sistema de registro desses óbitos e, conseqüentemente, para o aumento da quantidade e da qualidade das informações disponíveis relativas à mortalidade materna.

Com base nesses dados, estados e municípios e o Distrito Federal podem estabelecer políticas mais eficazes de atenção às mulheres no planejamento familiar, durante a gravidez, nos casos de aborto, no parto e no puerpério.

## 2.7 Algumas estratégias para promoção dos direitos das mulheres nas Políticas de Saúde no nível local

O impacto, a magnitude e o gasto público com a mortalidade materna tornam indispensável a atuação na gestão Municipal, que pode contribuir para:

- criação do Comitê Municipal de Morte Materna;
- fortalecimento dos Comitês Municipais de Morte Maternas já existentes;
- incentivo à adoção de práticas que reduzam a mortalidade materna (prêmios e divulgação);
- acompanhamento da taxa de mortalidade materna no município;
- apoio à produção de pesquisas e estudos sobre a mortalidade materna no município.

## SAIBA MAIS

Como criar Comitês de Morte Materna?

Passo a passo:

Os Comitês de Morte Materna são organismos de natureza interinstitucional, multiprofissional e confidencial, que visam a analisar todos os óbitos maternos e apontar medidas de intervenção para a redução na sua região de abrangência (Ministério da Saúde, 2007).

Eles também representam um importante instrumento de acompanhamento e avaliação permanente das políticas de atenção à saúde da mulher.

Assim, é importante que comitês municipais e hospitalares estejam vinculados às secretarias estaduais de saúde, para obter o apoio técnico-administrativo essencial ao exercício de suas funções. Atuando, então, como órgãos de assessoria técnica para correção de estatísticas oficiais, definição de estratégias e acompanhamento da execução das mesmas.

O primeiro passo para a criação de um Comitê de Morte Materna é a promoção de um seminário ou oficina para sensibilizar os representantes das instituições escolhidas que irão compor o Comitê.

Uma vez confirmado o interesse das instituições presentes em compor o Comitê de Morte Materna, é feita a convocação oficial, passando à aprovação do regimento interno, elaboração do plano de ação e a atividade de investigação dos óbitos maternos.

## 2.8 Política de enfrentamento à violência doméstica e sexual

O reconhecimento da violência contra a mulher como questão de interesse público, demandando o envolvimento de toda a sociedade para reduzir a sua incidência, tem possibilitado avanços significativos, especialmente na última década. Novos marcos legais foram criados, além de ter sido possível a implementação de programas e ações governamentais coordenadas envolvendo estados, municípios e o Distrito Federal na prevenção e enfrentamento à violência doméstica e sexual.

A noção de enfrentamento compreende as dimensões da prevenção, da garantia de direitos das mulheres e da assistência.

### *Dados do disque 180*

Em 2013 por ocasião da comemoração dos 7 anos da Lei Maria da Penha foram lançados dados do Disque 180 acerca dos casos de violência contra a mulher no Brasil.

Os dados revelaram que entre janeiro e junho de 2013 foram registrados 306.201 atendimentos, somando um total de 3.364.633 atendimentos desde 2006. A cobertura desse serviço nos 5.566 municípios brasileiros é de 56% e em 17 estados, o serviço cobre mais da metade dos municípios.

No topo do ranking das unidades da federação com maior cobertura se encontram:

Distrito Federal (100%), Rio de Janeiro (90,22%), Espírito Santo (82,05%), Pará (79,02%), Sergipe (74,67%) e Pernambuco (74,05%).

Os dados de janeiro a junho de 2013 apontam para o seguinte detalhamento do atendimento.

Dos 306.201 registros:

- 111.037 (36,3%) foram relacionados a solicitações de informação sobre leis;
- 59.901 (19,6%) das demandas foram direcionadas para a rede de atendimento à mulher e serviços públicos de segurança pública, saúde e justiça;
- 37.582 (12,3%), relatos de violência (física, psicológica, moral, patrimonial, sexual, cárcere privado e tráfico de pessoas);
- 1.675 (0,5%), sobre reclamações de serviços, alguns configurados como violência institucional;
- 365 (0,1%), referentes a elogios e sugestões.

Em média, foram 51 mil ocorrências por mês, correspondendo a 1.691 demandas diárias.

Ainda que os dados estejam indicando muitos atendimentos, é necessária a ampliação da rede de atendimento à violência contra as mulheres, promovendo divulgação por campanhas informativas sobre a Lei Maria da Penha e também as formas de violência que as mulheres são submetidas. Isso porque apenas 12,3% dos atendimentos são relatos de violência e 36,3% são relativos à informação sobre leis (Fonte: <http://www.compromissoeatitude.org.br/ligue-180-tem-mais-de-300-mil-registros-e-e-acessado-por-56-dos-municipios-brasileiros-spm-pr-07102013/>).

## *Enfrentamento*

No que se refere ao enfrentamento à violência contra as mulheres, as ações desenvolvidas incluem o estabelecimento e o cumprimento de normas penais que garantam a punição e a responsabilização dos agressores/autores de violência. Aqui, podemos citar a implementação da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/2006).

Entre as ações desenvolvidas destacam-se:

- a Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180);
- o Plano Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas;
- a elaboração das normas técnicas (Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual Contra Mulheres e Adolescentes);
- anticoncepção de Emergência: perguntas e respostas para profissionais de saúde;
- atenção Humanizada ao Abortamento; Padronização das DEAMs;
- uniformização dos Centros de Referência e Atendimento à Mulher em Situação de Violência);
- a realização de campanhas;
- o estabelecimento da **notificação compulsória** e da ficha padrão para os registros dos casos de violência contra a mulher nos serviços de saúde.

## *Prevenção*

A prevenção também abrange ações culturais que disseminem atitudes igualitárias e valores éticos que colaborem para a valorização da paz e para o irrestrito respeito às diversidades de gênero, raça/etnia, geração, orientação sexual, entre outras.

## *Garantia de Direitos das Mulheres*

Já no que tange à defesa e promoção dos direitos humanos das mulheres, a Política deve cumprir as recomendações previstas nos tratados internacionais voltados para a área de enfrentamento à violência contra as mulheres. Entre elas destacam-se: a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher de 1979, a “Convenção de Belém do Pará”, da qual o Brasil é signatário desde 1984.

No que diz respeito à assistência às mulheres em situação de violência, o atendimento humanizado e qualificado àquelas em situação de violência deve ser garantido, por meio de:

- formação continuada de agentes públicos e comunitários;
- criação, reaparelhamento ou reforma de serviços especializados (Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher — DEAM —, Serviços de Saúde, Casas Abrigo, Centros de Referência de Atendimento à Mulher em Situação de Violência, Instituto Médico Legal, Centros de Reabilitação e Educação do Agressor, Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, Defensorias da Mulher);
- constituição/fortalecimento da Rede de Atendimento a partir da articulação dos governos e da sociedade civil (PNPM, 2008).

Em 2007, o Governo Federal lançou o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres. Sua construção partiu da concepção de que o enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres só será possível com a implementação de ações integradas, organizadas em quatro áreas estruturantes:

- consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, incluindo a implementação da Lei Maria da Penha;
- promoção dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e enfrentamento à feminização da AIDS e outras DSTs;
- combate à **exploração sexual** e ao **tráfico de mulheres**;
- promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão (SPM, 2007a).

Recentemente foi lançado o Programa “Mulher, Viver sem Violência” em 26 unidades da federação que integram os serviços públicos de segurança, justiça, saúde, assistência social, acolhimento, abrigamento e orientação para trabalho, emprego e renda. O Programa é coordenado Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM-PR) e tem o objetivo de agilizar o atendimento às vítimas da violência de gênero.

## 2.9 Algumas estratégias para a promoção dos direitos das mulheres nas Políticas de Enfrentamento à Violência Doméstica e Sexual no nível local

A atenção aos objetivos do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, que implica na transversalidade de gênero e na integralidade das ações, é um dos desafios prioritários para a gestão Municipal, que pode contribuir para viabilizar ações em seus territórios por meio das seguintes estratégias:

- criação e/ou fortalecimento de organismos governamentais de políticas para as mulheres;

- participação na elaboração do Projeto Básico Integral (diagnóstico, definição de municípios-polo e planejamento das Ações do Pacto);
- assinatura do Acordo de Cooperação Federativa;
- constituição das Câmaras Técnicas Municipais de Gestão e Monitoramento do Pacto;
- aprovação das propostas e projetos no âmbito da Câmara Técnica Municipal e encaminhamento para a Câmara Técnica Estadual.

Para saber mais sobre a implementação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, [acesse o documento no site](#).

→ [Voltar ao Sumário](#)

## 3. Monitoramento e avaliação das políticas públicas para as mulheres

O monitoramento e a avaliação na área das políticas públicas são procedimentos estratégicos e imprescindíveis para dar transparência às ações públicas, democratizar o Estado e a sociedade civil e possibilitar a tomada de decisão. Nesse sentido, o monitoramento e a avaliação passam a ser instrumentos indispensáveis para o acompanhamento e o conhecimento do impacto das políticas públicas de gestão Municipal.

Do ponto de vista operacional, o objetivo central dos processos de monitoramento e de avaliação dos programas é melhorar a resposta dos serviços, ou seja, a capacidade de atendimento às demandas dos grupos beneficiários das ações.

A avaliação deve ser contínua, ocorrendo em todos os níveis, desde o local onde o trabalho é executado, até onde são feitas as análises globais, de abrangência regional, estadual e nacional. Deve ser tratada como uma atividade durante a sua execução e não somente a posteriori e incluir a perspectiva das mulheres.

Quanto às estratégias metodológicas e aos procedimentos técnicos, a tendência atual é de adoção de formas mistas abrangentes e totalizantes, combinando diferentes procedimentos e técnicas dos métodos quantitativos e qualitativos como perspectivas complementares. No entanto, as escolhas das estratégias metodológicas e dos procedimentos técnicos dependem da natureza do objeto da avaliação, dos recursos disponíveis, dos aspectos que serão avaliados, da informação existente e acessível, do grau de colaboração e do tempo disponível para realização.

Os instrumentos utilizados, como entrevistas e grupos focais, devem ser realizados tanto com profissionais e gestoras/es quanto com as mulheres beneficiadas com os programas e as ações públicas.

Os resultados das avaliações devem ser devolvidos aos profissionais envolvidos nos programas, criando assim oportunidades de pensar maneiras de melhorar o desempenho das ações realizadas. Tais resultados também podem servir para orientar capacitações das/dos profissionais que já atuam ou que atuarão nos programas avaliados.

Por fim, os resultados da efetividade e do impacto das ações orienta a produção de políticas públicas para as mulheres com a perspectiva de gênero.

### 3.1 Monitoramento

O monitoramento é indispensável ao processo contínuo de avaliação das políticas públicas dirigidas à construção da igualdade de gênero.

O monitoramento visa a determinar durante a execução:

- se os recursos materiais, humanos e financeiros são suficientes e adequados;
- se as atividades estão de acordo com o cronograma;
- se o plano de trabalho foi atingido e alcançou os objetivos esperados.

## O que é?

O monitoramento consiste no controle realizado durante o processo de execução de atividades, programas e/ou projetos. Portanto, ele permite a identificação de pontos positivos e negativos para realimentação do planejamento, visando a um rendimento mais satisfatório das atividades.

O monitoramento deve ocorrer por meio da ação contínua, em que instrumentos selecionados — os relatórios de gestão, os relatórios das estatísticas e dos resultados dos programas, os registros administrativos iniciais como as fichas, os cartões, as carteiras, os diagnósticos, as pesquisas de opinião, os resultados de *surveys*, dentre outros — alimentem com informações os responsáveis pelo planejamento.

## O monitoramento tem como fases fundamentais:

### Fase 1

Estabelecimento de padrões de desempenho: o que se espera como resultados.

**Características:** Serve de base de comparação entre os resultados desejados e os resultados efetivamente alcançados e definem o patamar do desempenho condizente com as expectativas criadas pelos objetivos. Os padrões podem ser quantitativos e qualitativos e devem aproveitar as experiências passadas ou semelhantes no processo de sua construção.

### Fase 2

Mensuração dos resultados: indicadores.

**Características:** Envolve as unidades de medida que devem ser as mesmas estabelecidas para os padrões de desempenho. Tais medidas devem ser:

- úteis: propiciando o início de uma ação corretiva apropriada;
- precisas: representando o fenômeno observado de maneira exata;
- atuais: servindo de ponto de partida para as ações futuras;
- econômicas: analisando o custo-benefício de sua implantação.

### Fase 3

Comparação do desempenho real com o desempenho estabelecido por meio de planos de análises bem desenhados e que respondam às principais questões acerca dos problemas enfrentados: análise.

**Características:** Permite observar se houve um alinhamento entre o planejamento e os resultados alcançados ou se o desempenho real foi diferente do esperado. Na etapa da avaliação se analisa o porquê desta variação que pode ter ocorrido devido ao uso de estratégias equivocadas, devido às modificações não previstas ou, ainda, devido a fatos imprevisíveis.

## Fase 4

Adoção de ações corretivas no sentido de aprimorar a intervenção: aprimoramento.

**Características:** Consiste nas medidas de ajuste dos procedimentos que precisam ser melhorados.

A adoção de ações deve ser:

- precisa: atuação sobre os pontos críticos;
- rápida: a demora pode comprometer toda a eficácia esperada;
- adaptável: o ajuste deve ter a intensidade do grau de desvio.

O monitoramento pode ser dividido em três momentos distintos:

1. seleção dos indicadores;
2. controle da execução do programa;
3. supervisão com vistas ao desenvolvimento técnico operacional do programa — caráter pedagógico.

O monitoramento das políticas públicas de gênero feito pelo Observatório Brasil da Igualdade de Gênero da Secretaria de Políticas das Mulheres, da Presidência da República é um dos instrumentos criados pela SPM em parceria com a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) e com organizações da sociedade civil, para a divulgação de dados sobre as mulheres e as desigualdades de gênero, bem como também para o monitoramento das políticas públicas voltadas para essa temática.

Os objetivos do Observatório são:

- monitorar indicadores de gênero e de promoção e garantia de direitos das mulheres;
- promover o acesso à informação e produzir conteúdos sobre igualdade de gênero e políticas para as mulheres para o fortalecimento da participação social;
- monitorar a mídia brasileira sobre os temas mulheres e gênero;
- garantir o diálogo nacional e internacional para o intercâmbio e disseminação de informações, dados e estatísticas.

No site do Observatório você encontra também os Relatórios de Acompanhamento dos PNPM com dados sobre os orçamentos, execução dos programas e ações, e resultados obtidos. Os últimos relatórios são referentes ao II PNPM, 2008-2009.

Para conhecer o site do Observatório Brasil da Igualdade de Gênero.

Tanto o monitoramento quanto a avaliação são instrumentos gerenciais e possuem uma relação de complementaridade entre ambos. Enquanto o monitoramento é baseado em dados rotineiramente coletados e realiza ações corretivas, a avaliação é mais episódica e se utiliza de fontes adicionais — externas — de informação. A maioria dos indicadores de avaliação também é utilizada no monitoramento e, desse modo, a avaliação é facilitada pelo monitoramento.

## Canais do monitoramento

A Secretaria de Política para as Mulheres possui vários canais de informação para a divulgação dos dados referentes às mulheres e para o acompanhamento das políticas públicas de gênero, são eles:

- Sistemas de Informação: que são uma parceria da SPM com instituição de pesquisas como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).
- Department of International Development do Reino Unido (DFID).
- Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para as Mulheres (UNIFEM).
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).
- Sistema de Acompanhamento do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.
- Sistema Rede Nacional de Atendimento à Mulher.
- Clipping Mulher.
- Cadastro de Organizações.
- Publicações Virtuais.
- Sistema Nacional de Informações de Gênero (SNIG).

Além dos dados oficiais fornecidos pela SPM, as organizações feministas também divulgam pesquisas que visam ao maior contingente de informações possível sobre as desigualdades de gênero e também as políticas públicas que buscam minimizar essas desigualdades. Para ter conhecer os dados e as pesquisas divulgados pelas organizações feministas, acesse o site da [Universidade Livre Feminista](#).

O monitoramento das políticas públicas no Brasil ainda conta com órgãos internacionais que anualmente divulgam dados sobre a situação das mulheres no Brasil, e os resultados obtidos com ações e políticas públicas:

- O PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) divulga anualmente o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, o qual conta com o perfil de cada município brasileiro em relação ao desenvolvimento humano. Consulte o [Atlas do Desenvolvimento Humano de 2013](#) e tenha acesso às informações divulgadas sobre seu município no.
- No site do UNIFEM (Fundo das Nações Unidas para a Mulher) ou ONU Mulheres, você tem acesso às publicações sobre os programas desenvolvidos e os resultados obtidos.
- O UNFPA (Fundo de População das Nações Unidas) desenvolve parcerias com governos e sociedades civis para promoção de acesso à saúde reprodutiva e sexual e divulga informações relativas às temáticas de população, saúde reprodutiva, juventude e igualdade de gênero. [Conheça o site](#).
- A OIT (Organização Internacional do Trabalho) no Brasil divulga dados sobre acesso e condições de trabalho, através da campanha Trabalho Decente, que tem estabelecido parcerias com os governos estaduais, a fim de melhorar as condições de trabalho e igualdade de gênero, entre outros objetivos. [Acesse o site da OIT](#) e conheça a Agenda de Trabalho Decente desenvolvida pela OIT e Governo Federal para a promoção de políticas públicas relacionadas ao trabalho. Você terá acesso também às políticas já realizadas a partir dessa linha temática e aos indicadores de trabalho decente com informações sobre cada estado brasileiro.
- No site do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), você encontra inúmeras publicações de divulgação de dados e programas que visem a melhorar as condições de vida de crianças, adolescentes e famílias no Brasil.

- A ONU-Habitat no Brasil, divulga dados sobre a condição de moradia e desenvolvimento sustentável, além disso possui a Campanha Urbana Mundial que busca informar e conscientizar a população mundial sobre a necessidade de ter cidades sustentáveis, com pouca desigualdade e com serviços básicos de qualidade. Visite o site e conheça mais sobre a Campanha no Brasil e os dados desenvolvidos pela ONU-Habitat.

## 3.2 Avaliação

Para que se construa a avaliação, deve-se partir da definição de uma matriz que identifique os objetivos, os indicadores e os meios de verificação. A clareza dos objetivos e metas do programa é um passo importante para mensurar o grau de mudanças ocorridas e o quanto elas correspondem efetivamente aos objetivos do programa.

### O que é?

Um processo sistemático para determinar até que ponto um programa ou intervenção alcançou seus objetivos iniciais. Trata-se de uma forma de julgamento sobre os resultados de um programa, com o objetivo de ajudar na tomada de decisão.

É preciso lembrar que a avaliação, no âmbito das políticas públicas, é um dever ético, tanto do ponto de vista do Estado, que deve proporcionar transparência na aplicação dos recursos públicos, quanto dos executores, cujo exercício profissional deve estar comprometido com os princípios que orientam as políticas públicas.

### Tipos de avaliação

Os tipos de avaliação comumente utilizados para medir diferentes programas são:

#### Eficácia

- refere-se ao grau de alcance dos objetivos e metas do projeto em um determinado período de tempo;
- está relacionada aos resultados que o programa produz sobre a sua população beneficiária (efeitos) e sobre o conjunto da população e do meio ambiente (impactos);
- contempla a análise da orientação metodológica adotada e a atuação estabelecida na consecução dos objetivos e metas, em um tempo determinado, com referência no plano, programa ou projeto originalmente exposto.

#### Eficiência

- refere-se à otimização dos recursos utilizados, ou seja, o melhor resultado possível com os recursos disponíveis;
- é a análise da relação entre os resultados e os custos envolvidos na execução de um projeto ou programa. É preciso ter claro que a expressão monetária desta relação não é suficiente para análise dos programas sociais, uma vez que tratam de questões sociais, onde os impactos geralmente não podem ser expressos financeiramente;
- responde basicamente, aos seguintes questionamentos: Quanto o programa fez? O quanto de recursos utilizou? Em quanto tempo? A eficácia observada se mantém se o programa for replicado?

## Efetividade

- revela em que medida a correspondência entre os objetivos traçados em um programa e seus resultados foram atingidos;
- procura dar conta dos resultados, tanto no plano econômico como social, da política em questão;
- é uma avaliação de impactos pois procura identificar os reflexos desta mesma intervenção no contexto maior.

Uma das tendências atuais é que se incorporem à avaliação, de modo integrado, os conceitos de **Estrutura**, **Processo** ou **gestão**.

- **Estrutura:** A avaliação da estrutura se refere às instalações físicas, equipamentos, móveis, materiais, e à adequação dos recursos humanos disponíveis.
- **Processo ou Gestão:** A avaliação de processo é orientada para as próprias ações das equipes, comparando os procedimentos empregados com o estabelecido nas normas e rotinas.

O monitoramento das próprias ações e avaliação das políticas faz parte das responsabilidades do governo! A definição de ações a serem monitoradas e políticas a serem avaliadas relaciona-se ao processo de priorização que ocorre a cada gestão e não obedece a critérios apenas técnicos, mas também políticos e econômicos, dentre outros. Para a sociedade civil, a alternativa em acompanhar os processos de monitoramento e avaliação das políticas públicas é através dos dados divulgados pelo governo. No entanto, como não cabe a essa parcela da sociedade apenas o trabalho de acompanhar, mas de participar do processo democrático, algumas organizações não governamentais monitoram através de estudos de caso, reinterpreta e reanalisam os dados produzidos pelos sistemas oficiais, ou ainda buscam informações que possam contradizer os dados oficiais (VILLELA, 2006, Pp.69-70).

## 3.3 Indicadores de desigualdade de gênero

### O que é?

Os indicadores são parâmetros quantificados ou qualitativamente elaborados que servem para detalhar se os objetivos de uma proposta estão sendo adequadamente conduzidos ou foram alcançados.

Os indicadores de desigualdade de gênero são um instrumento fundamental ao controle externo pelo Legislativo e à participação e controle social sobre as políticas públicas, portanto, indispensáveis à democratização do processo de desenvolvimento e avaliação das ações governamentais.

A evolução dos indicadores reflete direta ou indiretamente a eficácia das políticas públicas empreendidas, a efetividade da legislação em vigor e o trabalho junto aos meios de comunicação e de difusão cultural na disseminação de um novo olhar sobre a mulher e seu papel na sociedade brasileira. Tão importante quanto retratar o desempenho das ações executadas até o momento, é identificar, por meio da análise das condições de vida das populações — possibilitada pelos dados e informações estatísticas apresentadas — a necessidade de desenvolver novas ações ou redirecionar as já existentes, de elaborar novos atos normativos ou preencher lacunas naqueles em vigor e de incentivar novas abordagens por parte dos mecanismos de comunicação e mídia (Fonte: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/indicadores>).

Tomando como exemplo a avaliação e o monitoramento das ações de prevenção da violência sexual, mesmo

considerando que cada serviço tem objetivos e indicadores próprios, existem alguns indicadores, com recorte de gênero, comuns aos vários cenários que integram os diferentes tipos de avaliação e/ou monitoramento e que podem ser considerados na construção do plano de avaliação:

## Tipo de avaliação

Indicador: Recursos disponíveis

Perguntas avaliativas:

- Quais são as instalações disponíveis?
- Quais são os equipamentos disponíveis?

Indicador: Realização de capacitações

Perguntas avaliativas:

- Quantas capacitações foram realizadas para mulheres e homens?
- Como ocorreu a adesão dos/das profissionais às capacitações?

## Eficácia | Eficiência

Indicador: Acessibilidade

Perguntas avaliativas:

- Quais foram as barreiras culturais enfrentadas por mulheres e homens para acessar os serviços?
- Quais são as mudanças necessárias nas percepções dos profissionais que realizam o atendimento?
- Quais são as dificuldades socioeconômicas enfrentadas por mulheres e homens?

Indicadores: Capacidade de identificação das vítimas de violência sexual, Realização da referência apropriada, Incorporação do tema da violência sexual nas práticas educativas, Criação de protocolos de ação

Perguntas avaliativas:

- Como foram realizados os encaminhamentos para a rede de proteção?
- Quais foram os conteúdos incluídos nas práticas educativas?
- Quais foram os fluxos estabelecidos?

O monitoramento das ações de prevenção da violência sexual poderia se utilizar dos indicadores de eficiência e de eficácia mencionados, bem como do acompanhamento das atividades realizadas em cada unidade de saúde.

É preciso reforçar que a avaliação e o monitoramento das ações de prevenção da violência sexual requerem um esforço rigoroso e permanente de desenvolvimento de definições, ferramentas, estratégias e parcerias visando à criação de uma cultura avaliativa capaz de interferir na resposta oferecida pelos serviços. A avaliação constitui-se numa maneira essencial de proteger a saúde, os direitos e o bem estar da mulher.

A seguir, destacamos outras fontes disponíveis na internet, que trazem indicadores de gênero:

- Associação Brasileira de Estudos Populacionais.
- CEPAL STAT Estadísticas de América Latina y El Caribe.
- Sistema Nacional de Indicadores de Gênero.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal.
- Instituto de Segurança Pública.

O programa Mulher, Viver sem Violência, lançado pela SPM em 2013, tem como finalidade ampliar os recursos e a rede para o atendimento das mulheres vítimas de violência. Ao todo estão prometidos R\$265 milhões, sendo R\$ 137,8 milhões para 2013 e R\$127,2 milhões para 2014. O foco do programa está voltado para a prevenção da violência contra as mulheres. Procure se inteirar dos dados de violência contra as mulheres e veja se sua localidade já está comprometida com esse programa.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Considerações finais

Apesar dos inegáveis avanços alcançados na última década em relação aos direitos das mulheres e à igualdade de gênero, são muitos os desafios colocados às instâncias de governo e, em especial, à instância municipal. A incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas para as mulheres é ainda recente na experiência brasileira e não avançou na mesma intensidade nos diferentes municípios e nas diversas políticas públicas.

Nesse sentido, a atuação governamental — comprometida com a igualdade de gênero e articulada aos organismos governamentais de políticas para as mulheres — requer estratégias capazes de impactar a realidade das mulheres do município. Espera-se que a atuação de gestoras influencie no planejamento dos programas e ações municipais de maneira que a perspectiva de gênero esteja presente no desenho, na implementação, na gestão, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Leitura sugerida

Alguns textos que complementam a leitura deste capítulo.

CANDAU, V. Educação em direitos humanos e diferenças culturais: questões e buscas. *Revista Múltiplas Leituras*, v.2, nº1, jan/jun2009. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/ML/article/view/328>>. Acesso em: set 2013.

CARTILHA sobre trabalhador(a) doméstico(a): conceitos, direitos, deveres, e informações sobre a relação de trabalho. [S.l.]: Organização Internacional do Trabalho, 2012. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/cartilha%20trabalhadores%20domesticos\\_967.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/gender/pub/cartilha%20trabalhadores%20domesticos_967.pdf)>. Acesso em: jan 2014.

VALARELLI, Leonardo L. *A gestão de projetos e a construção e o uso de indicadores*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2005. Disponível em: <<http://www.casa.org.br/images/PDFARQUIVOS/Indicadores.pdf>> Acesso em: 21 out 2013.

→ Voltar ao Sumário



## Referências bibliográficas

AVRITZER, L. *Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil: texto para discussão 1739*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. *Manual dos comitês de mortalidade materna*. 3.ed. Brasília, 2007. (Série A. Normas e Manuais Técnicos)

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Lei n. 11.324/06*. Brasília: Casa Civil, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11324.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11324.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 72/13*. Brasília: Casa Civil, 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc72.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc72.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 11.340/06*. Lei Maria da Penha. Brasília: Casa Civil, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11340.htm)>. Acesso em: jan 2014.

CABRAL, G. *Exploração sexual [verbetes]*. Disponível em: <<http://www.brasilecola.com/sexualidade/exploracao-sexual.htm>>. Acesso em: jan 2014.

CENTRO FEMINISTA DE ESTUDOS E ASSESSORIA. *Perspectivas das políticas para as mulheres no PPA 2008-2011*. Brasília: CFEMEA, 2007.

CORREA, S. et al. *Direitos e saúde sexual e reprodutiva: marco teórico-conceitual e sistema de indicadores*. In: CAVENAGHI, S. (Org.). *Indicadores municipais de saúde sexual e reprodutiva*. ABEP. Brasília: UNFPA, 2006.

DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS. *Equidade [definição]*. c2014. Disponível em: <<http://www.dicio.com.br/equidade/>>. Acesso em: jan 2014.

GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR; SEBRAE apud in SOUZA, E. C. L.; LOPEZ JR., Gumersindo Sueiro. Atitude empreendedora em proprietários-gerentes de pequenas empresas: construção de um instrumento de medida. *Revista Eletrônica de Administração*, UFRGS, v. 11, n. 6, 2005.

GOMES, J.B. Apud in JOAQUIM, Nelson. Igualdade e discriminação. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n.31, 2006. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1663](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1663)>. Acesso em: fev 2014.

HABERMAS, J. Apud in MAIA, R. C. M. *Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação*. UFMG, 2001.

HOLANDA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo dicionário da língua portuguesa*. 1.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa nacional por amostra de domicílio*. Rio de Janeiro: IBGE: 2011.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa nacional por amostra de domicílio*. Rio de Janeiro: IBGE: 2012.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL apud in DIAGNÓSTICO social do Concelho de Gouveia. [Gouveia, Portugal: s.n.], 2011. Disponível em: <<http://www.cm-gouveia.pt/redesocial/Documents/Diagnostico%20Social%20Gouveia%20-%20Rede%20Social%20-%202014.pdf>>. Acesso em: dez 2013.

ISMAEL, Ricardo. *Os desafios para o desenvolvimento regional frente à integração mundial e nacional: ciclo de debates por um nordeste melhor*. Fortaleza: AFBNB, 2006. Disponível em: <[http://www.afbnb.com.br/downloads/paper\\_ricardo\\_ismael.pdf](http://www.afbnb.com.br/downloads/paper_ricardo_ismael.pdf)>. Acesso em: fev 2014.

LIMA, Máriton Silva. Direitos humanos, direitos e garantias fundamentais individuais e coletivos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, n. 1300, 22 jan. 2007. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/9416/direitos-humanos-direitos-e-garantias-fundamentais-individuais-e-coletivos>>. Acesso em: abr 2009.

MAZZILI, Hugo Nigro apud in MOREIRA, M. Z. A., VILELA, G. C. A biotecnologia, o ordenamento jurídico brasileiro e o estado democrático de direito, *Revista de Direito Ambiental*, Belo Horizonte, Editora Forum, n. 6, nov/dez 2002. Disponível em: <<http://www.pontojuridico.com/modules.php?name=News&file=article&sid=2>>. Acesso em: fev 2014.

OCB; SESCOOP. *Cooperativismo [definição]*. Disponível em: <<http://www.ocb.org.br/site/cooperativismo/index.asp>>. Acesso em: jan 2014.

PINTO, C. R. J. *Uma história do feminismo no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. (Coleção do Povo Brasileiro).

PISCITELLI, A. G. (Org.) et al. *Dossiê gênero no tráfico de pessoas*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cpa/n31/n31a02.pdf>>. Acesso em: fev. 2014.

PITANGUY, Jacqueline; BARSTED, Leila Linhares (Coord.). *O progresso das mulheres no Brasil*. Brasília: UNIFEM; Fundação Ford; Rio de Janeiro: CEPIA, 2006. 295 p.

PORTAL ECOD. *Glossário de termos*. Disponível em: <[http://www.ecodesenvolvimento.org.br/glossario-de-termos/glossario-de-termos/#anc\\_o](http://www.ecodesenvolvimento.org.br/glossario-de-termos/glossario-de-termos/#anc_o)>. Acesso em: jan 2014.

Ver também: [www.objetivosdomilenio.org.br](http://www.objetivosdomilenio.org.br).

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *[Portal online]*. Disponível em: <[http://www6.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano\\_diretor/0004/portal/secretarias/planejamento/plano\\_diretor/titulo3/0009](http://www6.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004/portal/secretarias/planejamento/plano_diretor/titulo3/0009)>. Acesso em: jan 2014.

RAWLS, John apud in BRAGA, L. A universalização dos direitos humanos: críticas, possibilidades e o pensamento de Rawls como resposta. I SIMPÓSIO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS SAN TIAGO DANTAS. *Anais...* São Paulo: UNESP; UNICAMP; PUC\_SP, 2007. Disponível em: <<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/braga.pdf>>. Acesso em: fev 2014.

ROHDEN, Fabíola et. al. *Gênero e diversidade na escola: formação de professoras/es em gênero, sexualidade, orientação sexual e relações étnico-raciais*. Rio de Janeiro: CEPESC, 2007.

SANCHES, O. M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 2004.

SCOTT, J. *Gênero: uma categoria útil de análise histórica*. Recife: SOS Corpo, 1991.

SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES. *Memória 2003-2006*. Brasília: 2006.

\_\_\_\_\_. *Enfrentamento à violência contra a mulher: balanço de ações 2006-2007*. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. *II Plano nacional de políticas para as mulheres*. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. *Plano nacional de políticas para as mulheres*. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. *Textos e roteiros de discussão: conferências municipais e/ou regionais e conferências estaduais de políticas para as mulheres*. Brasília, 2007.

SILVA, B. (Coord.) *Dicionário de ciências sociais*. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

TEIXEIRA, Maria da Glória et al. Seleção das doenças de notificação compulsória: critérios e recomendações para as três esferas de governo. *Informe Epidemiológico do SUS*, v.7, n. 1, p.7-28, mar. 1998. ISSN 0104-1673. Disponível em: <[http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-16731998000100002&lng=pt&nrm=iso](http://scielo.iec.pa.gov.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-16731998000100002&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: jan 2014.

VILLELA, W. *Experiências anteriores com indicadores de saúde sexual e reprodutiva*. In: CAVENAGHI, S. (Org.). *Indicadores municipais de Saúde Sexual e Reprodutiva*. ABEP. Brasília: UNFPA, 2006.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Sites indicados

- **Articulação de Mulheres Brasileiras**  
<http://www.articulacaodemulheres.org.br/amb/>
- **Articulação de Mulheres Negras Brasileiras**  
<http://www.amnb.org.br/site/index.php>
- **Associação Brasileira de Estudos Populacionais**  
<http://www.abep.org.br/?q=node>
- **Banco de dados do Sistema Único de Saúde**  
<http://www.datasus.gov.br/cid10/V2008/WebHelp/definicoes.htm>
- **CEPAL STAT Estadísticas de América Latina y El Caribe: indicadores de gênero**  
<http://www.eclac.org/mujer/proyectos/perfiles/default.htm>
- **Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde**  
<http://www.mulheres.org.br/>
- **Conselho Estadual de Direitos da Mulher: indicadores de gênero**  
<http://www.cedim.rj.gov.br/>
- **Curso Gestão de Políticas Públicas em Gênero e Raça**  
<http://www.fe.unb.br/noticias/494-selecao-de-tutores-especializacao-em-gestao-de-politicas-publicas-em-genero-e-raca-gppger>
- **Consultor Jurídico**  
<http://www.conjur.com.br>
- **Dicionário Online de Português**  
<http://www.dicio.com.br/equidade/>
- **Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (Dataprev)**  
<http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/42/1962/4121.htm>
- **Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)**  
<http://www.unicef.org/brazil/pt/>
- **Fundo das Nações Unidas para as Mulheres (ONU Mulheres)**  
<http://www.unifem.org.br/>
- **Fundo de População das Nações Unidas**  
<http://www.unfpa.org.br/novo/>
- **Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA)**  
<http://www.unfpa.org.br/novo/>

- Instituto Brasileiro de Administração Municipal: gestão em gênero e raça  
<http://www.ibam.org.br/estudos?temas=69&busca=Palavra-chave>
- Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada: Conferências Nacionais  
[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1739.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1739.pdf)
- Instituto de Segurança Pública  
<http://www.isp.rj.gov.br/>
- Marcha Mundial das Mulheres  
<http://marchamulheres.wordpress.com/>
- Ministério do Desenvolvimento Social  
<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/brasil-carinhoso>
- Movimento das Mulheres Camponesas  
<http://www.mmcbrasil.com.br/site/>
- Objetivos do Milênio  
<http://www.odmbrasil.gov.br/agenda-de-compromissos-2013-2016>
- Observatório Brasil da Igualdade de Gênero  
<http://www.observatoriodegenero.gov.br/>
- Observe: Observatório Lei Maria da Penha  
[http://www.observe.ufba.br/lei\\_mariadapenha/](http://www.observe.ufba.br/lei_mariadapenha/)
- Oficina de Trabalho: Cairo +20  
<http://www.spm.gov.br/sobre/a-secretaria/subsecretaria-de-articulacao-institucional-e-acoes-tematicas/coordenacao-geral-de-programas-e-acoes-de-saude-e-participacao-politica/acoes-1/oficina-de-trabalho-2013-cairo-20>
- ONU-Habitat  
<http://www.onuhabitat.org/>
- Organização Internacional do Trabalho  
<http://www.oit.org.br/>
- Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres  
<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2011/pacto-nacional>
- Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  
<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
<http://www.pnud.org.br>
- Programa Gênero e Diversidade na Escola  
[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6330](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=6330)
- Programa Pró-Equidade de Gênero

[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes\\_pt/Institucional/BNDES\\_Transparente/Pro-equidade\\_de\\_genero/](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/BNDES_Transparente/Pro-equidade_de_genero/)

- **Projeto Memória dos Movimentos Sociais**

<http://www.memoriaemovimentossociais.com.br/>

- **Receita Federal do Brasil**

<http://www.receita.fazenda.gov.br/>

- **Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação**

<http://redebrasileirademea.ning.com/>

- **Rede Economia e Feminismo (REF)**

<http://www.sof.org.br/rede-economia-e-feminismo>

- **Rede Nacional Feminista de Saúde Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos**

<http://www.redesaude.org.br/home/>

- **SciELO— Scientific Electronic Library Online**

<http://www.scielo.org/>

- **Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM)**

<http://www.spm.gov.br/>

- **Senado Federal — Brasil**

<http://www.senado.gov.br/>

- **Sistema Nacional de Indicadores de Gênero**

<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/indicadores/indicadores-nacionais/estudos-e-pesquisas>

- **SOS Corpo**

<http://www.soscorpo.org.br/>

- **União Brasileira de Mulheres (UBM)**

<http://www.ubmulheres.org.br/>

- **Universidade Livre Feminista**

<http://feminismo.org.br/>

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Capítulo 5

# Mulheres na política

*Paula de Carvalho Neves*

## Introdução

Ao longo das duas últimas décadas tem sido possível acompanhar a discussão sobre a consolidação da **democracia** e as suas múltiplas formas de exercício, considerando-se aí o aumento da participação feminina no campo político. Por outro lado, o termo gênero passou a ser incorporado ao vocabulário das políticas públicas e das agências de cooperação, permeando diferentes esferas institucionais. Ambos os campos de debate levam à interseção entre o mundo da política, por intermédio da **representação** pelo voto, e o das políticas públicas para as mulheres com a perspectiva de gênero.

A dificuldade de inserção das mulheres na política é uma recorrência no mundo. O Brasil não é um caso à parte, posto que a representação feminina é baixa seja na esfera municipal, estadual ou federal, seja no legislativo ou no executivo. Por outro lado, ao mesmo tempo em que as mulheres dos movimentos sociais e dos movimentos feministas passam a compor um ideário e uma pauta de reivindicações que mesclam múltiplos interesses, o percentual de mulheres eleitas se amplia timidamente.

Para se ter um exemplo da baixa representação política das mulheres no Brasil, Fernanda Feitosa faz a seguinte análise no texto “A participação política das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatas e eleitos” (ALVES, 2010):

De acordo com os dados do Tribunal Superior Eleitoral — TSE —, as mulheres são 51,8% do eleitorado, cerca de cinco milhões a mais de votos. A configuração majoritariamente feminina do eleitorado é uma tendência que se confirma desde 2000. Entretanto, a sub-representação de mulheres na política institucional brasileira ainda revela a persistência de um déficit democrático (p. 140).

Foram apresentadas 22.538 candidaturas para todos os cargos em disputa no pleito de 2010. Deste total, apenas 22,4% dos registros eram de candidatas. Para os cargos proporcionais, a média de candidaturas femininas ficou em torno de 22% dos registros, ao passo que para os majoritários esse percentual foi de 13,2%, para o Senado Federal, e 10,7%, para os governos estaduais (p. 141).

Para pensar as políticas de desenvolvimento local e as questões que se apresentam nesse debate, torna-se necessário articulá-las às formas de representação feminina na política e aos processos de constituição de porta-vozes das demandas tidas como femininas. Em outras palavras, cabe compreender em que medida o desenvolvimento local enfeixa relações de poder que contribuem para reduzir a assimetria entre homens e mulheres no campo político e como os interesses de diferenciados segmentos da população feminina e masculina são incorporados nas políticas públicas.

As políticas de desenvolvimento local têm sido incorporadas à discussão sobre políticas públicas e o termo desenvolvimento local recebe diferentes definições, as quais aglutinam ideias tais como: igualdade, justiça social, participação, desenvolvimento econômico e social.

## 1. Democracia e igualdade de gênero: uma redundância?

Uma das principais críticas feitas às instituições democráticas refere-se à sub-representação feminina na política. Em diversos países, desenvolvidos ou não, as mulheres não dispõem de igualdade política, ainda que tenham garantido o direito de se candidatar e de votar — esse também é o caso brasileiro, como veremos mais adiante. Isso significa dizer que vários fatores contribuem para dificultar ou até mesmo inviabilizar a participação feminina e o acesso das mulheres aos postos de tomada de decisão e às instituições de representação.

### 1.1 O Sufrágio Feminino

Na lista abaixo é possível observar (por ano e por país) que foi sobretudo no século XX que as mulheres foram incluídas no universo político da **democracia representativa**, sendo que em alguns países os direitos de votar e se candidatar foram diferentemente reconhecidos ao longo do tempo.

1946 — Camarões, Djibouti (votar), Macedônia, Guatemala, Libéria, Myanmar (ser eleita), Panamá\*\*, Coreia do Norte, Romênia\*\*, Trinidad e Tobago, Venezuela, Vietnam, Iugoslávia  
1947 — Argentina, Japão\*\*, Malta, México (votar), Paquistão, Singapura  
1948 — Bélgica\*\*, Israel, Niger, República da Coreia, Seychelles, Suriname  
1949 — Bósnia-Herzegovina, Chile\*\*, China, Costa Rica, Síria (votar)\*  
1950 — Barbados, Canadá (votar)\*\*, Haití, Índia  
1951 — Antigua e Barbados, Dominica, Granada, Nepal, Saint Kitts y Nevis, San Vicente e Granadinas  
1952 — Bolívia\*\*, Costa do Marfim, Grécia, Líbano  
1953 — Butão, Guiana (votar), Hungria (votar), México (ser eleita), Síria\*\*  
1954 — Belize, Colômbia, Gana  
1955 — Camboja, Eritreia, Etiópia, Honduras, Nicarágua, Peru  
1956 — Benin, Comoras, Egito, Gabão, Mali, Maurício, Somália  
1957 — Malásia, Zimbábue (votar)\*\*  
1958 — Burkina Faso, Chade, Guiné, Hungria (ser eleita), Nigéria, Laos  
1959 — Madagascar, Tanzânia, San Marino (votar), Túnis  
1960 — Canadá (ser eleita)\*\*, Chipre, Gâmbia, Tonga  
1961 — Bahamas\*, Burundi, El Salvador (ser eleita), Malawi, Mauritânia, Paraguai, Ruana, Serra Leoa  
1962 — Argélia, Austrália\*\*, Mônaco, Uganda, Zâmbia  
1963 — Congo, Guiné Equatorial, Fiji, Irã, Quênia, Marrocos, Papua-Nova Guiné (ser eleita)  
1964 — Bahamas\*\*, Líbia, Papua-Nova Guiné (votar), Sudão  
1965 — Afeganistão, Botsuana, Lesoto  
1967 — Equador\*\*, Kiribati, Tuvalu, Iêmen (República Democrática Popular do), Zaire (votar)  
1968 — Nauru, Suazilândia

1970 — Andorra, Iêmen (República Democrática Popular do), Zaire (ser eleita)  
1971 — Suíça  
1972 — Bangladesh  
1973 — Andorra (ser eleita), Bahrein, San Marino (ser eleita)  
1974 — Ilhas Salomão, Jordânia  
1975 — Angola, Cabo Verde, Moçambique, São Tomé e Príncipe, Vanuatu  
1976 — Portugal\*\*  
1977 — Guiné Bissau  
1978 — República da Moldávia\*, Zimbábue (ser eleita)  
1979 — Ilhas Marshal, Micronésia (Estados Federados), Palaos  
1980 — Iraque, Vanuatu\*\*  
1984 — Liechtenstein, África do Sul (mestiços e índios)  
1986 — Djibouti (ser eleita), República Centro-Africana  
1989 — Namíbia  
1990 — Samoa  
1994 — Casaquistão, República da Moldávia\*, África do Sul (negros)  
1997 — Emirados Árabes Unidos

\* *Direito acompanhado de condições ou restrições.*

\*\* *Restrições ou condições eliminadas.*

*Fonte: Union Interparlamentaria, [199-].*

A história das mulheres pelo direito ao voto é mais longa do que a vitória de 1932 apresenta. As mulheres demandam pelo voto desde a primeira Constituição brasileira em 1891, para serem representadas na política como sujeitos detentores de direitos.

Em 1910, destaca-se a atuação de Leolinda Daltro (1860-1935), como representante do Partido Republicano Feminino, que tinha como finalidade a emancipação feminina brasileira e a não exploração das mulheres pelo sexo. O Partido Republicano Feminino, depois de diversas tentativas sem sucesso de eleger sua representante, findou suas atividades no final da década de 1910.

Outra mulher com bastante importância para a luta do voto feminino no Brasil é Bertha Lutz (1894-1976) que, reconhecidamente feminista, fundou no Rio de Janeiro, a Federação Brasileira para o Progresso Feminino (FBPF) em 1922 que tinha como principal lema o voto feminino. As mulheres que participavam da FBPF eram intelectuais, tinham passagem por países europeus e eram filhas de figuras influentes na intelectualidade brasileira. Parte do reconhecimento e respeito que obtiveram esteve ligada a essa característica de serem de famílias abastadas da capital do país. Além da FBPF, havia um interesse crescente nas mulheres de diversos locais do país a se candidatarem e lutarem pelo voto feminino nessa época.

Sobre a FBPF e a conquista do voto feminino no Brasil, a pesquisadora Céli Pinto pontua:

A luta pelo direito ao voto da mulher chegou ao seu fim em 1932, quando o novo Código Eleitoral incluiu a mulher como detentora do direito de votar e ser votada. Mas, a FBPF não diminuiu suas atividades nos primeiros anos da década de 1930: tentou, sem sucesso, eleger Bertha Lutz para a Constituinte de 1934; pressionou parlamentares para incluírem na Constituição novos direitos para a mulher; promoveu uma convenção nacional na Bahia, que pretendeu dar nova estrutura hierárquica e burocrática à federação com o objetivo de transformá-la em uma grande organização nacional [...] Em 1936, Bertha Lutz, que ficara como suplente na eleição para Constituinte, assume a cadeira de um deputado que havia morrido e, no mesmo ano, a federação promove o III Congresso Nacional Feminista. Constavam na pauta, naquele ano, projetos para pressionar o Legislativo a aumentar os direitos das mulheres, mas o golpe de 1937 calou toda a movimentação (2003, p.28).

Bertha Lutz, assim como todas que lutaram pelo voto feminino, escreveram seus nomes na história do país, como as primeiras a demandarem a inclusão das mulheres na política através dos direitos igualitários em relação aos homens. Sem o reconhecimento como cidadãs, as mulheres estavam relegadas aos papéis de gênero concernentes à esfera privada. Trataremos melhor desse assunto adiante.

Uma das principais contribuições dos estudos e pesquisas baseadas no gênero é a abordagem crítica sobre as dificuldades de inserção das mulheres na política. O epicentro dessa discussão está na dicotomia entre público e privado, que tem como pilar principal o sistema político democrático baseado em concepções liberais de liberdade e igualdade. Na concepção liberal, a existência de duas esferas, uma privada e outra pública, para se pensar a sociedade, contribui para que haja uma separação entre aqueles que estão na **esfera pública** e, portanto, assumem um papel de atuar na política, e aqueles que se regulam por regras de convivências próprias aos tipos de relações sociais estabelecidos e que não possuem atuação decisiva na política, por exemplo, o casamento, as relações familiares.

Em outras palavras, a esfera pública, em linhas gerais está voltada para aquilo que é decisório e considerado político, e a esfera privada, para aquilo que é representado idealmente pelo ambiente doméstico e de relações as quais o Estado não teria papel de decisão.

A reivindicação das mulheres pelo voto feminino no Brasil e pela possibilidade de se elegerem significava na década de 1930, que seria considerada importante a atuação das mulheres na esfera pública e que os assuntos ligados à esfera privada teriam que ser discutidos tendo em conta que as mulheres não pertenceriam somente a essa esfera.

Ao estudar as demandas dos movimentos feministas no Brasil, o lema “o pessoal é político” é muito recente para se discutir a promoção dos direitos das mulheres. Esse lema significa exatamente a discussão sobre público e privado. Se as mulheres estiverem relegadas apenas ao privado, seus direitos não são discutidos, e elas estarão assim, em uma condição de desigualdade em relação aos homens na sociedade.

Algumas pesquisadoras, pensando a dicotomia público e privado, criticam inclusive que essa divisão de fato, uma divisão democrática. A crítica principal é que esse tipo de perspectiva tem contribuído tanto para obscurecer o papel desempenhado pelas mulheres na esfera privada, papel sem o qual a esfera pública não se sustentaria, quanto para ratificar uma prática política que exclui unicamente as mulheres das instituições políticas.

## SAIBA MAIS

Por que há tão poucas mulheres no poder?

A política institucional, ou seja, os espaços de poder clássicos dos sistemas políticos democráticos — representados pelos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário — é uma das esferas sociais das quais as mulheres estão mais afastadas. A política é historicamente dominada pelos homens e as mulheres têm dificuldades em vê-la como um campo do qual podem participar. Uma possível explicação para isso considera duas vertentes: a) de um lado, os papéis de gênero tradicionais e a divisão sexual do trabalho; b) de outro, a exclusão promovida pelo próprio campo político.

Fonte: SPM. Disponível em: <http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2014/plataforma-mais-mulheres-no-poder-2014.pdf>  
Acesso em: jan. 2014.

Anne Phillips (1992, p.71) aponta que a sub-representação feminina é algo intrínseco à **democracia liberal**. Isso ocorre, sobretudo, devido à desigualdade de acesso das mulheres:

- aos recursos econômicos;
- ao conhecimento;

- à informação;
- às habilidades políticas.

Mais uma vez, a dicotomia e a divisão de responsabilidades, segundo a lógica do público e do privado, são os principais fatores que operam para a exclusão das mulheres do campo político.

Resulta daí que a responsabilidade feminina do cuidado com o outro (crianças, jovens, idosos, doentes) e a construção da política como uma matéria masculina atuam como uma barreira para o envolvimento político das mulheres.

Para a pesquisadora Anne Phillips (1992, p. 71), a aquisição da igualdade política está relacionada às seguintes mudanças:

- **divisão sexual do trabalho** (produtivo e reprodutivo): dar-se-á quando homens e mulheres dividirem igualmente as responsabilidades sobre o trabalho remunerado e não remunerado;
- melhores condições de trabalho dos políticos: o que requer que esses também conjuguem as responsabilidades da esfera pública e privada;
- estruturas partidárias menos preconceituosas: o que poderá ser viabilizado por intermédio de **ações afirmativas**.

Um dos problemas que se vem observando para o entendimento da baixa representação feminina na política decorre, portanto, da construção do processo liberal democrático que, ao privilegiar a esfera pública, reforça a exclusão feminina. Com efeito, garantir a democratização da esfera pública também deve levar a rever o privado, politizando-o e, por conseguinte, democratizando-o (RAI, 1993; PHILLIPS, 1992; ASHWORTH, 1992).

Políticas públicas que contemplem o cuidado daqueles que são dependentes devido à idade (infância e velhice), condição econômica ou demandas especiais permanentes ou temporárias (problemas de saúde, deficiência incapacitante ou dificuldade de mobilidade) de forma a dividi-lo entre mulheres e homens é o caminho para democratizar não somente a esfera pública como também a esfera privada. Assim é que a ausência ou insuficiência de políticas públicas que intervêm diretamente sobre a divisão sexual do trabalho constituem uma das principais barreiras para o acesso ao poder. Dito de outro modo, a dupla jornada de trabalho, desempenhada majoritariamente pelas mulheres, associada à escassez de políticas públicas universais (educação, saúde, assistência social, trabalho e renda etc.) impõe constrangimentos variados à participação feminina, especialmente se considerarmos o crescimento contínuo de mulheres chefes de família (cerca de 30% da população no país segundo dados divulgados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2012 do IBGE).

## 1.2 Partidos políticos e representação feminina

Os partidos políticos em geral, demonstram ser um dos lugares menos permeáveis à participação feminina tanto em termos de candidaturas, como também de defesa dos **interesses das mulheres**.

Entre os principais fatores que contribuem para isso, destacam-se os seguintes aspectos, segundo estudo realizado por

Ashworth (1992, p. 6):

- o fato de serem organizações hierárquicas e, portanto, com maior grau de rigidez;
- os partidos tendem a representar interesses de classe e a rejeitar os **interesses de gênero**;
- as mulheres tendem a desempenhar atividades sociais e a se afastar de áreas tais como finanças e política.

Sob outro ponto de vista, a pesquisadora Kinzo identifica como um problema do sistema partidário brasileiro a falta de representatividade e de participação ou, dito de outro modo, a fragilidade do vínculo entre os partidos políticos e a sociedade:

[...] a relação entre partidos e movimentos sociais é sempre tensa, em consequência da natureza diferente dessas duas entidades políticas. Enquanto os movimentos sociais são expressão de demandas específicas, e, portanto, visam maximizar os benefícios de um grupo particular, os partidos políticos têm que responder a um diversificado conjunto de interesses ou objetivos que em certos momentos podem se chocar com os interesses específicos de um determinado movimento social (1993, p.80).

Um fator importante também sugerido pela mesma autora é o fato de os partidos virem a ser organizações orientadas pragmaticamente para eleições antes do que para princípios políticos. Ambos os argumentos reforçam a dificuldade dos partidos políticos incorporarem ao seu conteúdo programático os interesses de gênero (1993, p.78).

Merece destaque ações intrapartidárias que visam a estimular o fortalecimento de lideranças femininas, bem como a inclusão de uma agenda voltada para o **advocacy de gênero** sobre o conteúdo programático e plataforma política dos partidos. Em outras palavras, politizar as discussões partidárias a partir de uma perspectiva de gênero se faz necessário e é pertinente tanto para mulheres e homens, seja no campo da militância seja no da representação formalmente instituída e legitimada pelo acesso aos cargos eletivos por intermédio do voto. É neste contexto que o mandato parlamentar e a assessoria política — de mulheres e homens — representam oportunidades singulares de incidir sobre as políticas públicas em busca da superação de uma democracia liberal para uma **democracia paritária**.

As dificuldades de inserção das mulheres na representação política têm suas raízes também na própria forma como foi pensado o sistema político eleitoral na democracia brasileira e na maneira como são realizadas as eleições atualmente em relação aos partidos políticos. Para superação do problema da sub-representação feminina na política, o PNPM 2013-2015 contempla as seguintes metas:

- a. Garantir a plena aplicação da Lei nº 12.034/2009, que estabelece cotas de recursos e de tempo da propaganda partidária para as mulheres, levando em conta as mulheres negras e indígenas.
- b. Contribuir para o debate sobre a Reforma Política, garantindo criação e aperfeiçoamento dos mecanismos de incentivo à participação paritária das mulheres nos espaços de poder e decisão.
- c. Promover a formação política das mulheres, com enfoque em gênero, contemplando sua diversidade e variações regionais do país.
- d. Aumentar e monitorar o número de mulheres nos cargos de direção (DAS 3, 4, 5 e 6) do Poder Executivo, considerando a proporção das mulheres brancas, negras e indígenas na população.
- e. Contribuir para a ampliação do número de mulheres no Poder Legislativo, considerando a proporção das mulheres negras e indígenas na população.

A seguir veremos mais detalhadamente como foram estipuladas as leis de cotas para as mulheres na representação política e, de que maneira isso pode modificar o cenário de sub-representação feminina.

## 1.3 Ação afirmativa, o sistema de cotas e as eleições municipais

É, sobretudo, no campo político que se agenciam experiências para construção de uma democracia que não exclua as mulheres do processo de tomada de decisão. Nesse sentido, uma das principais discussões da IV Conferência Internacional da Mulher, realizada em Beijing (China), no período de 4 a 15 de setembro de 1995 e com o apoio da Organização das Nações Unidas — ONU —, foi a do acesso das mulheres às instâncias decisórias. Neste fórum discutiu-se o conceito de empoderamento ou, em outras palavras, a redistribuição do poder.

Uma das metas definidas na *Plataforma de Ação da Conferência* foi um mínimo de 30% de mulheres nas assembleias representativas nos países.

Diversas ações vêm sendo implementadas pelos países que participaram da Conferência — entre eles o Brasil — de modo a alterar o conjunto das relações de poder que, via de regra, têm contribuído para a sub-representação feminina.

Efetivamente, na última década, assistiu-se a mudanças significativas em diversos países. A proporção de mulheres em assembleias nacionais era de 11,6% em 1995 e, em 2008, passou para 18,4%. Cabe ressaltar que entre 1975 e 1995 o aumento foi de apenas 1%. No entanto, segundo a ONU Mulheres:

Mesmo à taxa de aumento actual, o 'limiar de paridade', em que nenhum dos sexos tem mais de 60 por cento dos lugares, não será alcançado pelos países desenvolvidos até 2047. Mais ainda, é pouco provável que a taxa actual de aumento seja sustentada a não ser que os países continuem a definir quotas ou outras medidas temporárias de acção positiva.

No Brasil, à Bancada Feminina do Congresso Nacional coube o papel de proposição de emenda à legislação eleitoral (Lei nº 9.100, de 29 de setembro de 1995) garantindo, assim, a cota mínima de 20% de mulheres candidatas. É, portanto, sob o contexto de Beijing que se garante a estratégia de utilizar o sistema de cotas para aumentar a representação feminina no Legislativo, como as Câmaras Municipais. Este e outros aspectos vão diferenciar a participação do Brasil no debate sobre a ação afirmativa (2009, p. 21).

No caso brasileiro, a **ação afirmativa** pioneira e já concretizada se fez justamente na direção de ampliar a representação feminina na política oficial. Originalmente, foi colocada em prática uma medida circunscrita às eleições municipais de 1996 em que, por intermédio de lei eleitoral, cada partido político teve de reservar — facultativamente — o mínimo de 20% de suas candidaturas para as mulheres.

Como veremos adiante, essa lei foi revisada em 1997, estipulando que a cota de 20% aumentasse para 30% em todas as eleições (municipais, federais, estaduais).

A ação afirmativa que traduziu-se em um “sistema de cotas” ou reserva de vagas, foi assim descrita no artigo 10, parágrafo 3º da Lei 9.504 de 30 de setembro de 1997: “Do número de vagas resultantes das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo”, estendendo-se, assim, a reserva de vagas para as demais casas legislativas.

Mais uma vez, segundo análise da ONU Mulheres:

As quotas impostas pela constituição ou pelas leis eleitorais são o meio mais eficaz para aumentar o envolvimento das mulheres a participar na competição política, seja qual for o sistema político, e são usadas em 46 países. Em maio de 2008, a representação média de mulheres era de 21,9 por cento em países que aplicaram este tipo de quotas, em oposição a 15,3 por cento nos demais países, independentemente do sistema eleitoral. Outros tipos de medidas temporárias de acção positiva, tais como as quotas a nível subnacional ou quotas adoptadas pelos partidos políticos e aplicadas aos candidatos às eleições (que podem ser voluntárias) aumentou o número de países com quotas para 95. A maior parte dos países onde as mulheres ocupam 30 por cento ou mais dos lugares na assembleia nacional aplicou quotas de alguma forma (UNIFEM, 2009, pp. 21-22).

Sabe-se, no entanto, que os partidos políticos desempenham um papel determinante na mudança de comportamentos relacionados com a liderança das mulheres. Não apenas os sistemas de cotas, mas os códigos de conduta para os

partidos e para os meios de comunicação, e os controles das finanças das campanhas têm também sido eficazes para nivelar o campo de ação para as mulheres candidatas, como afirma o mesmo relatório do UNIFEM.

Nesse sentido, a reforma política constitui-se meio importante para aperfeiçoar o sistema de cotas de forma a assegurar uma participação feminina mais efetiva. A experiência de países que já avançaram nesse sentido aponta a incidência sobre os mecanismos de candidatura dentro dos partidos como um dos aspectos fundamentais para garantir maior igualdade de gênero na política.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## 2. As mulheres na política federal e estadual

A participação da mulher no Parlamento constitui indicador importante para informar sobre o status da mulher no Brasil. Embora seja um processo extremamente lento, as bancadas femininas vêm conquistando espaço no Poder Legislativo.

Segundo os dados do Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil (1996), entre 1950 e 1970, o país teve apenas sete mulheres na Câmara Federal; na década de 1970, elegeram-se quatro Deputadas Federais e uma suplente de Senador. Nas eleições de 1982, foram eleitas oito mulheres para a Câmara dos Deputados e nas Assembleias Legislativas Estaduais, a presença da mulher aumentou para 28 assentos.

Em 1986, 26 mulheres foram eleitas Deputadas Federais para participar da elaboração da nova Constituição brasileira, correspondendo a apenas 5% das cadeiras. Em 1990, elegeram-se 26 Deputadas Federais. A participação das mulheres na Câmara dos Deputados permaneceu em cerca de 5% do total de homens eleitos (Valdez e Gomariz, 1993). Para o mandato seguinte, correspondente ao período de 1995-1998, foram eleitas 34 Deputadas Federais, o que corresponde a cerca de 7% do total de Deputados Federais.

Entre os Deputados Federais, o percentual de mulheres decresceu após adoção do “sistema de cotas” e, neste caso, de 7% (1995-1998) para 5,5% (1999-2002), voltando a subir para 8% (2003- 2006), chegando a 9% (2007-2010) e nas eleições seguintes, foi para cerca de 8% (2011-2013).

Cabe notar que, embora o “sistema de cotas” estivesse em vigor nas eleições realizadas em 1998, o percentual de mulheres eleitas Deputadas Federais naquele ano (1998) foi 1,5% menor.



## SAIBA MAIS

Eleições majoritárias e proporcionais

### Sistema majoritário

Sistema utilizado nas eleições para os cargos de Presidente da República, governador de estado e do Distrito Federal, senador e prefeito, em que será eleito o candidato que obtiver a maioria dos votos.

A maioria pode ser:

- a) simples ou relativa, onde é eleito aquele que obtiver o maior número dos votos apurados; ou
- b) absoluta, onde é eleito aquele que obtiver mais da metade dos votos apurados, excluídos os votos em branco e os nulos.

A exigência de maioria absoluta visa a dar maior representatividade ao eleito, ocorrendo nas eleições para Presidente da República, governador de estado e do Distrito Federal e prefeito de município com mais de 200.000(duzentos mil) eleitores.

Nessas hipóteses, caso o candidato com maior número de votos não obtenha a maioria absoluta, deverá ser realizado segundo turno entre os dois candidatos mais votados, em razão do disposto nos arts. 29, inciso II, e 77 da Constituição Federal.

### Sistema proporcional

Sistema utilizado nas eleições para os cargos de deputado federal, deputado estadual e vereador.

O sistema proporcional de eleição foi instituído por considerar-se que a representatividade da população deve se dar de acordo com a ideologia que determinados partidos ou coligações representem. Dessa forma, ao votar, o eleitor estará escolhendo ser representado por determinado partido e, preferencialmente, pelo candidato por ele escolhido. Contudo, caso o mesmo não seja eleito, o voto será somado aos demais votos da legenda, compondo a votação do partido ou coligação.

Neste sistema se aplica o cálculo do quociente eleitoral, obtidos pela divisão do número de “votos válidos” pelo de “vagas a serem preenchidas”.

- qualidade de vida e respeito ao meio ambiente;
- estabelecer parcerias para o desenvolvimento.

Conheça o trabalho do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e o compromisso do Brasil para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, a fim de ajudar a elaborar e implementar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento humano e também atuar em favor da diminuição das desigualdades entre mulheres e homens. Acesse a Agenda de Compromissos 2013-2016.

## 2.1 Mulheres na Política Federal

Na pesquisa recentemente lançada, Mulheres nas eleições de 2010, do Consórcio Bertha Lutz da SPM, os pesquisadores encontraram severas diferenças não somente em relação ao número de candidaturas femininas para o legislativo estadual e federal, e para o executivo, quanto para o número de candidatas eleitas. Divulgaremos uma pequena parte da

extensa análise feita pelos pesquisadores, para que possamos discutir a dificuldade da representação feminina no Brasil.

Regiões	Mulheres		Homens		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Norte	162	27	439	73	601	100,0
Nordeste	204	16,6	1026	83,4	1230	100,0
Centro-Oeste	91	20,7	348	79,3	439	100,0
Sudeste	660	22,6	2264	77,4	2924	100,0
Sul	218	26,6	603	73,4	821	100,0
Total	1.335	22.2	4.680	77,8	6.015	100,0

Tabela 1: Candidaturas para a Câmara dos Deputados por sexo, segundo regiões Brasil — 2010.

Fonte: ALVES; PINTO; JORDÃO, 2012, p. 148.

Interessante notar que nessa pesquisa os dados levantados junto ao TSE foram obtidos pelo CFEMEA e pela AMB — Articulação das Mulheres Brasileiras —, ambas organizações da sociedade civil em uma iniciativa de cobrar do Estado o cumprimento da Lei de Cotas para as mulheres na representação feminina. Sobre as candidaturas federais, a região Sudeste apresenta o maior número absoluto de candidaturas de mulheres, mas comparativo às candidaturas masculinas, representa apenas 22,6% do total. Percentagem que segue o mesmo padrão nas outras regiões para a candidatura das mulheres.

Sobre a Lei de Cotas de 1995, e sua revisão em 1997, a pesquisadora Fernanda Feitosa esclarece:

A política de cotas possui o objetivo mais simbólico de alterar a cultura política, marcada por percepções de gênero que naturalizam as desigualdades. Introduzidas pela Lei nº 9.100, em 1995, as cotas eleitorais no país estabeleceram as normas para a realização das eleições municipais subsequente, determinando uma cota mínima de 20% para as mulheres. Este dispositivo foi revisado em 1997, com a Lei nº 9.504, que estendeu a medida para os demais cargos eleitos por voto proporcional, ampliando o percentual anterior para 30% e mantendo-o em todas as eleições seguintes, tanto municipais, quanto estaduais e federais (FEITOSA, 2012, p.145).

Apesar dos avanços trazidos pela Lei 9.504/97, ela não obrigava o cumprimento dos percentuais estabelecidos por parte dos partidos o que lhes deixava livres para lançar as candidaturas mesmo se não preenchessem as cotas reservadas para o sexo sub-representado, o que era feito frequentemente.

Essa falha foi corrigida por legislação lançada em 29 de setembro de 2009, a Lei 12.034, que alterou a Lei dos Partidos Políticos, o Código Eleitoral de 1965 e a Lei 9.504/97. Por meio dela, os partidos passaram a ser obrigados a preencher o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

A Lei nº 12.034, de 29 de setembro de 2009 estabeleceu no art. 44 que “os recursos oriundos do Fundo Partidário serão aplicados, entre outras atividades, na criação e manutenção de programas de promoção e difusão da participação política das mulheres conforme percentual que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 5% (cinco por cento) do total” (V).

Em seu art. 45, a Lei define que a propaganda partidária gratuita, gravada ou ao vivo, efetuada mediante transmissão por rádio e televisão será realizada entre as dezenove horas e trinta minutos e as vinte e duas horas, para, com exclusividade, entre outros objetivos “promover e difundir a participação política feminina, dedicando às mulheres o tempo que será fixado pelo órgão nacional de direção partidária, observado o mínimo de 10% (dez por cento)” (IV).

No parágrafo segundo do artigo 45 a Lei determina que “o partido que contrariar o disposto neste artigo será punido: I - quando a infração ocorrer nas transmissões em bloco, com a cassação do direito de transmissão no semestre seguinte; II - quando a infração ocorrer nas transmissões em inserções, com a cassação de tempo equivalente a 5 (cinco) vezes ao da inserção ilícita, no semestre seguinte”.

A partir disso, podemos ver que no período entre 1997 a 2010, partindo do marco da Lei que estabelece os 30% para as candidaturas femininas, esse percentual não foi atingido como previsto. Apesar de intensa participação feminina na sociedade organizada, através de movimentos feministas, e das conquistas conseguidas pela realização de políticas públicas relacionadas às desigualdades de gênero, um longo caminho deve ser percorrido em relação à participação feminina na política e à constante inserção do debate de gênero na sociedade brasileira.

Em relação, especificamente, às candidaturas femininas é importante perceber que uma candidatura feminina é diferente de uma candidatura masculina. Não é a mesma coisa a candidatura de um homem ou de uma mulher, ou a sua presença no exercício do poder público, a nível Executivo e Legislativo, pois ao ser eleito o homem permanece no centro de poder, local que a ele se confere como legítimo tendo em vista a sua participação já estabelecida na esfera pública. A mulher, entretanto, entreabre uma porta pela qual é possível que passem outras mulheres e outras temáticas, como a saúde reprodutiva, a violência doméstica, as creches, as discriminações de gênero, enriquecendo e ampliando o debate democrático (PITANGUY, 2011, p. 29).

Sobre as deputadas/os eleitas nas eleições de 2010, em contraste com o número de candidaturas, podemos ver o quanto esse debate ainda precisa ser reforçado para que possamos ter eleições mais justas em relação às mulheres, e, por conseguinte, proporcionando maiores canais de diálogo entre o poder público e os movimentos sociais.

Regiões	Mulheres		Homens		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Norte	10	15,4	55	84,6	65	100,0
Nordeste	11	7,3	140	92,7,4	151	100,0
Centro-Oeste	4	9,8	37	90,2	41	100,0
Sudeste	15	8,4	164	91,6	179	100,0
Sul	5	6,5	72	93,5	77	100,0
Total	45	8,8	468	91,2	513	100,0

Tabela 2: Deputadas/os federais eleitos, por sexo, segundo regiões do Brasil — 2010.

Fonte: ALVES; PINTO; JORDÃO, 2012, p. 149.

Sobre esse resultado, impressiona, primeiro, a grande diferença entre homens e mulheres eleitos. Ainda que a região Norte, tenha 15,4% de candidatas eleitas, se colocando como a região que mais elegeu mulheres, e na segunda posição o Sudeste com 8,4%, o quantitativo ainda é muito inferior ao esperado.

Outro dado que pode complementar essa análise e que consta na pesquisa Mulheres nas Eleições de 2010 é a filiação ideológica dos partidos em relação ao número de mulheres eleitas.

Posições ideológicas	Mulheres		Homens		Total	
	N. abs.	%	N. abs.	%	N. abs.	%
Esquerda	23	51,1	177	37,8	200	39,0
Centro	10	22,2	121	25,9	131	25,5
Direita	12	26,7	170	36,3	182	35,5
Total	45	8,8	468	100,0	513	100,0

Tabela 3: Deputadas/os federais eleitos, por sexo, segundo posição ideológica dos partidos de filiação, Brasil — 2010.

Fonte: ALVES; PINTO; JORDÃO, 2012, p. 151.

A maioria das candidatas eleitas faz parte dos partidos de filiação ideológica de esquerda, no entanto, é sempre relevante pontuar que os números ainda são muito baixos em relação ao esperado. A aderência das mulheres aos partidos de esquerda pode ser pensada pelo tipo de demanda que levantam e que geralmente estão posicionadas em favor dos

direitos reprodutivos e sexuais das mulheres, dentre outras demandas.

Para o Senado federal o cenário continua o mesmo, segundo Fernanda Feitosa:

Em 2010, foram eleitas oito senadoras. Considerando-se que em 2006 a renovação do Senado era de um terço e se elegeram quatro mulheres, houve uma estagnação. Contando as três senadoras que exercerão seu segundo mandato com mais uma suplente que assumirá, a bancada feminina no Senado passará de 11 para 12 senadoras (2012, p.143).

Embora o sistema de cotas não incida sobre as eleições para o Senado, é importante observar como se efetuou, ao longo do tempo, a representação feminina. Contudo, é necessário lembrar que são eleitos três representantes para cada um dos 26 Estados da Federação e do Distrito Federal, totalizando 81 Senadores para o mandato de oito anos, cabendo notar que a cada eleição há renovação, alternadamente, por um terço (27 representantes) e por dois terços (54 representantes). Para efeitos de breve retrospectiva das Senadoras, será considerado o número de mulheres no total de Senadores.

### SAIBA MAIS

A primeira senadora da República, Eunice Michiles, assumiu o mandato em 1979 e foi eleita como suplente do Senador João Bosco de Lima (Estado do Amazonas). Somente em 1990 (quando houve renovação de um terço), duas Senadoras (mandato 1991-1999), representantes dos Estados de Minas Gerais e Roraima, foram eleitas, o que significou 2,5% do universo de Senadores. Em 1994 (com renovação de dois terços), foram eleitas cinco Senadoras (1995-2003), e a presença feminina subiu para sete, o que representava 8,6% do total de Senadores. Em 1998 (com renovação de um terço), foram eleitas oito Senadoras (1999-2007) que, somadas às cinco em continuação de mandato, totalizaram 13 no universo de 81 Senadores, o que representava um total de 16%. Em 2002 (com renovação de dois terços), foram eleitas 9 Senadoras (2003-2011), totalizando 17 no exercício do mandato (cerca de 21%). Na eleição de 2006, quando houve renovação de um terço, dos novos senadores eleitos quatro são mulheres (14,8%), totalizando 13 Senadoras, o que representou 16% do total. Em 2010, esse percentual caiu para 13%, com apenas 29 senadoras eleitas.

Em síntese, embora as mulheres tenham *stricto sensu* alcançado a representação no Senado, somente a partir de 1990, como se poderá observar mais adiante na **Tabela 4**, a presença feminina foi expressiva na década de 2000, quando atingiu os maiores percentuais: por exemplo, 21% em 2002, 16% em 2006 e um pequeno decréscimo para 13% em 2010.

Ano	Porcentagem de Senadoras Eleitas
1979	1.2
1990	2.5
1994	8.6
1998	16
2002	21
2006	16
2010	13.1

Tal como no Senado, a representação feminina para os cargos executivos estaduais, também vem se ampliando progressivamente nas últimas décadas. A partir de 1994, identifica-se a presença de mulheres no Governo do Estado, no caso do Maranhão, com a eleição de Roseana Sarney (1995-1998). Quatro anos depois, nas eleições de 2002, duas mulheres foram eleitas para o Governo do Estado (2003-2006), respectivamente, Vilma de Faria, no Rio Grande do Norte, e Rosinha Garotinho, no Rio de Janeiro.

## Executivo

O grande acontecimento que deixa marcas na história da representação feminina no país é, sem dúvida, o resultado das eleições de 2010 para a presidência da República. Os resultados são impressionantes: a eleição de Dilma Roussef como a primeira presidenta do Brasil e a principal disputa de votos com outra mulher, a candidata Marina Silva. Nessa eleição contaram 9 candidatos concorrentes, sendo então duas mulheres com a maior intenção de votos. Elas não foram as primeiras mulheres a disputarem o principal cargo político do país, contudo, foram as primeiras com chances reais de chegarem ao poder e/ou de influírem no segundo turno (FEITOSA, 2012, p.140).

Na América Latina, até 2010, 10 mulheres haviam ocupado o cargo da presidência da República. Desse total sete foram eleitas diretamente e três foram interinas. Assim, a presidenta Dilma Roussef, eleita em 2010, subiu esse número para 11 mulheres ocupando o cargo da presidência da República na América Latina, veja na Tabela 5:

Presidentes Eleitas	País	Período
María Estela Martínez de Perón	Argentina	1974-1976
Violeta Chamorro	Nicarágua	1990-1997
Janet Jagan	Guiana	1997-1999
Mireya Moscoso	Panamá	1999-2004
Michelle Bachelet	Chile	2006-2010 2013-
Cristina Kirchner	Argentina	2007 -2011 2012-
Laura Chinchilla	Costa Rica	2010 -
Dilma Roussef	Brasil	2011- 2014
Presidentes Interinas	País	Período
Lidia Gueiler Tejada	Bolívia	1977
Ertha Pascal-Trouillot	Haiti	1991
Rosalía Arteaga	Equador	1997

Tabela 5: Mulheres eleitas para o cargo da presidência da República na América Latina, 1974 — 2013.  
Fonte: SPM, 2010.

## 2.2. Mulheres na Política Estadual

### Legislativo

Nas Assembleias Legislativas dos Estados, o número de mulheres eleitas em 1990 correspondia a uma média de 4,7% dos Deputados Estaduais, segundo estudo realizado em alguns Estados (TABAK, 1982). Do total de Deputados Estaduais eleitos no pleito de 2006, 11,7% eram mulheres, percentual inferior ao de mulheres eleitas em 2002 (13%), mas ainda assim maior do que o de mulheres eleitas em 1998 (10%) e em 1994 (8%). Em 2010, esse total foi representado por 12,9%. Sobre o percentual de 2010, identifica-se a seguinte distribuição (**Tabela 6**):

Grandes regiões e unidades da federação	Total	Feminino	Masculino
Brasil	1.059	133	902
<b>NORTE</b>	<b>185</b>	<b>29</b>	<b>156</b>
Acre	24	4	20
Amapá	24	7	17
Amazonas	24	2	22
Pará	41	7	34
Rondônia	24	3	21
Roraima	24	2	22
Tocantins	24	4	20

Grandes regiões e unidades da federação	Total	Feminino	Masculino
Brasil	1.059	133	902
<b>NORDESTE</b>	<b>341</b>	<b>52</b>	<b>289</b>
Alagoas	27	2	25
Bahia	63	11	52
Ceará	46	6	40
Maranhão	42	7	35
Paraíba	36	6	30
Pernambuco	49	4	45
Piauí	30	7	23
Rio Grande do Norte	24	3	21
Sergipe	24	6	18
<b>SUDESTE</b>	<b>271</b>	<b>30</b>	<b>241</b>
Espírito Santo	30	3	27
Minas Gerais	77	4	73
Rio de Janeiro	70	13	57
São Paulo	94	10	84
<b>SUL</b>	<b>149</b>	<b>16</b>	<b>133</b>
Paraná	54	4	50
Rio Grande do Sul	55	8	47
Santa Catarina	40	4	36
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>113</b>	<b>10</b>	<b>103</b>
Distrito Federal	24	4	20
Goiás	41	2	39
Mato Grosso	24	2	22
Mato Grosso do Sul	24	2	22

Tabela 6: Deputadas/os Estaduais eleitas/os, por sexo, para o período 2010/2013, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação.  
Fonte: CFEMEA, 2013.

Em resumo, se observados os dados referentes à eleição de mulheres para as Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados, identifica-se que o crescimento tem sido mais discreto.

Em relação ao total de candidatos eleitos, as mulheres representam 12,9%, elevando os índices anteriores,

considerando que esse índice nas eleições de 2007/2010 estava em 11,7%. Ainda se configurando como um percentual muito abaixo do esperado.

Comparando os resultados anteriores: no caso das Assembleias Legislativas, o aumento significou oito pontos percentuais (p.p.) se comparado o resultado das eleições realizadas em 1990 (4,7%) e comparando com 2006 (11,7%), o aumento vai para um ponto percentual.

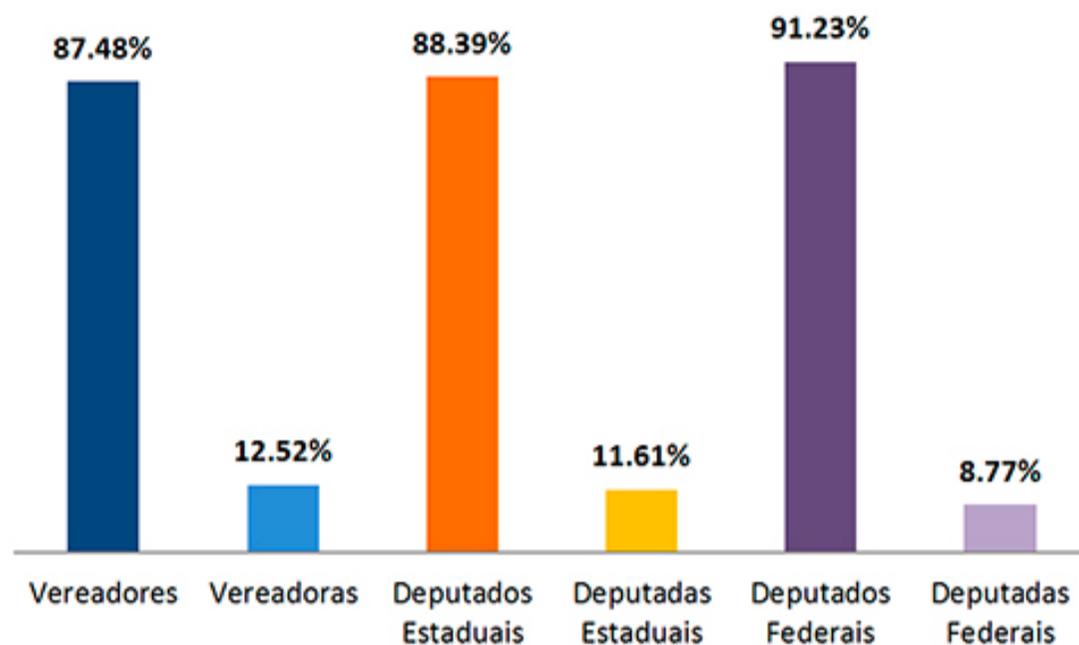


Gráfico 1: Divisão percentual, por sexo, dos cargos legislativos dos três níveis de Governo, para o pleito de 2008 (Vereadores) e o pleito de 2006 (Deputados Estaduais e Federais).

Fonte: IBAM, 2009.

## Executivo

Com relação ao número de mulheres governadoras, as eleições de 2006 foram as mais significativas (veja a Tabela 7). As Governadoras do Acre, Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul representam, juntas, cerca de 11% do total de Governadores devendo ser observado que Vilma de Faria foi reeleita. Ainda sobre as eleições estaduais, é importante destacar que a então Senadora Roseana Sarney e segunda colocada nas eleições ao Governo do Estado do Maranhão tomou posse em 17 de abril, como consequência de decisão dos Ministros do Tribunal Superior Eleitoral — TSE — que decidiram pela cassação do Governador eleito Jackson Lago, e de seu vice, Luiz Carlos Porto, em 3 de março de 2009. Assim, até 2006 tínhamos quatro Estados governados por mulheres, totalizando 18,5% dos executivos estaduais.

Grandes regiões e unidades da federação	Total	Feminino	Masculino
Brasil	27	23	4
NORTE	7	6	1
Acre	1	1	0
Amapá	1	1	0
Amazonas	1	1	0
Pará	1	0	1
Rondônia	1	1	0
Roraima	1	1	0
Tocantins	1	1	0

Grandes regiões e unidades da federação	Total	Feminino	Masculino
Brasil	27	23	4
<b>NORDESTE</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>2</b>
Alagoas	1	1	0
Bahia	1	1	0
Ceará	1	1	0
Maranhão	1	0	1
Paraíba	1	1	0
Pernambuco	1	1	0
Piauí	1	1	0
Rio Grande do Norte	1	0	1
Sergipe	1	1	0
<b>SUDESTE</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
Espírito Santo	1	1	0
Minas Gerais	1	1	0
Rio de Janeiro	1	1	0
São Paulo	1	1	0
<b>SUL</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>
Paraná	1	1	0
Rio Grande do Sul	1	0	1
Santa Catarina	1	1	0
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>
Distrito Federal	1	1	0
Goiás	1	1	0
Mato Grosso	1	1	0
Mato Grosso do Sul	1	1	0

*Tabela 7: Governadoras/es eleitos, por sexo, para o período 2006/2010, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação.  
Fonte: IBAM, TSE, 2009.*

Nas eleições de 2010, esse quadro, infelizmente, se modificou. Para acompanhar essa modificação nos dados, veremos, na tabela a seguir, o número de candidaturas femininas em comparação com as masculinas nas eleições de 2010.

Grandes regiões e unidades da federação	Total	Feminino	Masculino
Brasil	163	18	145
<b>NORTE</b>	<b>33</b>	<b>3</b>	<b>30</b>
Acre	3	0	3
Amapá	5	0	5
Amazonas	6	0	6
Pará	5	1	4
Rondônia	8	2	6
Roraima	4	0	4
Tocantins	2	0	2

Grandes regiões e unidades da federação	Total	Feminino	Masculino
Brasil	163	18	145
<b>NORDESTE</b>	<b>61</b>	<b>9</b>	<b>52</b>
Alagoas	6	0	6
Bahia	7	0	7
Ceará	7	2	5
Maranhão	6	1	5
Paraíba	6	1	5
Pernambuco	7	0	7
Piauí	8	1	7
Rio Grande do Norte	8	2	6
Sergipe	7	2	5
<b>SUDESTE</b>	<b>26</b>	<b>2</b>	<b>24</b>
Espírito Santo	4	1	3
Minas Gerais	8	1	7
Rio de Janeiro	6	0	6
São Paulo	9	1	8
<b>SUL</b>	<b>24</b>	<b>3</b>	<b>21</b>
Paraná	7	0	7
Rio Grande do Sul	9	1	8
Santa Catarina	8	2	6
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>20</b>	<b>2</b>	<b>18</b>
Distrito Federal	8	1	7
Goiás	5	1	4
Mato Grosso	4	0	4
Mato Grosso do Sul	3	0	3

Tabela 8: Candidaturas para Governo Estadual por sexo, para o período 2010/2013, segundo as Grandes Regiões e Unidades da Federação.  
Fonte: CFEMEA.

Do total de candidaturas em 2010, 163, apenas 18 mulheres se encontravam na posição de candidatas. Em 2006, o total de candidaturas femininas era de 26.

Das 18 candidatas em 2010, somente 2 foram eleitas: Rosalba Ciarlini no Rio Grande do Norte, pelo Democratas, e

Roseana Sarney no Maranhão, pelo PMDB. O que representa a metade em relação às eleições anteriores.

No **Gráfico 2**, veremos como evoluíram as eleições para governadores em relação às mulheres no período de 2002 a 2010.

*Gráfico 2: Candidatas/os eleitas/os para o governo do Estado, por sexo Brasil — 2010.  
Fonte: ALVES; PINTO; JORDÃO, 2012.*

A partir desse gráfico e do que já foi levantado em relação às mulheres nas eleições, podemos chegar a algumas conclusões prévias. Primeiro, a dificuldade de inserção das mulheres na política não pode ser tomada como um assunto isolado, pois se o gênero diz respeito aos papéis femininos e masculinos construídos histórica e socialmente, a representação feminina está imersa em um universo maior do que as próprias razões da representação política podem explicar.

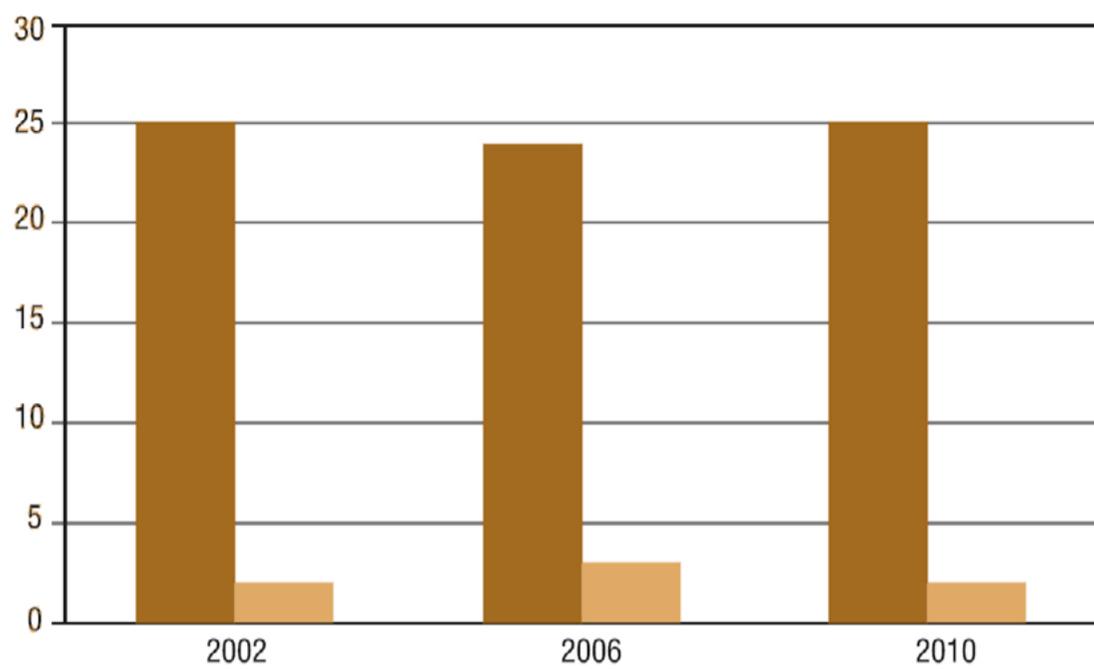
Políticas públicas que incentivam as mulheres a terem maior atuação no mercado de trabalho, também podem se refletir na representação feminina na política, pois direcionam também para o Estado a responsabilidade pela igualdade de gênero baseada em uma igualdade de oportunidades.

Nesse ponto, o cuidado com os dependentes pode ser uma chave importante para melhorar a representação feminina, mas não somente isso, uma reforma política com vistas ao que foi discutido no Capítulo 1 pode ser o caminho para que os índices de participação feminina nas representações políticas aumentem.

→ [Voltar ao Sumário](#)

### 3. Representação feminina na política municipal

A política municipal tende a ser um dos campos mais permeáveis à ascensão das mulheres, seja pela diversidade



io ao das eleições estaduais e cotidiano, o que contribui para por estar mais perto do espaço

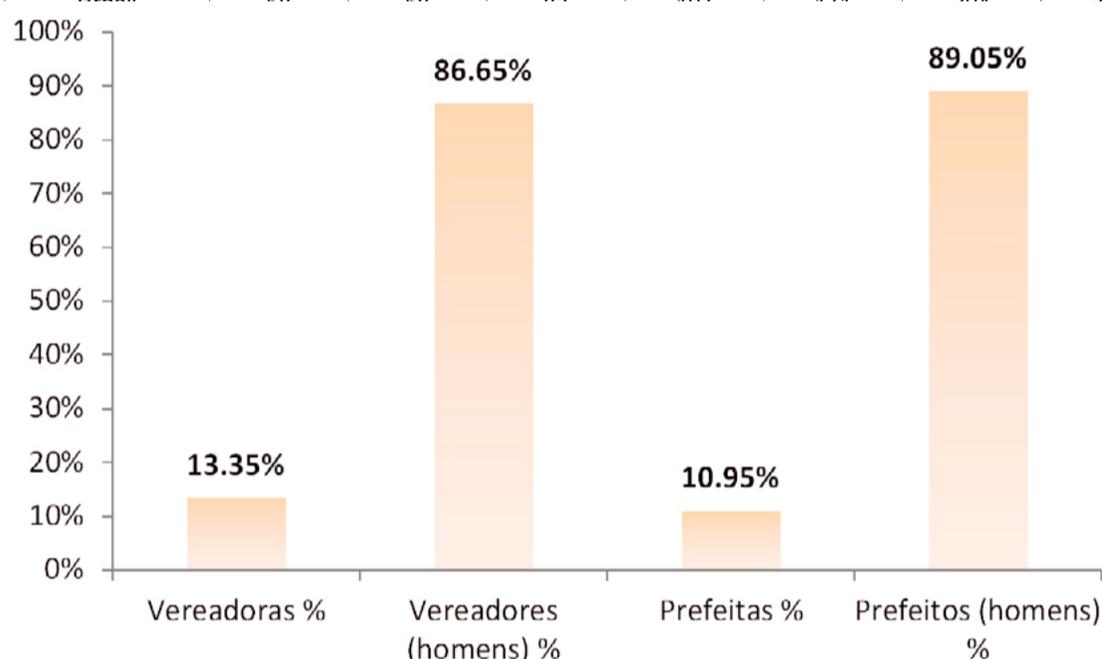
ercentual este que vem crescendo, espaço da política municipal que se

encontra o maior percentual de mulheres eleitas no âmbito do legislativo. Embora beneficiadas, direta ou indiretamente pela primeira lei que definiu o “sistema de cotas” nas eleições, as Vereadoras representavam cerca de 13% do total de Vereadores do país em 2012.

### 3.1. Executivo Municipal: acesso à tomada de decisão

Considerando o debate sobre democracia e governo local, é importante observar os dados relativos ao Executivo Municipal, ainda que o sistema de cotas não incida sobre as eleições majoritárias. No Poder Executivo, o Brasil também assistiu a um progressivo aumento do número absoluto de Prefeitas nas duas últimas décadas. Porém, a porcentagem de Prefeitas em relação ao número total de posições disponíveis continua baixa, como se pode observar na **Tabela 9** e no **Gráfico 4**.

Região	1973- 1976	1977- 1982	1983- 1988	1989- 1992	1993- 1996	1997- 2000	2001- 2004	2005- 2008	2009- 2012	2013- 2016
Brasil	58	58	82	107	174	204	213	418	504	591
Norte	45	51	54	45	45	45	45	45	45	45
Nordeste	196	229	253	196	196	196	196	196	196	196
Sudeste	90	119	144	90	90	90	90	90	90	90
Sul	50	68	93	50	50	50	50	50	50	50
Centro-Oeste	37	37	47	37	37	37	37	37	37	37



do a alienação: mulheres e o poder local. ord.). Mulheres latino-americanas em dados: sistematizados pelo Instituto Brasileiro de íticas Públicas (1997). Dados para o período os para o período 2013/2016.

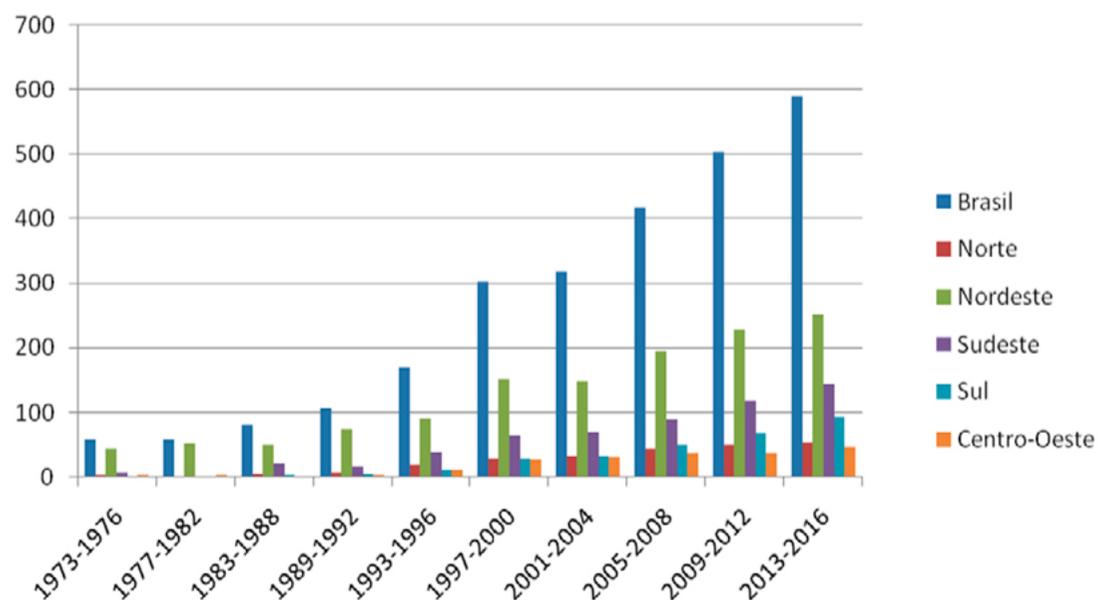


Gráfico 4: Prefeitas eleitas por período de gestão, segundo as Grandes Regiões — Série Histórica.

Nota: Excluídos o Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Dados sistematizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal/Área de Desenvolvimento Econômico e Social/Núcleo de Estudo Mulher e Políticas Públicas (1997). Dados para o período 2005/2012 Tribunal Superior Eleitoral — TSE, <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/index.htm>. Dados para o período 2013/2016.

Fonte: <http://www.cfemea.org.br>.

Com base na **Tabela 9**, observa-se:

- O percentual de Prefeitas eleitas cresce a cada eleição, mas está muito aquém de uma representação paritária: as Prefeitas representam 10,95% do total em 2012.
- Utilizando como referência a série histórica a partir da década de 1970, observa-se que nas eleições realizadas em 1972, o percentual de Prefeitas eleitas foi de 2,8% e, ao longo das décadas seguintes, o aumento foi discreto e contínuo com destaque para as eleições realizadas em 1992 (1993-1996) e 1996 (1997-2000) quando houve um aumento de 4,8% para 6,2% de Prefeitas, no total de eleitos. Desde então, o percentual de Prefeitas decresceu para 5,7% (2001/2004) e voltou a apresentar leve crescimento nas eleições seguintes: 7,3% (2005/2008), 9,04% (2009-2012) e 10,95% (2013-2016).
- Em números absolutos, mais mulheres foram eleitas para as Prefeituras a partir da década de 1980. Nas eleições que ocorreram em 1972 e 1976, do total de Prefeitos apenas 53 mulheres elegeram-se. Contudo em 1982 esse número elevou-se para 83, a seguir para 197 (1989-1992), depois quase dobrou (304, para o período 1997-2000) e nas três últimas eleições cresceu para 318 (2001-2004), 407 (2005-2008) e 504 (2009-2012).

No período de 2013-2016, identificam-se 591 Prefeituras sob o comando de mulheres.

- Como identificado em diversos estudos que acompanham a evolução da representação feminina na política, do total de Prefeituras sob o comando de mulheres, cerca de 40% encontram-se em Municípios do Nordeste, o que caracteriza esta região como aquela que detém tradicionalmente o maior número de Prefeitas. No caso da região Sudeste, encontra-se o segundo maior percentual de Prefeitas, mas ainda assim a diferença entre as regiões Nordeste e Sudeste é bastante acentuada, cerca de 20 pontos percentuais.
- Se comparado o número de Prefeitas eleitas no âmbito deste universo, entre os Estados da região Sudeste, todos se caracterizam por apresentar uma sub-representação feminina em Prefeituras menor do que o percentual nacional. Isso significa dizer que, se para o país o percentual de mulheres Prefeitas é de 10,95%, na região Sudeste é de 8,89%.
- Entre os Estados da região Sudeste, o maior percentual de mulheres Prefeitas encontra-se nos Municípios do Espírito Santo (9,46%), seguidos do Rio de Janeiro (12,22%) e de São Paulo (9,98%) e, por último, de Minas Gerais (7,66%).

Vale observar que estes percentuais apresentaram significativo aumento nas duas últimas décadas. Na tabela seguinte (**Tabela 10**), observamos esse aumento na série histórica:

Ano	Número de Prefeitas eleitas	Percentagem de Prefeitas eleitas	Número de Vereadoras eleitas	Percentagem de Vereadoras eleitas
2004	418	7,52	6.556	12,65
2008	504	9,07	6.508	12,52
2012	591	10,95	7.634	13,35

Tabela 10: Número e percentual de eleitas vereadoras e prefeitas, Brasil, eleições 2004, 2008 e 2012.

Fonte: Centro Feminista de Assessoria e Estudos — CFEMEA — [www.cfemea.org.br](http://www.cfemea.org.br).

Apesar de acompanhar o aumento desde 2004, é importante considerar que ainda a percentagem é baixa e que a necessidade de se pensar políticas que possam aumentar representação feminina é de suma relevância.

## 3.2 Legislativo Municipal: presença feminina nas Câmaras

Cabe agora voltar a atenção para os dados relativos à eleição de mulheres, na política municipal, nas três últimas décadas. Nas Câmaras de Municipais, identificou-se que foram eleitas para o período 1983/88, 1.672 mulheres (o número de Municípios no Brasil era, então, de 4.114). Tabak (1987) aponta que esse número surpreendeu observadores e estudiosos do cenário político pelo seu caráter expressivo.

No que diz respeito ao Legislativo Municipal para os períodos subsequentes, há uma ausência de dados sistematizados e desagregados por sexo. Contudo, em levantamento realizado pelo IBAM (IBAM, 1993) junto aos TREs para o período 1993-96, quando existiam 4.972 Municípios, identificou-se um total de 3.839 Vereadoras e de 46.767 Vereadores eleitos. Deste universo estão excluídos os resultados do Estado de Goiás. Ainda assim, o que se pode observar é que as Vereadoras representaram cerca de 8% do total, superando, portanto, o percentual identificado nos Parlamentos Federal e Estadual, antes das eleições contarem com reserva de vagas para mulheres.

Apesar da indisponibilidade de informações sobre a representação feminina na política — até 1996 o TSE não divulgava os dados desagregados por sexo — é possível observar a evolução do número de Vereadoras. Nas eleições seguintes, apesar do sistema de cotas (Lei 9100 de 29 de setembro de 1995 e Lei 9504 de 30 de setembro de 1997), o aumento foi relativamente pequeno passando as mulheres a representarem 11,2% do total (1997/2000). Nas eleições posteriores, o percentual permaneceu praticamente o mesmo: 11,6% (2001-2004), 12,6% (2005-2008) e 12,5% (2009-2012), como pode ser visto na **Tabela 11** e no **Gráfico 5**.

Região	1993-1996	1997-2000	2001-2004	2005-2008	2009-2012	2013-2016
Brasil	3.964	6.598	7.001	6.556	6.508	7.634
Norte	436	613	625	611	570	703
Nordeste	1.629	2.498	2.569	2.420	2.457	2.924
Sudeste	1.193	1.808	1.955	1.695	1.691	1.896

Sul	549	1.124	1.248	1.253	1.257	1.524
Centro-Oeste	157	555	604	577	533	587

*Tabela 11: Vereadoras eleitas, por período de gestão, segundo as Grandes Regiões.*

*Nota: Excluídos o Distrito Federal e Fernando de Noronha.*

*Fonte: Dados para os períodos 1993-2004 Tribunal Superior Eleitoral – TSE e Tribunais Regionais – TREs. Dados sistematizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal / Área de Desenvolvimento Econômico e Social / Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas (2001). Dados para os períodos 2005-2012 Tribunal Superior Eleitoral – TSE, <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/index.htm>. Dados para o período 2013/2016.*

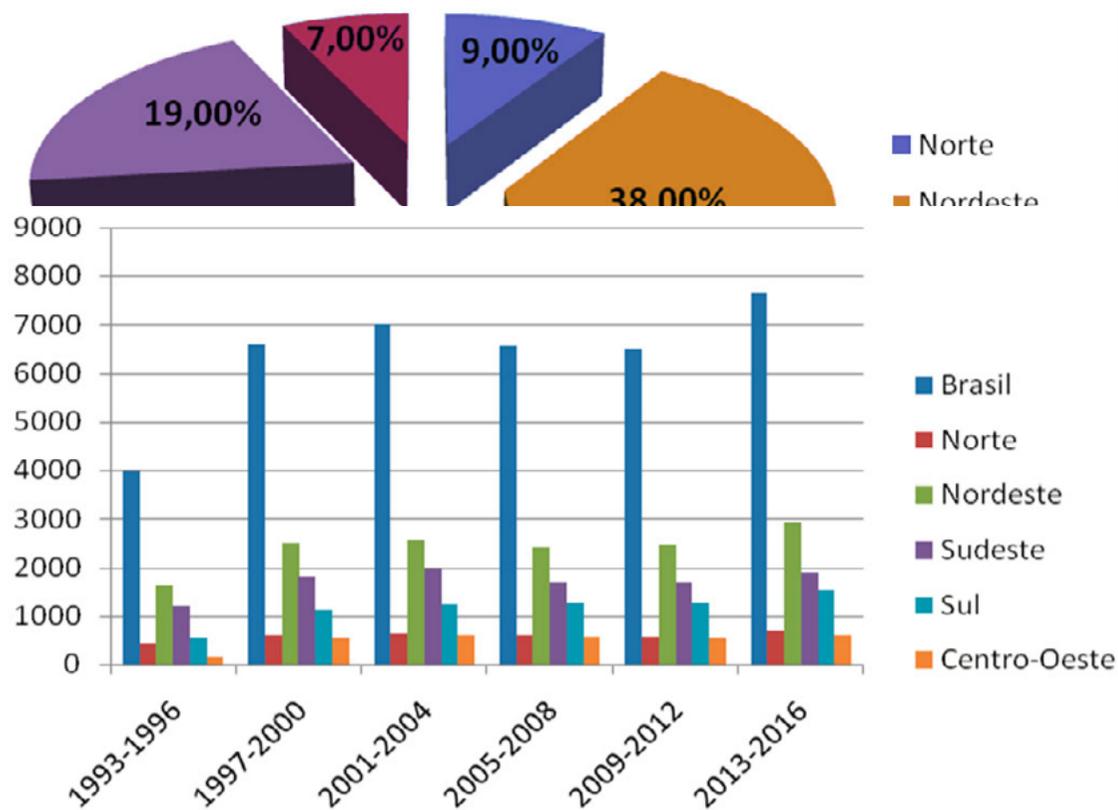
*Fonte: <http://www.cfemea.org.br>.*

*Gráfico 5: Vereadoras eleitas, por período, por gestão, segundo Grandes Regiões.*

*Fonte: Dados para os períodos 1993-2004 Tribunal Superior Eleitoral — TSE e Tribunais Regionais — TREs.*

*Dados sistematizados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal / Área de Desenvolvimento Econômico e Social / Núcleo de Estudos Mulher e Políticas Públicas (2001). Dados para os períodos 2005-2012 Tribunal Superior Eleitoral – TSE, <http://www.tse.gov.br/internet/eleicoes/index.htm>. Dados para o período 2013/2016, fonte: <http://www.cfemea.org.br>.*

Confirmando a tendência de eleições anteriores, hoje, do total de Vereadoras eleitas, 38% estão em Câmaras Municipais da região Nordeste e 24% da região Sudeste e 19% da região Sul. Ainda segundo este universo, os menores percentuais de Vereadoras situam-se em Municípios das regiões Norte (9%) e Centro-oeste (7%), como demonstra o Gráfico 6:



os observar quais os Municípios ou

Confira os números nas Tabelas 12 e 13.

Grandes regiões e unidades da federação	Municípios	Total	Masculino	Feminino
Brasil	5.562	51.909	45.413	6.496
<b>NORTE</b>	<b>449</b>	<b>4.187</b>	<b>3.619</b>	<b>568</b>
Acre	22	204	175	29
Amapá	16	152	122	30
Amazonas	62	584	518	66
Pará	143	1.368	1.173	195
Rondônia	52	482	425	57
Roraima	15	140	124	16
Tocantins	139	1.257	1.082	175
<b>NORDESTE</b>	<b>1.793</b>	<b>16.595</b>	<b>14.139</b>	<b>2.456</b>
Alagoas	102	932	781	151
Bahia	417	3.901	3.411	490
Ceará	184	1.737	1.446	291
Maranhão	217	1.986	1.652	334
Paraíba	223	2.035	1.718	317
Pernambuco	185	1.752	1.542	210
Piauí	223	2.033	1.749	284
Rio Grande do Norte	167	1.527	1.251	276
Sergipe	75	692	589	103
<b>SUDESTE</b>	<b>1.668</b>	<b>15.894</b>	<b>14.211</b>	<b>1.683</b>
Espírito Santo	78	745	676	69
Minas Gerais	853	7.861	7.03	831
Rio de Janeiro	92	1.007	914	93
São Paulo	645	6.281	5.591	690
<b>SUL</b>	<b>1.118</b>	<b>10.968</b>	<b>9.9711</b>	<b>1.257</b>
Paraná	399	3.689	3.265	424
Rio Grande do Sul	496	4.582	4.020	562
Santa Catarina	293	2.697	2.426	271

CENTRO-OESTE	465	4.265	3.733	532
Goiás	246	2.260	1.984	276
Mato Grosso	141	1.284	1.121	163
Mato Grosso do Sul	78	721	628	93

Tabela 12: Vereadoras/es eleitas/os, por sexo, para o período 2009/2012, segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação.

Nota: Excluindo o DF e Fernando de Noronha.

Fonte: Dados sistematizados pelo IBAM/2009. Tribunal Superior Eleitoral — TSE. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/>; [http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_impresao.php?id\\_noticia=5](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=5).

Grandes regiões e unidades da federação	Municípios	Total	Masculino	Feminino
Brasil	5.556	57.172	49.538	7.634
<b>NORTE</b>	<b>450</b>	<b>4.736</b>	<b>4.033</b>	<b>703</b>
Acre	22	224	193	31
Amapá	16	166	134	32
Amazonas	62	706	624	82
Pará	144	1.696	1.431	265
Rondônia	52	533	468	65
Roraima	15	151	130	21
Tocantins	139	1.260	1.053	207
<b>NORDESTE</b>	<b>1.788</b>	<b>18.801</b>	<b>15.877</b>	<b>2.924</b>
Alagoas	101	1.036	872	164
Bahia	417	4.537	3.969	568
Ceará	184	2.145	1.780	365
Maranhão	216	2.356	1.917	439
Paraíba	223	2.184	1.864	320
Pernambuco	183	2.051	1.785	266
Piauí	223	2.112	1.755	357
Rio Grande do Norte	166	1.592	1.268	324
Sergipe	75	788	667	121
<b>SUDESTE</b>	<b>1.662</b>	<b>17.320</b>	<b>15.424</b>	<b>1.896</b>
Espírito Santo	78	838	775	63
Minas Gerais	853	8.432	7.493	939
Rio de Janeiro	92	1.182	1.077	105
São Paulo	639	6.868	6.079	789
<b>SUL</b>	<b>1.191</b>	<b>11.628</b>	<b>10.104</b>	<b>1.524</b>
Paraná	399	3.864	3.423	441

Rio Grande do Sul	497	4.902	4.207	695
Santa Catarina	295	2.862	2.474	388
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>465</b>	<b>4.687</b>	<b>4.100</b>	<b>587</b>
Goiás	246	2.479	2.183	296
Mato Grosso	140	1.378	1.201	177
Mato Grosso do Sul	79	830	716	114

Tabela 13: Vereadoras/es eleitas/os, por sexo, para o período 2013/2016 segundo Grandes Regiões e Unidades da Federação.

Fonte: <http://www.cfemea.org.br>. Acesso em: 14 dez. 2013.

A região Nordeste sai na frente com 468 vereadoras eleitas a mais em relação às eleições de 2008, com destaque para o Maranhão que elegeu mais 105 mulheres em relação à eleição passada. Em segundo lugar, a região Sul, com 267 eleitas a mais, com destaque para o Rio Grande do Sul, com 133 eleitas a mais que em 2008. A região que menor crescimento teve em comparação com as eleições de 2008, foi a região Centro-Oeste, com 55 eleitas a mais em 2013.

Contudo, se observados os percentuais de Vereadoras eleitas por região em relação ao total de Vereadores eleitos, o Nordeste se destaca por agregar o maior percentual de Vereadoras (15,55%) nos Municípios, seguido das regiões Norte (14,84%) e Centro-oeste (12,52%). Já as regiões Sul (13,11%) e especialmente a Sudeste (10,95%) apresentam os menores percentuais, caracterizando estas regiões como aquelas em as mulheres apresentam maiores dificuldades para se elegerem.

Nas eleições de 2012 houve um aumento do número de candidatas para vereadores em todo Brasil, mas esse aumento das candidaturas não se refletiu no número de eleitas. Comentando os dados divulgados nas eleições de 2012 para o CFEMEA, o pesquisador José Eustáquio Alves faz uma comparação entre as eleições de 1992 a 2012 para a Câmara Municipal comparando os resultados obtidos e oferecendo possíveis explicações para o aumento de eleitas, mas a discrepância em relação às candidaturas. A **Tabela 14**, retirada desse artigo, mostra o número de candidatas eleitas nesse período:

Ano	Número Vereadoras Eleitas	Percentagem Mulheres Eleitas
1992	1.952	7,4
1996	6.536	11,1
2000	7.001	11,6
2004	6.555	12,7
2008	6.496	12,5
2012	7.634	13,3

Tabela 14: Número e percentual de mulheres eleitas para as Câmaras Municipais, Brasil: 1992-2012.

Fonte: ALVES, J. E. D. O Aumento do número de mulheres eleitas em 2012. CFEMEA, 2012. Dados do Tribunal Superior Eleitoral. Acesso em: 8 set. 2010. Os dados de 2008 e 2012 foram atualizados segundo os resultados das eleições apresentados no site: <http://www.cfemea.org.br>.

Nessa tabela, percebe-se que a partir de 2004 há pouca variação na percentagem de mulheres eleitas, obtendo um aumento significativo em 2012. Comparando o número de eleitas com número de candidatas vemos também uma diferença.

Das 133.868 candidatas à Câmara de Vereadores, apenas 7.634 foram eleitas.

Sobre esse resultado, Alves comenta:

Um dos fatores que explicam o aumento do número de vereadoras eleitas foi a mudança da política de cotas. A Lei 12.034, de 29/09/2009, substituiu a palavra “reservar” por “preencher”

[...] A alteração pode parecer pequena, mas a mudança do verbo “reservar” para “preencher” significou uma mudança no sentido de forçar os partidos a darem maiores oportunidades para as mulheres. O ideal é que fosse garantida a paridade de gênero (50% para cada sexo) nas listas de candidaturas [...] O aumento do número de mulheres candidatas deveria ser fundamental para aumentar o percentual de mulheres eleitas. Porém, a maioria dos partidos lançaram candidatas “laranjas”, ou seja, lançaram candidatas apenas para compor a lista, mas sem condições efetivas de ganharem eleições. Faltou apoio e investimento na formação política das mulheres. Faltou também apoio financeiro para sustentar as campanhas femininas (ALVES, 2012).

Tendo em vista que as mulheres ainda possuem dificuldades de serem representadas na política e que muitos são os fatores que podem ser explicados em relação a esse assunto é necessário que se reflita sobre condições históricas que também influenciam esse tema. Apesar de não se configurar como única explicação, a CF/88 foi de extrema importância para todos os cidadãos brasileiros, principalmente, para as mulheres. Nessa época, como pudemos ver, os movimentos feministas contribuíram de sobremaneira para avançar alguns pontos do debate em relação aos direitos das mulheres no Brasil. Outros foram sendo discutidos ao longo do caminho de 25 anos que nos separa dessa época.

Pensar a trajetória democrática brasileira como um dos fatores que possam influenciar na sub-representação feminina é importante para percebermos conquistas e a longa estrada a ser percorrida com tamanhos desafios para as questões de gênero no Brasil. Trazendo um pouco da trajetória política para a reflexão sobre a desigualdade de gênero podemos observar alguns pontos na nossa história política:

- **A política do café com Leite:** A Proclamação da República no Brasil aconteceu em 15 de novembro de 1891: nossa Constituição na época defendeu um sistema republicano e presidencialista, dividido em três poderes: executivo, legislativo e judiciário. Para os representantes do legislativo e executivo, o voto era direto. Porém nessa época, o Brasil com a tradição histórica de ser um país voltado para setor rural, estabeleceu um sistema de poder baseado em oligarquias, no qual os maiores produtores de café e de leite, respectivamente Minas Gerais e São Paulo, seriam aqueles, que em linhas gerais, estivessem no comando da política brasileira. Nesse ínterim onde se encontravam as mulheres? De forma geral, se o poder oligárquico era o representante da política brasileira, o sistema patriarcal oprimia as mulheres na esfera privada, sem acesso à participação política.
- **A luta pelo voto feminino:** Esse cenário vai se modificando a partir da década de 1930, em que as mulheres começaram a permear os espaços da esfera pública. As sufragistas reivindicavam o direito de votarem e serem votadas, e de discutirem as questões femininas no universo da política. Ainda nesse momento, vemos que esse movimento surge no seio das elites intelectualizadas, que sem desmerecer o trabalho daquelas que enfrentaram os preconceitos de gênero, não representavam o montante das mulheres brasileiras.
- **Movimentos feministas:** A virada na história das mulheres em relação à participação política e ao estabelecimento de direitos vem da década de 1960, com os movimentos feministas preocupados em discutir o público, o privado e a opressão das mulheres na esfera privada.

As feministas emplacaram diversas campanhas, mas não se pode esquecer que o momento era de ditadura militar (1964-1985) no Brasil. A Constituição de 1988, vem marcar um novo momento na história da democracia brasileira. A chamada redemocratização foi um longo processo de vitórias dos movimentos sociais na esfera pública brasileira. A atuação das mulheres a partir desse momento foi e continua sendo fundamental, que sem a qual não se pode pensar em uma democracia que vise acabar com as desigualdades sociais e de gênero.

- **Políticas públicas com enfoque de gênero:** A partir desse rápido panorama político, as mulheres, na esfera pública, acompanharam mais incisivamente o processo de redemocratização, criando, principalmente, da década de 1980 em diante, as políticas públicas voltadas para as questões de gênero. O aspecto histórico da

participação é um ponto apenas em relação às mulheres na representação política.

Ainda, que seja importante conhecer a história política, isso não pode ser usado de apoio para se pensar os baixos índices de representação. Entretanto, algumas direções podem ser mais bem esclarecidas. Um exemplo disso são as práticas clientelistas e assistencialistas que remetem a uma realidade oligárquica, em que elites regionais estão buscando a reprodução do poder político. Tal fato pode ser um artifício nada democrático e recheado de questões de gênero, baseadas na reprodução de um poder patriarcal.

Em relação aos outros fatores que podem influenciar a sub-representação feminina, a socióloga Clara Araújo, aposta na perspectiva multicasual, em que diversos fatores juntos podem oferecer explicações possíveis sobre o fenômeno. Assim, Araújo elenca 4 fatores:

- os fatores históricos, relacionados com a exclusão das mulheres da condição de cidadãs e, por consequência, do direito a ingressar nas instituições por onde se organizava a Representação Política já em seu início;
- os fatores culturais, relacionados com os valores dominantes, as percepções sobre a igualdade de gênero e o lugar da religião; tudo isso teria impacto, também, sobre a cultura política do país, se mais ou menos igualitária;
- os aspectos relacionados com o nível de desenvolvimento socioeconômico também importam, embora não possam ser considerados isoladamente (de fato, nenhum desses fatores pode ser considerado isoladamente);
- o tipo de sistema político, incluindo: sistema de representação, o sistema partidário e o sistema eleitoral (ARAÚJO, 2011, p.120).

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Considerações finais

É recorrente que as mulheres nas disputas eleitorais valorizem atributos tradicionalmente imputados à liderança feminina, o que não necessariamente significa a reivindicação da simetria entre homens e mulheres. Em outras palavras, as ações traduzidas em políticas públicas podem pautar-se por atividades voltadas para as necessidades práticas de gênero — tal como a melhoria das condições de vida —, em detrimento das necessidades estratégicas, isto é, acesso das mulheres aos cargos de tomada de decisão.

Contudo, um fato novo na arena política da sociedade brasileira é o de candidatas mulheres disputarem as eleições majoritárias juntamente com outras mulheres, o que pode contribuir não só para a mudança na cultura política, mas também para a construção de um conjunto de ações no âmbito das políticas públicas voltadas para a redução das desigualdades de gênero.

A redução dessas desigualdades implica o agenciamento de políticas públicas no âmbito do desenvolvimento local que operem com uma visão voltada para a mudança das relações de gênero, bem como para o diálogo com o **movimento de mulheres** e, especialmente, com o **movimento feminista**, considerando-se, portanto, a diversidade de percepções e interesses entre as próprias mulheres.

Como visto, o campo da política se caracteriza por expressar a maior desigualdade de gênero o que coloca em xeque o projeto democrático. Diversos estudos, como o relatório *O Progresso das Mulheres no Mundo 2008/2009* (UNIFEM), apontam para a necessidade de aumentar a presença das mulheres na política de modo a construir uma democracia paritária em termos da representação entre homens e mulheres.

Entre as estratégias apontadas destacam:

- a reforma do sistema eleitoral;

- a reforma dos partidos políticos;
- o financiamento público de campanhas políticas em que se garanta o incremento da participação feminina;
- as cotas internas nos partidos políticos que garantam a posição das mulheres em situação de liderança.

Estas ações se viabilizam mediante o fortalecimento da liderança feminina nas esferas públicas e da sociedade civil e a garantia do acesso das mulheres aos postos de tomada de decisão.

#### Conceitos fundamentais examinados

- Democracia
- Interesse das Mulheres
- Representação
- Interesses de Gênero
- **Democracia Direta**
- **Interesses de Igualdade de Gênero**

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Leitura sugerida

TOMEI, Manuela. *Ação afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafios*. [S.l.]: PQAS, 2005. Documento de trabalho elaborado no âmbito do Projeto Igualdade Racial OIT/Brasil. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao\\_afirmativa\\_igualdade\\_racial\\_227.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/discrimination/pub/acao_afirmativa_igualdade_racial_227.pdf)>. Acesso em: mar. 2014.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Referências bibliográficas

ALVES, José Eustáquio Diniz. *O aumento do número de mulheres eleitas em 2012*. CFEMEA, 2012. Disponível em: <[http://www.clam.org.br/uploads/arquivo/Artigo\\_O%20aumento%20do%20n%C3%BAmero%20de%20mulheres%20eleitas%20em%202012.pdf](http://www.clam.org.br/uploads/arquivo/Artigo_O%20aumento%20do%20n%C3%BAmero%20de%20mulheres%20eleitas%20em%202012.pdf)>. Acesso em: mar. 2014.

\_\_\_\_\_. et al. *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP; Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. ISBN 9788566557008. Disponível em: <[http://www.bibliotecafeminista.org.br/index.php?option=com\\_remository&Itemid=53&func=fileinfo&id=508](http://www.bibliotecafeminista.org.br/index.php?option=com_remository&Itemid=53&func=fileinfo&id=508)>. Acesso em: mar. 2014.

ASWORTH, Georgina. *When will democracy include women?* London: Change International Reports, 1992. (Thinkbook, 7).

BLAY, Eva Alterman. *As prefeitas*. Rio de Janeiro: Avenir Editora, 1981.

\_\_\_\_\_. *Enfrentando a alienação: as mulheres e o poder local*. São Paulo, 1990.

BRASIL: mujeres em el poder local: proyectos y contextos. Quito: IULA, 1993. p. 11-57. (Desarrollo Local, 12).

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 9.100/95. Estabelece normas para a realização das eleições municipais de 3 de outubro de 1996, garantindo a cota mínima de 20% de mulheres candidatas.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 9.504/97*. Estabelece normas para as eleições e reserva o mínimo de 30% e o máximo de 70% para candidaturas de cada sexo.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 12.034/09*. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 – Leidos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral.

CARLOTO, C. M. Reestruturação produtiva e trabalho das mulheres. *Serviço Social em Revista*, Londrina, 2002.

FEITOSA, Fernanda. A participação política das mulheres nas eleições 2010: panorama geral de candidatos e eleitos. In: ALVES, José Eustáquio Diniz; PINTO, Céli Regina et al. *Mulheres nas eleições*, 2010. São Paulo: ABCP; Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2012. P. 139 – 166.

RELATÓRIO do Seminário Relações de Gênero, Saúde e Condições de Trabalho, 2001.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA MULHER. *Quem responde às mulheres? Gênero e responsabilização*. [S.l.]: UNIFEM, 2009. Disponível em: <<http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00000395.pdf>>. Acesso em: mar. 2014.

GOMES, J. B., 2001 Apud in JOAQUIM, Nelson. Igualdade e discriminação. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 31, 2006. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=1663](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=1663)>. Acesso em dezembro de 2013.

GÓMEZ, Ana María (Coord.). *Plataforma Beijing 95: um instrumento de ação para as mulheres*. Santiago do Chile: Isis International, 1996. 39 p.

GONÇALVES, Arnaldo Manuel Abrantes. Os partidos políticos e a crise da democracia representativa. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 707, 2005. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/6818/os-partidos-politicos-e-a-crise-da-democracia-representativa>>. Acesso em: out. 2009.

HABERMAS, J., 1997. Apud in MAIA, R. C. M. *Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação*. UFMG, 2001.

HOMBRES y mujeres en política: la democracia por perfeccionar. Gênevê: Union Interparlementaire,[199-].

KINZO, Maria D'Alva. Sistema eleitoral e partidos políticos no Brasil. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SISTEMAS DE GOVERNO, LEGISLAÇÃO PARTIDÁRIA E ELEITORAL EM PAISES DO CONESUL, 1993, *Anais...* Guarujá, São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993. p. 73-80.

MIRANDA, Sergio Ari Andrade de. Democracia: método ou processo? *Jus Navigandi*, Teresina, ano 16, n. 2894, 4 jun. 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19226>>. Acesso em: 13 mar. 2014.

MOINS de 12 pourcent de femmes parlementaires dans le monde et moins de 11 pourcent de femmes a la tete d'un parti politique. Gênevê: Union Interparlementaire ,1997. (Press, 62)

MOLYNEUX, M. Mobilization without emancipation? Women's interests, the state, and revolution in Nicaragua. *Feminist Studies*, n. 11, 1985, p. 227-254.

PHILLIPS, Anne. Must feminists give up on liberal democracy? *Political Studies*, n. 50, 1992,p. 68-82.

PITANGUY, J. Advocacy e direitos humanos. In: \_\_\_\_\_; BARSTED, L. L. *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: Brasília: CEPIA; ONU Mulheres, 2011.

RAI, Shirin M. Gender and democratization: ambiguity and opportunity. In: LUCKHAM, Robin; WHITE, Gordon. *Democratization in the south: the jagged wave*. New York: Manchester University Press, [199?]. p. 221-228. (Perspective on democratization).

RELATÓRIO de desenvolvimento humano no Brasil. [S.l.]: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 1996.

SILVA, B. (Coord.) Dicionário de ciências sociais. Rio de Janeiro: FGV, 1986.

SOUZA-LOBO, Elizabeth. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

VALDES, Teresa; GOMARIZ, Enrique (Coord.). *Mulheres latino-americanas em dados: Brasil*. Madrid: Instituto de La Mujer; Santiago: FLACSO, 1993. 135 p.

→ Voltar ao Sumário

## Sites indicados

- Agende Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento

<http://www.agende.org.br/home/atuacao.php>

- Ágere — Cooperação em Advocacy

<http://www.agere.org.br>

- Banco Interamericano de Desenvolvimento/BID

<http://www.iadb.org/research/geppal/index.cfm?language=Spanish&country=&parties=&dataGrap=>

- Campanha Nacional Mais Mulheres no Poder. Eu assumo este compromisso!  
<http://www.spm.gov.br/sobre/publicacoes/publicacoes/2014/plataforma-mais-mulheres-no-poder-2014.pdf>
- Centro Feminista de Estudos e Assessoria  
<http://www.cefemea.org.br>
- CEPAL STAT Estadísticas de América Latina y El Caribe  
<http://www.eclac.org/mujer/proyectos/perfiles/default.htm>
- Consultor Jurídico  
<http://www.conjur.com.br>
- InfoEscola — Trabalhos Acadêmicos e Pesquisas Escolares, Cursos  
<http://www.infoescola.com/>
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
<http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=34>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
<http://www.ibge.gov.br>
- Observatório Brasil da Igualdade de Gênero  
<http://www.observatoriodegenero.gov.br/>
- Plano Nacional de Políticas para as Mulheres  
<http://www.spm.gov.br/assuntos/pnpm/publicacoes/pnpm-2013-2015-em-22ago13.pdf>
- Programa Pró-Equidade de Gênero  
[http://www.bndes.gov.br/programa\\_proequidade.pdf](http://www.bndes.gov.br/programa_proequidade.pdf)
- Rede Mulher e Habitat  
<http://www.redmujer.org.ar/>
- Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM)  
[http://www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sepm/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/)
- Sistema Nacional de Indicadores de Gênero

<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/indicadores/indicadores-nacionais/estudos-e-pesquisas>

- Tribunal Superior Eleitoral

<http://www.tse.gov.br>

- UNIFEM – Progresso das Mulheres do Mundo 2008/2009

<http://www.unifem.org.br/progress/2008>

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Capítulo 6

# Planejamento, orçamento e gênero

*Leonardo José Amaral de Mello*

## Introdução

Um dos principais desafios para os **agentes políticos** e as/os gestoras/es refere-se à relação entre planejamento e orçamento. Pode-se observar que, por diferentes motivos, as atividades de planejamento e orçamento têm sido implementadas de forma separada: quem planeja os **programas**, os **projetos** e as **ações** de políticas públicas não, necessariamente, orça os **recursos** para sua implementação. Seja por um “modelo” que se criou na prática, seja por especialidades distintas que uma e outra atividade requerem, o resultado final é que, raramente, o planejamento e o orçamento são feitos pela mesma pessoa ou equipe.

Além dessa especialização de tarefas, é comum o pouco diálogo entre os agentes sociais e as equipes que se destinam a uma e a outra atividade dentro do governo, o que dificulta a integração entre elas. Consequentemente, há um processo de planejamento desvinculado daquele de atribuições de custos e, dessa forma, a alocação de recursos tem chances de se apresentar abstrata ou irreal, podendo dificultar todo o processo de monitoramento e avaliação da **política pública**.

Neste capítulo, partiremos do princípio de que a integração entre planejamento e orçamento permite uma melhor gestão dos recursos e das políticas públicas.

Para tratar desse tema, algumas noções são fundamentais: sem elas, o papel de Gestoras/es públicas/os na implementação e acompanhamento das políticas públicas e de Senadoras/es, Deputadas/os, Vereadoras/es e suas/ seus assessoras/es, no exercício da fiscalização dos recursos e da implementação de políticas públicas, fica fragilizado e não alcança seu potencial completo.

Dessa forma, algumas perguntas precisam ser respondidas para que, na prática, ocorra a integração entre planejamento e orçamento no nível do governo e para que a Câmara Municipal e a Assembleia Legislativa, por intermédio das/os Senadoras/es, Deputadas/os, Vereadoras/es, possa incidir sobre esse processo de forma qualificada, tanto do ponto de vista normativo — respeitando os trâmites legislativos — quanto político, incorporando as demandas dos diferentes grupos sociais.

O capítulo tratará de como incorporar a dimensão de gênero aos três instrumentos de gestão pública: a Lei do **Plano Plurianual (PPA)**, a **Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)** e a **Lei Orçamentária Anual (LOA)**. Estas leis devem ser elaboradas por iniciativa do Poder Executivo e com a participação do Poder Legislativo. A elaboração dessas três peças é obrigatória e não facultativa.

## 1. O papel do governo local no processo de gestão dos recursos públicos

## 1.1 O papel do Legislativo no processo de gestão dos recursos públicos

Para compreender o papel do Legislativo no processo de gestão dos recursos públicos, é fundamental que as/os Senadoras/es, Deputadas/os e Vereadoras/es e suas/seus assessoras/es conheçam os principais instrumentos de gestão pública que estão a seu alcance e de que forma tais instrumentos estão legalmente previstos.

Vale lembrar que os instrumentos que serão apresentados a seguir são todos leis, e, só podem ser elaborados por iniciativa exclusiva da/o chefe do Poder Executivo, para então serem apreciadas pelo Legislativo.

## 1.2 Quais são os instrumentos da gestão pública e por que são importantes?

### A) Plano Plurianual — PPA

Expressa um planejamento de médio prazo para um período de quatro anos, no qual são contempladas ações organizadas em Programas, de forma regionalizada. Para cada programa são fixados **objetivos**, **metas** e a indicação da localização das/dos beneficiárias/os. O PPA deve traduzir a proposta de governo discutida com a sociedade durante o período eleitoral.

O governante eleito deve transformar sua plataforma de campanha em prioridades refletidas nos programas do PPA.

- **Objetivos:** expressa o resultado desejado com o programa e é mensurado por indicadores que permitem avaliar o seu alcance.
- **Metas:** quantificação da qualidade e da quantidade dos resultados dos programas.
- **Beneficiárias/os:** parcela da população ou região geográfica atendida com os benefícios gerados com a execução do programa.

Dada a mais tênue observância dos preceitos legais que por vezes a distância impinge, em alguns municípios o nome desse instrumento poderá variar ligeiramente, podendo ser chamado de Plano Plurianual de Investimentos ou Orçamento Plurianual, por exemplo. Não importa como é chamado, continuará tendo a mesma função legal, prática e política.

### B) Lei de Diretrizes Orçamentárias — LDO

Sua finalidade primordial é nortear a elaboração e a execução dos **orçamentos anuais**, dispondo sobre as **metas fiscais**

e sobre as alterações na **legislação tributária** (seja ela federal, estadual, distrital e municipal), com as seguintes ações previstas no art. 169 da CF 1988:

- estabelecimento da política das **agências financeiras de fomento**;
- definição das metas e das **prioridades** da administração pública para o exercício financeiro subsequente;
- indicação das alterações na política de pessoal.

Para mais detalhes sobre o conteúdo da LDO, consulte também a Lei complementar

101 de 4 de maio de 2000, em seu artigo 4º (também conhecida pela alcunha de Lei de Responsabilidade Fiscal).

No caso dos municípios brasileiros, a maioria não possui “agências de fomento”, até porque, originalmente, o objetivo desse dispositivo era o de tornar público qual seria a política de aplicação dos recursos de fomento para a sociedade, e tal política era a relativa aos bancos públicos (no tempo em que os estados todos tinham seus bancos). Os municípios nem têm bancos e raramente possuem algum outro tipo de agência de fomento, em especial os 63% com população até 20 mil.

### SAIBA MAIS

Agências financeiras de fomento: regulamentado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), esse conceito se refere aos bancos públicos, que eram numerosos até 1988, e intencionava tornar pública a política que tais bancos seguiriam para estimular a economia nos respectivos estados. Contemporaneamente, o BNDES é um ótimo exemplo. Nos municípios esse preceito tem pouca serventia.

## C) Lei Orçamentária Anual — LOA

Trata-se do instrumento de execução dos PPAs. Para que os PPAs sejam efetivamente implementados, a LOA deve abranger o conjunto de ações — projetos e **atividades** — que exprimem, em termos financeiros, a quantidade de **bens e serviços** a serem gerados para viabilizar os **resultados** previstos — metas — dos programas para um ano.

Para mais detalhes sobre o conteúdo da LOA, consulte também a Lei complementar 101 de 4 de maio de 2000, em seu artigo 5º (também conhecida pela alcunha de Lei de Responsabilidade Fiscal).

Ainda neste capítulo, voltaremos a falar sobre esses instrumentos, mas já cabe antecipar que a lei orçamentária deverá sempre ser compatível com o PPA e com a LDO vigente nos seguintes termos:

- o PPA conterá programas com metas e **indicadores** quantificados para quatro anos;
- a LDO confirmará as metas de cada exercício;

- a LOA reservará recursos para a **execução anual** de ações que cumpram essas metas desses programas.

Sendo assim, uma forma de observar como a elaboração desses três instrumentos acontece é olhando para a imagem seguinte, que não guarda necessariamente analogia com qualquer nível de governo específico (federal, estadual, distrital ou municipal), mas cumpre apenas o papel de exemplificar a relação entre tais instrumentos:

...2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
4º. Ano Ano Eleitoral	1º ANO DE GOVERNO	2º ANO	3º ANO	4º ANO Ano Eleitoral	1º ANO DE GOVERNO	2º ANO
PPA 2012-2015		PPA 2016-2019				PPA 2020-23
LDO 2014	LDO 2015	LDO 2016	LDO 2017	LDO 2018	LDO 2019	LDO 2020
LOA 2014	LOA 2015	LOA 2016	LOA 2017	LOA 2018	LOA 2019	LOA 2020

Tabela 1: Relação entre os instrumentos de gestão pública — PPA, LDO e LOA.

Ao longo de seu mandato, o chefe do Poder Executivo será responsável por elaborar os projetos relativos às leis destacadas anteriormente. Repare que em seu primeiro ano de governo, ela/ele estará governando utilizando-se de leis elaboradas por governantes eleitos no mandato anterior, e, por conseguinte, a/o próxima/o governante experimentará a mesma situação, como indicado em 2017.

### 1.3 Qual é a relação desses instrumentos orçamentários com a definição de uma política pública?

As políticas públicas são constituídas por um conjunto de processos por meio dos quais as demandas sociais se transformam em opções políticas e em agenda de decisões das autoridades, tanto do Executivo como do Legislativo. No entanto, as demandas da sociedade, quase sempre, expressam interesses distintos — às vezes, conflituosos. Essas demandas representam os interesses dos diferentes grupos sociais, o que levará o/a gestor/a público/a a ter que decidir sobre qual delas atender. Ademais, há ainda outro motivo para o/a gestor/a ter que escolher sobre as demandas, que é o fato dos recursos públicos serem limitados, impondo restrições para o atendimento das demandas, as quais sempre exigem um investimento maior que a quantidade de recursos disponíveis.

A política pública, então, deve estar descrita nos planos e programas de governo que, por sua vez, devem refletir a viabilidade da realização das decisões tomadas, além de se traduzirem em **diretrizes**. Essas diretrizes devem orientar a realização de ações, tanto públicas como privadas, em busca de determinados objetivos.

- O planejamento governamental, constituído na forma de programas e ações, deve estar contido no PPA da União, do estado, do Distrito Federal e do município.
- As metas a serem alcançadas a cada ano devem ser priorizadas na LDO.
- Os recursos para a realização devem estar disponíveis no orçamento anual.

Resumindo, para uma gestão pública eficaz, o orçamento deve expressar a prioridade de implantação das políticas públicas. Quanto melhor expressar essas prioridades, maiores serão as chances de sua execução.

Vimos, então, que o PPA, a LDO e a LOA figuram entre os instrumentos mais importantes para a gestão. Sendo assim, é fundamental que cada um deles seja conhecido, para que tragam melhores reflexões, tanto técnica como politicamente.

A seguir, será apresentado em que consiste cada um dos instrumentos.

## 1.4 Plano Plurianual: um panorama das políticas públicas

O PPA deve abranger todas as áreas de competência do governo e todos os recursos que estarão disponíveis no quadriênio (recursos envolvendo despesas de capital e outras delas decorrentes e dos programas de duração continuada). Dessa forma, é essencial conhecer, durante o planejamento, a real disponibilidade de recursos com os quais se poderão contar, incluindo os próprios e aqueles transferidos pelos demais entes federativos, além das restrições legais para sua utilização. A projeção das receitas é um passo importante para possibilitar clareza à/ao administradora/or na definição de prioridades e na quantificação de metas.

De quatro em quatro anos a/o Chefe do Poder Executivo envia, no seu primeiro ano de mandato, a proposta de PPA para ser avaliada pelo Poder Legislativo. Isso é feito sempre no primeiro ano do mandato para dar a oportunidade de que a/o candidata/o eleita/o transforme suas promessas de campanha em um documento legal com o qual ela/ele estará comprometida/o.

## SAIBA MAIS

- O art. 167 da CF/88 define que, para a/o Administradora/or iniciar um novo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, é necessário que o mesmo esteja contemplado no PPA. Nesse caso, o não cumprimento pode ser caracterizado como crime de responsabilidade.
- A LRF, nos arts. 15, 16 e 17, confirma e reforça a responsabilidade da/o Administradora/or na priorização da aplicação de recursos para financiamento da ação governamental.

O Plano Plurianual é composto por programas, ações e **produtos** e, para a compreensão do que representa o PPA na gestão pública, é necessário entender o que significa cada um desses elementos.

De acordo com a **Portaria nº 42/99**, art. 2º, do Ministério do Planejamento e Orçamento:

- Programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no PPA.
- **Ações** são o conjunto de operações do qual resultam os produtos que contribuem para a realização do objetivo do programa.
- Produtos são bens e serviços resultantes da execução das ações.

O programa descreve um objetivo ou uma meta a ser alcançada, muitas vezes necessária ao enfrentamento de um problema pela/o administrador/a pública/o. Para que se possa mensurar a **eficácia** de sua realização, analisando os resultados previstos, suas metas devem ser medidas por indicadores.

O programa:

- inclui a previsão de gastos para sua realização no período de até quatro anos;
- reúne um conjunto de ações cuja responsabilidade de execução é definida por meio das **unidades orçamentárias** responsáveis por sua realização, de forma que os resultados sejam concretizados;
- constitui uma unidade de planejamento que pode estar relacionada:
  - a. às **funções administrativas** e de apoio — quando são chamados programas-meio;
  - b. a benefícios gerados à população na forma de bens ou serviços — quando são chamados **programas finalísticos**.

## 1.5 LDO: o elo entre o PPA e os recursos previstos

A LDO é o instrumento de conexão entre o planejamento plurianual (PPA) e a necessidade de recursos a ser programada no orçamento anual (LOA). Ela também estabelece normas orientadoras do cotidiano administrativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tais como:

- diretrizes gerais para a elaboração do **orçamento fiscal** e do **orçamento de seguridade social** e suas alterações;
- metas e **riscos fiscais**;
- disposições relativas à dívida pública;
- disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais;
- diretrizes que norteiam o orçamento fiscal, de seguridade social e de **investimento de empresas e sociedades de economia mista**;

- disposições sobre alterações na legislação tributária.

A conexão entre o PPA e a LDO se dá, principalmente, por meio da definição de ações prioritárias e metas da Administração Pública para o ano subsequente.

Sabe-se que o PPA descreve os programas previstos para um período de quatro anos de governo e, portanto, expressa o planejamento das políticas públicas a serem implementadas pela Administração em todos os níveis. Ainda assim, a cada ano, elabora-se, vota-se e aprova-se a LDO que vai confirmar as metas definidas no PPA em seus programas e suas ações, em função das estimativas de receitas previstas e da situação fiscal.

Esse panorama — avaliado, anualmente, com a elaboração da LDO — pode indicar a necessidade de revisão dos programas do PPA. As revisões do PPA, caso ocorram, devem ser encaminhadas, anualmente, para aprovação do Legislativo.

## 1.6 LOA: compreendendo a classificação orçamentária

Na LOA, os programas e as ações estão expressos por meio de um código que representa as atividades, os projetos, e as **operações especiais** que estão definidas a seguir:

### a) Atividade

É um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente. Essas operações se destinam à manutenção e funcionamento de atividades meio e fim das quais resultarão benefícios permanentes em favor da sociedade.

**Exemplos de atividades:** fornecimento de merenda escolar para as escolas e para as/os alunas/os; fornecimento de remédios para os postos de saúde municipais e para as/os pacientes; coleta e tratamento do lixo, manutenção de serviço de encaminhamento para casos de violência doméstica.

### b) Projeto

É um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações sujeitas a um prazo de conclusão. Essas operações resultam em um produto que concorre para a institucionalização, expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo.

**Exemplos de projetos:** construção de uma ponte; reforma de escolas; informatização da Prefeitura, modernização institucional para a Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres/SPM-RIO.

### c) Operação especial

É uma ação que se traduz em extinção de dívidas contraídas, a qual não contribuirá para a formação de um produto, bens ou serviços.

**Exemplo de operação especial:** pagamento de dívidas previdenciárias do Município.

Para a elaboração e compreensão da LOA, é fundamental que Senadoras/es, Deputadas/os, Vereadoras/es e assessoras/es parlamentares conheçam — e até mesmo dominem — os códigos da classificação orçamentária. Trata-se de um ponto importante, pois tais códigos representam uma forma de especificar como os recursos se dispõem para determinadas políticas públicas.

Dessa forma, o código que identifica cada ação expressa um conjunto de classificações que são utilizadas para facilitar e padronizar as informações que se deseja obter. A partir da compreensão do sistema classificatório, ampliam-se as possibilidades de intervir sobre o processo orçamentário.

Levando em conta os dados do IBGE (CENSO, 2010) que mais da metade dos municípios brasileiros é constituída de localidades com menos de 20 mil habitantes (63%), é comum que a equipe de servidoras/es encarregada de elaborar os instrumentos de planejamento seja pequena, e assim, por vezes as “regras” de elaboração sejam observadas, mas com imperfeições, ou que as propostas de tais leis sejam elaboradas por pessoas que não pertençam ao quadro de servidoras/es da Prefeitura. Nesse sentido, será igualmente comum encontrar assessorias de Vereadoras/es com pouco conhecimento de como avaliar ou analisar tais instrumentos de planejamento. Tentem sempre que possível observar os princípios apresentados a seguir.

No processo de elaboração do orçamento, para classificar uma ação, a primeira coisa que se deve perguntar é:

## 1. Quem faz?

Esta pergunta inicia a classificação orçamentária que é feita para identificar a responsabilidade pela execução daquela **despesa** na LOA. Trata-se de identificar a unidade orçamentária ou o agente responsável pela **execução orçamentária** do projeto ou da atividade. Essa unidade é conhecida por meio da **classificação institucional**.

Exemplo: Os dois primeiros algarismos indicam o **órgão** — as secretarias que compõem a estrutura administrativa do ente federativo — e os dois ou três seguintes, a unidade orçamentária — as unidades de cada secretaria onde se localiza a programação. No orçamento da União e de alguns estados é comum o uso de três algarismos para identificar-se a unidade orçamentária.

18.30	
↳	Órgão: Secretaria de Educação
↳	Unidade Orçamentária: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

Ou, ainda, para os casos em que existir uma secretaria municipal específica com atribuições voltadas para a promoção dos direitos das mulheres, veja o seguinte exemplo:

47.01	
↳	Órgão: Secretaria de Promoção das Mulheres
↳	Unidade Orçamentária: Gabinete da Secretaria de Promoção das Mulheres – SPM – RIO

Por outro lado, é importante ressaltar que nem sempre o Poder Executivo terá uma secretaria (órgão) voltada especificamente para a promoção de políticas para as mulheres, mas nem por isso significará obrigatoriamente que não existirão ações relacionadas com a promoção desses direitos. Há muitas configurações que podem ser tomadas na organização administrativa do poder público, e o que a classificação institucional faz é dar transparência a essa organização.

Para que um governo execute ações para a promoção dos direitos das mulheres, não necessariamente precisa de uma secretaria, pois as ações poderão estar presentes em diversas outras secretarias com os mais variados nomes, como

a de Assistência (combate a violência doméstica), a de educação (construção de creches em locais com forte presença de famílias chefiadas por mulheres), saúde reprodutiva e assistência à gravidez (em localidades com grande índice de gravidez na adolescência) e por aí afora. Apesar dessa possibilidade, deve estar clara a importância de ter um órgão específico para desenvolver as ações de promoção dos direitos das mulheres ao menos no que diz respeito à facilidade para que tais ações sejam identificadas e fiscalizadas pela população ou sociedade civil organizada.

A próxima pergunta é:

## 2. Onde (em que área do Governo) é gasto o dinheiro?

A **classificação funcional** responde a esta pergunta quando define a função e a subfunção. Assim, a classificação funcional define em quais áreas do governo os programas e as ações estão alocados e com quais recursos eles contam. A função é o nível mais alto na hierarquia, porque nela estão concentradas as informações mais amplas sobre o desempenho do governo em cada setor: recursos destinados à saúde, educação, segurança pública, dentre outras.

Exemplo:

18.30.12.361	
	Função: Educação
	Subfunção: Ensino Fundamental

47.01.08.422	
	Função: Assistência Social
	Subfunção: Direitos Individuais, Coletivos e Difusos

No caso de um exemplo envolvendo política para a promoção dos direitos das mulheres, vejamos a seguir:

Não se pode confundir função com programa, pois esse último pode conter ações relacionadas com diferentes funções. A função também não está ligada à estrutura administrativa; portanto, não pode ser confundida com órgãos.

A subfunção é um detalhamento da função. Para conhecer melhor todos os códigos e conceitos de funções e subfunções vigentes, sugerimos a consulta à PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999 (publicada no D.O.U. de 15.04.99), disponível em: [http://download.rj.gov.br/documentos/10112/779362/DLFE-46884.pdf/portaria\\_42MPOG.pdf](http://download.rj.gov.br/documentos/10112/779362/DLFE-46884.pdf/portaria_42MPOG.pdf).

Também é preciso saber:

## 3. A qual programa de governo pertence a ação?

Com a Portaria nº 42/99, art. 2º, do Ministério do Planejamento e Orçamento, a lógica de definição da programação orçamentária foi modificada e concedeu-se autonomia a cada ente da federação — União, estados, Distrito Federal e municípios — para propor e implementar seus próprios programas de governo e suas próprias ações — projetos e atividades orçamentárias.

Assim, em razão dessa autonomia, o código que identifica o programa e a ação pode ser diferente no orçamento na

União, nos estados, no Distrito Federal e em cada município.

Com esta classificação, é possível identificar todo o percurso de uma ação, desde o órgão responsável pela execução até sua efetiva implementação. No exemplo a seguir, pode-se notar todo o processo de classificação orçamentária de uma ação — neste caso específico a Atividade, de fornecimento de merenda para o Ensino Fundamental.

Exemplo:

18.30.12.361.0018.2025	
	Programa: Nutrição Escolar
	Ação: Fornecimento de Merenda

Ou ainda, com uma ação voltada para a promoção dos direitos das mulheres:

47.01.08.422.0428 2.134	
	Programa: Desenvolvimento Social e Direitos Humanos
	Ação: Atividades nas Relações de Igualdade de Gênero

Fonte: DCM Rio de Janeiro, Ano XXXVII, Suplemento ao no. 183, quinta-feira, 3 de outubro de 2013, p.105.

Classificação Institucional	Classificação funcional	Cadastro de programas e ações
13.20	15.452. 0082.	5.817
13 – Órgão Secretaria de Obras 20 – Unidade Orçamentária Diretoria de Obras e Serviços Públicos	15 – Função Urbanismo 452 – Subfunção Serviços Urbanos 0082 – Programa Implantação de sistemas de tratamento de lixo	5 – Projeto 817 – Implantação do aterro sanitário

Exemplo de outra codificação de programa de trabalho:

Classificação Institucional	Classificação funcional	Cadastro de programas e ações
47.01	08.422. 0428	2.134

47 – Órgão Secretaria Políticas para as Mulheres	08 – Função Assistência	2 – Atividade
01 – Unidade Orçamentária Gabinete da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM-RIO	422 – Subfunção Direitos Individuais, Coletivos e Difusos	134 – Ação Atividades nas Relações de Igualdade de Gênero
	0428 – Programa Desenvolvimento Social e Direitos Humanos	

Ou ainda:

Chamamos de dotação orçamentária os recursos específicos alocados para a execução de uma *ação* específica. A dotação orçamentária corresponde à previsão das despesas para sua execução naquele exercício e é classificada no orçamento.

A *fonte dos recursos* resume a origem da despesa prevista para aquela ação. Baseando-se ainda no exemplo anterior, para o fornecimento de merenda escolar, na unidade orçamentária FUNDEB, a fonte indicada será a fonte 208, que identifica recursos transferidos do estado para os municípios aplicarem em educação básica.

A dotação orçamentária também está definida conforme a natureza da despesa que será realizada, como, por exemplo: a aquisição de gêneros alimentícios é classificada como “material de consumo”; já o que se paga à empresa que vai preparar a merenda classifica-se como “serviços de terceiros — pessoa jurídica”.

Ainda quanto à natureza, essas despesas são consideradas no orçamento como correntes porque são fixadas, anualmente, para a manutenção dos serviços públicos de educação. Existem também despesas variáveis como, por exemplo, aquelas destinadas a construir e equipar escolas chamadas de “despesas de capital”.

É a partir da classificação econômica, essa que distingue se o dinheiro para uma ação é uma despesa corrente ou de capital, que percebemos até que ponto o poder público está prevendo a ampliação dos serviços e em que área, uma vez que, em geral, ampliar um serviço significa comprar mais equipamentos. Ademais, quando desejamos modificar alguma proposta do orçamento, precisamos ficar atentos para o fato de que as despesas correntes são mais rígidas, menos sujeitas a modificações, à medida que são obrigatórias, como o pagamento do serviço da dívida ou as despesas de pessoal.

Quando há recursos para despesas correntes em uma ação, a chance é de que ela seja também uma ação contínua, uma ação de manutenção, portanto, uma ação com menos chances de ser modificada. Por outro lado, quando a ação é composta por despesas de capital, então quase sempre será um investimento, algo que se pode mudar sem muitos problemas, ou sem rigidez.

## SAIBA MAIS

A leitura das dotações orçamentárias em um orçamento, dotações essas que são a União daquilo que se deseja fazer com a quantidade de dinheiro que vai se gastar para fazê-la, permite uma multiplicidade de análises.

Se lermos as dotações por sua classificação institucional, saberemos quem fica com qual parte do dinheiro público, e, portanto, não só quais temas são prioritários, mas também, dependendo do partido político ao qual pertencerem secretárias/os de governo.

Por outro lado, se lermos as dotações por sua classificação funcional, saberemos quais temas são prioridade, mais relevantes, urgentes ou demandados pela população afinal, falar que a educação é importante e não gastar em educação é pura demagogia, só para dar um exemplo.

Concluindo, a classificação orçamentária possibilita ao processo de planejamento e orçamento uma gestão com ênfase em uma programação definida com atribuições identificadas, responsabilidades e cobrança de resultados para cada área de governo, aferidos em termos de benefícios para a sociedade.

## 1.7 Cumprimento das obrigações legais

O orçamento também precisa cumprir obrigações legais que se expressam por determinação constitucional e tem por objetivo garantir aplicações mínimas de recursos para pessoal e encargos sociais, previdência social, assistência social, educação e saúde. Essas restrições reduzem o grau de discricionariedade da/o Chefe do Executivo na definição de sua política fiscal, visando ao atendimento de outras demandas da sociedade.

Exemplo:

- Em relação à educação, estados e municípios devem do total das receitas de impostos e de transferências constitucionais, aplicar 25% desse montante em educação (“...manutenção e desenvolvimento do ensino”) (CF 1988, art. 212).
- A União deverá aplicar nada menos que 18% das receitas de impostos com a manutenção e desenvolvimento do ensino.
- Com os *serviços públicos de saúde*, estados e o Distrito Federal deverão aplicar no mínimo 12% e os municípios no mínimo, 15% dos impostos (**Emenda** Constitucional n. 29, de 13 de setembro de 2000).
- Outras despesas têm limites máximos de gastos — como é o caso das **despesas com pessoal e encargos sociais**, que correspondem a um máximo de 54% para a Prefeitura e 6% para a Câmara Municipal em relação à receita corrente líquida (Lei Complementar n° 101/2000, de 4 de maio de 2000, art. 19 e 20).

Uma vez conhecidos os principais instrumentos de gestão dos recursos públicos, cabe conhecer quando devem ser colocados em prática. Qual é o cronograma de elaboração do PPA, da LDO e da LOA? É importante lembrar que a iniciativa de elaboração da proposta ou projeto de lei, relativo a esses três instrumentos é EXCLUSIVA da/o chefe do Poder Executivo.

A/o chefe do Poder Executivo precisa enviar ao Legislativo, para apreciação e consequente aprovação, a proposta elaborada pelo conjunto do governo para os instrumentos de gestão (PPA, LDO e LOA). Esse processo começa no início do ano com a revisão por cada órgão das metas sob sua responsabilidade, prevista no PPA para aquele exercício.

O primeiro ano da gestão do governo é muito importante, dado que a elaboração do PPA servirá de norte, de guia, para a elaboração das ações que serão implementadas nos quatro anos seguintes. No primeiro ano de todo governo Senadoras/es, Deputadas/os, Vereadoras/es e assessoras/es parlamentares deverão exercer, com maior tenacidade, a influência sobre o PPA de modo a incidir diretamente sobre as políticas públicas e os grupos beneficiários.

O PPA, cuja vigência é de quatro anos, é aprovado no primeiro ano de governo da/o administrador/a eleita/o e vigora até o primeiro ano de mandato da/o Prefeita/o, Governador/a e Presidenta/e seguinte. Por exemplo, para o mandato de 2015 a 2018, o PPA será aprovado no final de 2015 e vigorará de 2016 até 2019, enquanto o primeiro ano de mandato de sua/seu sucessor/a será de 2019 até 2022.

A não coincidência entre o mandato do governo e a vigência do PPA pretende garantir a continuidade das ações de governo no ano de mudança da administração. Está prevista a revisão anual do PPA com base no processo de avaliação de seus resultados. Tanto a aprovação inicial como suas atualizações devem sempre ocorrer antes de aprovada a LDO, a qual, por sua vez, sempre precederá a LOA.

No primeiro ano de governo o projeto de PPA é elaborado concomitantemente ao projeto de LOA e posteriormente ao projeto de lei e à aprovação da LDO. No entanto, uma vez que o PPA é quadrienal, nos demais anos de sua validade, ele terá sido elaborado e aprovado antes dos projetos de lei e leis aprovadas relativas às LDOs e LOAs, cumprindo mais adequadamente seu papel de instrumento ordenador do planejamento governamental.

A LDO deve ser elaborada e encaminhada ao Poder Legislativo até 15 de abril, e deve tramitar e ser aprovada antes do recebimento do projeto da Lei Orçamentária. A legislação afirma que o legislativo não poderá entrar em recesso sem ter aprovado o projeto de LDO, sendo assim, na prática, é comum que a devolução do projeto de LDO aprovado para publicação pelo Poder Executivo ocorra até o início do recesso, dia 30 de junho. O projeto de lei do orçamento deve ser encaminhado pelo Poder Executivo para discussão até 31 de agosto e aprovado para **sanção** até o encerramento da sessão legislativa, conforme prazo estabelecido por legislação federal, e incorporado pelas respectivas constituições estaduais e leis orgânicas municipais. A CF/88 estabelece tais prazos em suas Disposições Transitórias, artigo 35, parágrafo 2º.

## 1.8 O que faz o legislativo para aprovar o PPA, LDO e LOA?

A função de legislar é considerada básica entre os papéis do Congresso Nacional, da Assembleia Estadual e Distrital e da Câmara Municipal. Isso se concretiza tanto quando uma Senadora/o, Deputada/o ou Vereadora/or propõe uma lei de sua iniciativa ou quando analisa para fins de aprovação um projeto de lei, encaminhado pela/o Chefe do Executivo.

Dessa forma, todos os instrumentos de gestão já apresentados neste capítulo (PPA, LDO e LOA) são encaminhados ao Legislativo e precisam ser analisados pelo conjunto de Senadoras/es, Deputadas/os, Vereadoras/es e suas/seus assessoras/es parlamentares, conforme previsto no regimento interno.

Normalmente, existe uma Comissão de Orçamento e Finanças formada por Senadoras/es, Deputadas/os, Vereadoras/

es eleitas/os que coordenam o processo de análise desses projetos de lei. São estabelecidos prazos pela Comissão para que cada um analise e proponha as alterações que julgarem necessárias. Essas alterações são encaminhadas à Comissão, sob a forma de emendas ao projeto de lei.

É importante lembrar que as alterações propostas pelas/os Senadoras/es, Deputadas/os e Vereadoras/es precisam observar as exigências legais que esses instrumentos de gestão devem atender.

Por exemplo, a LDO apresenta demonstrativos que indicam a situação fiscal da União, dos estados, do DF e dos municípios e definem metas que, por sua vez, garantem o pagamento da dívida pública e também as despesas com pessoal e encargos sociais. Também é necessário verificar se contém o anexo de prioridades e metas, se estas estão quantificadas e se fazem parte do PPA.

O projeto de Lei do Orçamento Anual precisa atender às metas da LDO e também garantir gastos mínimos com saúde e educação. As emendas formuladas que ferirem essas exigências poderão ser **vetadas** pela/o Chefe do Executivo.

Depois de votada pelo conjunto de Senadoras/es, Deputadas/os e Vereadoras/es, a lei precisa ser sancionada pela/o Presidenta/e, Governador/a e Prefeita/o, que pode vetar integral ou parcialmente as emendas aprovadas pelas/os Senadoras/es, Deputadas/os e Vereadoras/es.

Senadoras/es, Deputadas/os e Vereadoras/es precisam estar por dentro da legislação que rege a elaboração do PPA, da LDO e da LOA para analisar e aprovar esses projetos de lei.

## 1.9 O Legislativo é responsável por exercer o controle do Executivo na gestão fiscal?

Isso está previsto na CF/88 e denomina-se **controle externo**. Na fiscalização da gestão fiscal responsável conforme prevê a LRF, o Legislativo tem como principais aliados os tribunais de contas da União, dos estados e do município. Essa atividade é permanente.

Os dois principais instrumentos estabelecidos na LRF para controle da execução financeira do orçamento são: a *programação financeira* e o *cronograma de desembolso das despesas previstas para o exercício*, que deverão ser divulgados até 30 dias após a publicação do orçamento. Apesar de exigidos na LRF, esses instrumentos não tiveram sua forma de apresentação determinada, ficando a cargo de a/o Chefe do Executivo fazê-los com o nível de detalhamento que melhor lhe convier.

A função desses mecanismos é a de manter o equilíbrio entre o ingresso efetivo de receitas e o fluxo de despesas durante o exercício fiscal. A cada bimestre, se a receita não se comportar conforme prevista na LDO no anexo de metas fiscais, será necessário que a/o Chefe do Executivo faça limitações de empenho (redução de gastos) e de movimentação financeira (redução de pagamentos) até que se restabeleça o fluxo planejado. Ainda está prevista uma avaliação quadrimestral de resultados, nos meses de maio, setembro e fevereiro, a ser apresentada pela/o Chefe do Executivo ao Legislativo, sob a forma de audiência pública.

Para a verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária e financeira durante o exercício fiscal, a LRF também instituiu os “relatórios resumidos da execução orçamentária”, a serem publicados até 30 dias após o encerramento de cada bimestre e o “relatório de gestão fiscal”, emitido ao final de cada quadrimestre.

As exigências contidas na LRF da elaboração e apresentação ao Legislativo dos relatórios mencionados têm a intenção de responsabilizar também o Legislativo, com o compromisso de uma gestão fiscal responsável. A população, ao conceder um mandato a Senadora/or, Deputada/o ou Vereadora/or, está delegando ao Legislativo o papel de avaliar e intervir na gestão do Executivo todas as vezes que for verificada a desobediência dos princípios legais estabelecidos.

Senadoras/es, Deputadas/os e Vereadoras/es precisam conhecer a LRF para analisar o equilíbrio fiscal da União, do estado e do município por meio desses demonstrativos.

## 1.10 Quais são os fóruns e mecanismos instituídos para fiscalização da execução dos programas e metas do PPA e da LOA?

A transparência da gestão governamental e o controle da execução do PPA e do orçamento podem ser acompanhados pela população, em audiências públicas de apresentação dos relatórios previstos e ainda com incentivo à participação na elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

Para zelar pelo cumprimento das normas previstas, a LRF confirma e amplia o papel dos tribunais de contas para atuar no controle externo das administrações, no que se referem à fiscalização contábil, orçamentária e financeira, incluindo o cumprimento de metas fiscais, limites de gastos e resultados de programas. Para o desenvolvimento dessa última função, os tribunais, notadamente o da União, vêm desenvolvendo um papel de orientação ao Executivo, já que é necessário o desenvolvimento de novas metodologias de controle e avaliação de resultados.

A eficácia e a **eficiência** dos resultados previstos no plano devem ser avaliadas por indicadores definidos para cada programa de governo. O indicador será a ferramenta que propiciará a avaliação da implementação das políticas públicas em todas as áreas da administração e para todos os setores da população. Sua formulação será o maior desafio a ser enfrentado pelas/os administradoras/es, que devem estar atentas/os aos seguintes aspectos:

- clareza e precisão na definição do objetivo do programa, o que facilitará na escolha do indicador mais adequado para mensurar os resultados previstos;
- existência de dados estatísticos disponíveis sobre o indicador escolhido que possibilite definir um valor para o índice antes do início da execução das ações do programa.

Para saber mais sobre indicadores, leia o livro *Indicadores Sociais no Brasil*, de Paulo de Martino Jannuzzi. Campinas, SP: Editora Alínea, 2001.

→ Voltar ao Sumário

## 2. Orçamento e participação da população

Como já foi visto, as políticas governamentais são executadas pelos poderes públicos, por meio da ação das/dos

respectivas/os gestoras/es que devem atuar no planejamento, no orçamento, na execução e no acompanhamento das ações públicas. Entretanto, essa tarefa não deve estar a cargo exclusivamente da/o gestora/or pública/o. A população contemplada, isto é, as/os beneficiárias/os, deve estar presente ao longo de todo o ciclo, constituindo-se também em sujeitos ativos do processo, participando do planejamento, do monitoramento, da fiscalização, da avaliação e, muitas vezes, da própria execução da ação.

O Poder Legislativo deve representar os interesses da população por meio Vereadoras/es, de membros eleitos para o exercício do controle e da fiscalização da Administração Pública.

Em relação aos instrumentos de gestão apresentados (PPA, LDO e LOA), já foi visto que o conjunto de representantes eleitos do Poder Legislativo Vereadoras/es pode fazer emendas aos projetos de lei encaminhados pela/o Chefe do Executivo e, se estas forem aprovadas, passam a compor o orçamento daquele exercício. Contudo, isso não basta. É preciso que Vereadoras/es acompanhem o andamento da execução de todo o orçamento aprovado, fiscalizando e monitorando o atendimento às necessidades da população.

Quando o Legislativo aprova o orçamento com as dotações orçamentárias para cada ministério, órgão ou secretaria, está somente autorizando a realização de despesas até aquele limite. Elas constituem somente uma previsão de aplicação. Só serão efetivadas se houver o ingresso das receitas que foram também previstas no orçamento.

Por exemplo, para a maioria dos municípios, o IPTU (imposto predial e territorial urbano) é uma receita própria muito importante, arrecadada, em grande parte, no início do ano. Se, por algum motivo, isso não acontecer na forma esperada, a/o gestora/or pública/o terá de adiar o início de alguns gastos para manter o equilíbrio orçamentário entre receita e

despesa já mencionado. Se o imposto de produtos industrializados, o IPI, é reduzido para estimular a economia, isso impactará a arrecadação dos estados também.

A decisão de cortes de gastos e de priorização nesse momento cabe à/o gestora/or. Com isso, possivelmente, algumas das ações previstas poderão ter seu andamento prejudicado, atrasando ou inviabilizando o cumprimento do que foi previsto no orçamento e no PPA e, assim, a população deixa de ter suas demandas atendidas pelo Poder Público.

Uma vez que o orçamento traduz uma previsão de receitas, como explicado anteriormente, a frustração de receitas implicará automaticamente na não execução de alguma despesa. Quando isso acontecer, caberá ao Poder Executivo, através de suas/seus gestoras/es, a decisão sobre quais ações (projetos ou atividades) serão abandonados, isso porque a não execução de uma ação não cria laços para o ano seguinte, ela simplesmente desaparece.

Naturalmente esse processo não é alheio a um viés político, e aponta para o fato de que a participação de Vereadoras/es não é importante apenas no momento em que os projetos de lei dos instrumentos de gestão chegam a essa casa, mas, durante todo o ano de execução do orçamento deve ser feito um minucioso, senão sistemático, trabalho de acompanhamento de suas despesas.

À luz dessas informações, tão logo começa o ano, começa a disputa para ver quais ações serão cumpridas primeiro, uma vez que na eventualidade das receitas não se comportarem como o esperado, todos querem garantir que suas ações não serão afetadas.

Por fim, mesmo que a ação esteja prevista no orçamento e por algum motivo lhe seja garantido os recursos, de que serventia terá a construção de uma escola em novembro, quando o ano já acabou? Sua finalidade terá sido esvaziada, apesar de a ação ter sido cumprida. A validade da construção da escola não se esgota no ano fiscal. Ela é um bem permanente que poderá ser utilizado no ano seguinte. O investimento não se perde. A finalidade não se esvazia, somente é adiada, por algum motivo, a sua utilização.

## E de quem é essa responsabilidade?

Quando nossa Constituição autoriza o Legislativo a fazer emendas a esses instrumentos, está dividindo a responsabilidade de sua autoria e também dos resultados de sua execução.

Os legislativos devem fiscalizar a execução do orçamento e julgar as contas da administração municipal a cada ano. Nesse sentido, é importante destacar alguns aspectos previstos na Constituição e na Lei de Responsabilidade Fiscal em relação à execução da LOA e do PPA.

Os investimentos realizados em novos projetos precisam ter uma estratégia de implantação definida, já que, quase sempre, criam compromissos para o futuro (despesas com o custeio de seu funcionamento). Por exemplo, na área de educação, se houver a previsão orçamentária para a construção de novas escolas, deverá também estar prevista a contratação de novos professores e aquisição de todo o material necessário para o funcionamento da escola.

Se houver a necessidade do início de um novo investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, a/o gestora/or terá de aprová-lo no legislativo e incluir no PPA. Uma vez iniciado, esse investimento deve ser concluído e, por isso, precisa estar no PPA e no orçamento do próximo exercício. Por exemplo, as obras não previstas de construção de um novo hospital, com duração de 18 meses, precisam ser incluídas no orçamento do ano e incluídas no PPA, já que sua execução ultrapassará o prazo de 12 meses.

Em resumo, se a/o gestora/or pública/o não consegue executar o orçamento, isso também é responsabilidade do Legislativo, que precisa fiscalizar e acompanhar a implementação das políticas públicas por meio da execução do PPA, da LDO e da LOA.

## 2.1 O que é controle social?

Controle social é um termo que se refere ao direito que a sociedade detém de acompanhar e fiscalizar as ações do Estado, na figura dos governos e governantes. É um hábito pensar em um Estado que controla suas/seus cidadãos/aos, mas não em cidadãos/ãos que possam efetivamente controlar o Estado. Isso não só é possível como é nosso direito.

Entender e se habilitar para exercer esse controle em parceria com a população é papel primordial dos agentes políticos. Ao exercer o papel de fiscalizadores do Executivo, os agentes políticos precisam reconhecer o direito da/o cidadã/ão, por meio de suas formas de organização, de ter informações e também de influenciar na execução das políticas públicas.

Em geral a essa etapa se alinha a de capacitação, seja das/os Senadoras/es, Deputadas/os e Vereadoras/es e suas/seus assessoras/es, seja das lideranças sociais, uma vez que é ainda novo esse ímpeto de controle do Estado pela população, que a linguagem é ainda muito técnica e que o controle só existe se aquelas/es que o exercem têm informações e compreendem as consequências de sua utilização.

As/os representantes da população precisam conhecer, tanto quanto as/os próprias/os gestoras/es públicas/os, os elementos básicos que constituem o processo de elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

“Empoderar” tanto Senadoras/es, Deputadas/os e Vereadoras/es, quanto suas/seus assessoras/es, gestoras/es ou lideranças sociais requer tempo, pessoal especializado e com capacidade de “tradução” da linguagem técnica para uma forma leiga, a produção de materiais que difundam os achados que os especialistas na área revelaram dessa tradução, levando-os para a população em geral.

Trocando em miúdos, sem capacidade de “digerir” as informações e dados que serão produzidos pelo Poder Executivo para apresentar seu trabalho de execução das ações do orçamento, não será possível interpor questionamentos e produzir impacto social, sensibilizando pessoas, grupos e, portanto, interesses.

O controle social envolve todas as fases das políticas públicas. A participação no planejamento é um caminho para facilitar o monitoramento e a fiscalização, na medida em que, sabendo-se de antemão o que se deseja alcançar, torna-se mais claro perceber se esse objetivo foi ou não logrado.

Essa é a perspectiva que norteia a ideia de controle social: não basta um controle externo (exercido pelo Poder Legislativo e os tribunais de contas). Cabe também à sociedade, e não apenas ao próprio Estado, verificar se os gastos públicos estão de acordo com a legalidade e, indo mais além, se os recursos têm sido gastos em programas e investimentos que efetivamente trazem algum benefício à população. E, mais do que um dever da/o gestora/or, é direito da/o cidadã/ão ter acesso às informações sobre a gestão pública.

São muitas etapas, mas já adequadamente mapeadas, e que requerem informação, pessoal qualificado, e articulação com movimentos sociais organizados para o embate e o questionamento políticos.

A lei de responsabilidade fiscal, em seu artigo 48, já fala sobre a participação popular, e, em seu artigo 49, sobre a disponibilização das contas para o público.

Como também já enfatizado, a participação torna-se tanto mais consequente quanto mais ela incidir, de fato, sobre os instrumentos de planejamento e gestão orçamentária dos municípios.

## 2.2 Orçamento Participativo: o que é?

Na medida em que busca proporcionar meios de concretização de demandas sociais sobre o orçamento municipal, o Orçamento Participativo — OP — tem sido a forma mais conhecida e eficaz de participação popular na gestão pública. Criado nos anos 1980, no Município de Porto Alegre/RS, a experiência se difundiu, sendo replicada de diferentes formas em distintos municípios brasileiros de grande, médio e pequeno porte.

O que fez do OP uma referência em termos de participação popular foi sua capacidade de trazer a/o cidadã/ão comum para a esfera da decisão política sobre sua cidade e seu município, ou seja, sobre políticas públicas que terão impacto em sua vida, em seu cotidiano, fazendo-a/o partícipe das decisões relativas à alocação dos recursos públicos e do adequado acompanhamento dos gastos.

Embora a implantação do OP não seja um dever da/o gestora/or pública/o, constitui um modelo possível e adequado ao avanço da democracia no país. De uma maneira geral, seu funcionamento se baseia na divisão espacial da cidade em regiões, nas quais são eleitas/os delegadas/os em assembleias e discutidas as prioridades da atuação da Prefeitura nos fóruns regionais e temáticos.

Esses fóruns, por sua vez, elegem representantes para o conselho do OP, onde se discutem novamente as prioridades das regiões diretamente com a Administração Municipal, que deve fazer o cálculo do custo das intervenções requeridas com o fim de incluí-las no orçamento. O mesmo processo se dá nos fóruns temáticos, onde se discutem as políticas setoriais.

Quando implementado pelo Poder Executivo, o que quase sempre é o caso, cabe à Prefeitura (Estado ou União) decidir o percentual de recursos destinados às ações finalísticas que será disponibilizado para as decisões do OP. Contudo, seja qual for esse montante, a prática política formada no processo de decisão é o espelho de um determinado modelo de cidadania, em que não importa se há escassez ou abundância de recursos, mas sim que a população compartilhe da responsabilidade de determinar as prioridades de investimentos.

É claro que, quanto maior o montante disponibilizado, mais prioridades eleitas pela sociedade poderão ser contempladas. O volume de recursos, portanto, será um reflexo não apenas da situação financeira do município, mas da abertura política dada por sua gestão.

Não é preciso, então, ser um município rico ou em boa situação financeira para compartilhar com a população decisões sobre a alocação de recursos públicos.

Além disso, a prática de orçamentos participativos não se limita à alocação do recurso ou ao processo de elaboração do orçamento, mas, de uma forma geral, estende-se também ao monitoramento da implementação das políticas e dos projetos, conferindo maior transparência ao gasto público e maior comprometimento das/os beneficiárias/os com os resultados dos investimentos realizados.

Nesse sentido, e na medida em que o OP é aberto a toda população, cabe aos grupos específicos interessados em políticas focalizadas de combate às desigualdades sociais se fazerem representar nos fóruns, elegendo suas/seus delegadas/os e conselheiras/os. É necessário que as/os representantes eleitas/os conheçam também os problemas relativos a seu grupo em suas localidades e estejam dispostas/os a eleger representantes que levem adiante as demandas específicas desses grupos sociais. Nesse sentido, a prática de OP será inovadora, uma vez que, na maioria dos casos analisados, as/os representantes da sociedade encaminham pleitos e sugestões de melhorias para os bairros e as regiões ou se atêm, no caso das câmaras setoriais ou dos conselhos, a encaminharem sugestões ou reivindicações relativas ao setor como um todo.

A seguir, com base em estudos sobre experiências de OP no Brasil, transcrevemos algumas características interessantes, dependendo do aprofundamento ou envolvimento da máquina pública com esse tipo de participação:

As três formas expostas, Básica, Intermediária e Máxima, fazem alusão apenas ao fato de que algumas experiências utilizam mais ou menos recursos de participação, sendo o Básico aquele tipo de experiência com o mínimo de elementos, e o campo Máxima fazendo alusão a uma experiência de participação mais completa.

BÁSICA	INTERMEDIÁRIA	MÁXIMA
---	---	Reuniões com entidades da sociedade civil
---	Reuniões por bairro	Reuniões por bairro
---	---	Reuniões por microrregião
Reuniões por região	Reuniões por região	Reuniões por região
---	Visitas às prioridades escolhidas	Visitas às prioridades escolhidas
---	---	Reuniões de delegados por região
Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas	Reuniões municipais temáticas
---	---	Reuniões municipais de delegados
Reuniões do Conselho Municipal de OP	Reuniões do Conselho Municipal de OP	Reuniões do Conselho Municipal de OP
---	---	Congressos do Orçamento Participativo

Quadro 1: Síntese do Ciclo de Participação (gestão 1997/2000 — Composições Alternativas de estruturação alcançadas).  
Fonte: RIBEIRO; GRAZIA, 2013, p.53.

## 2.3 Como o Legislativo participa do OP?

Os mecanismos e as instâncias de participação instituídos com os processos de OP têm base na representatividade da mesma forma que o mandato das/os legisladoras/es que elegemos Vereadora/or. No entanto, observa-se que a relação entre as/os representantes legais da população e as/os conselheiras/os do OP é, quase sempre, desarticulada. As/Os representantes eleitas/os chegam a participar nos processos de OP, mas não representam o Poder Legislativo nesses fóruns.

Observa-se, nos municípios em que existem processos de Orçamento Participativo instituídos pelo Executivo, que a Câmara Municipal não é reconhecida como uma instância que também pode determinar o atendimento das demandas durante o processo de implementação do OP.

Sua função legislativa lhe permite incluir demandas quando analisa e emenda os instrumentos de gestão (PPA, LDO e LOA) e também quando fiscaliza o Executivo, o que pode ajudar no monitoramento do atendimento das propostas oriundas do OP. Mas durante o processo de OP, sua participação é restrita, talvez porque, em seguida, esse poder de modificar a proposta de orçamento do jeito que bem entender ficará a seu cargo, com ou sem a participação popular que também pode ser estimulada por Vereadoras/es quando a proposta de orçamento está no Legislativo.

A criação do OP totalmente apartada do Legislativo já gerou, em alguns casos, a não aprovação das decisões coletivas. Por isso, é importante articular formas de debate com as Câmaras sobre as decisões tomadas no OP para que sejam levadas em consideração pelo Legislativo.

Nas emendas também devem considerar as necessidades de seus representados, o que exige a participação da sociedade na discussão das leis orçamentárias no âmbito legislativo.

→ [Voltar ao Sumário](#)

### 3. Como inserir a perspectiva de gênero em orçamentos públicos?

Vimos que os programas do PPA expressam as políticas públicas. Dessa forma, quando essas políticas públicas — ou programas — são inseridas nominalmente nos orçamentos, os recursos para eles ficam alocados e, por conseguinte, disponíveis. Vimos também que isso não garante sua execução.

Por outro lado, quando o recurso não é liberado, e a política que estava planejada e orçada não é implementada, as correlações de força entre os diferentes interesses e grupos sociais se tornam evidentes para toda a sociedade avaliar a atuação da/do gestora/or pública/o quanto à implementação das mesmas, e, em particular, da força relativa desses grupos e sua capacidade de montar uma agenda de ação e intervenção junto a essa/es mesmas/os gestoras/es.

O aprendizado que devemos ter com essa situação é o de reconhecer o orçamento não apenas como uma peça de cálculo de custos, mas como instrumento de implementação de políticas sobre o qual a sociedade precisa exercer pressão e controle social.

E, mais ainda, o orçamento é uma disputa de interesses sobre a divisão dos recursos gerados pela própria sociedade e recolhidos pelo Estado. Quem tiver maior nível de organização e poder de pressão levará a melhor na repartição de recursos. E quem tiver melhores condições de acompanhamento e monitoramento da aplicação desses recursos conseguirá ver seus pleitos executados conforme previsto nas leis.

Embora as mulheres representem mais de 50% da população, as políticas de gênero são, muitas vezes, tratadas como políticas para minorias. É necessário reconhecer que as políticas públicas atingem mulheres e homens de forma desigual quando se analisa a diferença entre os conceitos de igualdade e equidade.

Inserir políticas para mulheres com a perspectiva de gênero no orçamento municipal é, portanto, uma iniciativa que tenta reparar o descaso e a insensibilidade com que as diferenças são tratadas, mas para tanto, é necessário que as ações voltadas para a promoção de tais políticas estejam adequadamente financiadas, para em um segundo momento sua execução promover a construção de uma sociedade democrática.

#### 3.1 Como ter um orçamento sensível a gênero?

As desigualdades de gênero, presentes no cotidiano, podem ser mais facilmente trabalhadas nos níveis local e estadual. Dessa forma, as Administrações públicas, Estadual e Municipal, são os espaços privilegiados para a implantação desse tipo de política. E, como qualquer política pública, ela deve estar orçada e fazer parte da peça orçamentária.

Um primeiro passo é identificar quais são as políticas já existentes que promovem e garantem direitos e oportunidades para as mulheres, observando sua execução orçamentária. Pode-se, dessa forma, determinar quais são as prioridades e os meios estabelecidos para alcançá-las. O orçamento torna-se, então, um indicador do comprometimento dos Governos em adotar políticas públicas com perspectiva de gênero, isto é, voltadas para a redução das desigualdades entre mulheres e homens. Por exemplo, é importante identificar o percentual da população de mulheres atendidas e os recursos destinados a programas de saúde da mulher no estado e no município.

Um segundo passo é incorporar ao orçamento novas políticas para a promoção da equidade. Como isso deve ser feito? A partir de um diagnóstico da situação das mulheres será possível determinar o que é mais urgente e necessário para a sua cidadania. Elaborar propostas de novas políticas para enfrentar os problemas detectados e incluir no orçamento, e, finalmente, estar atenta/o às competências que cada nível de governo tem, para pleitear com a/o governante seus pleitos.

## 3.2 Como se apropriar da linguagem orçamentária e de planejamento para garantir a execução de políticas com enfoque de gênero?

Partindo do princípio de que é possível identificar, em uma peça orçamentária, as ações voltadas para a promoção da igualdade, poderemos avaliar se uma/um gestora/or está ou não empenhada/o em promover tais políticas por meio:

- da quantidade de políticas existentes;
- da quantia destinada a elas;
- da quantia efetivamente gasta;
- da qualidade das políticas existentes.

Como já foi visto, os códigos orçamentários existem para traduzir as políticas. As funções e subfunções permitem identificar em que áreas de governo estão concentradas a realização dos gastos, e os programas, por sua vez, são os instrumentos da ação dos governos para enfrentar problemas identificados ou desenvolver potencialidades do município.

## 3.3 A pergunta que precisamos fazer é: isso irá garantir um orçamento sensível a gênero?

Sabe-se que as desigualdades de gênero fazem parte da sociedade e que diversas áreas de governo podem contribuir para sua redução. Por outro lado, a população feminina está entre os beneficiários de toda a programação incluída no orçamento.

Com algumas exceções, como, por exemplo, as **políticas afirmativas**, a particularização das questões de gênero pode minimizar a definição da política. Muitas vezes, um pequeno ajuste em uma programação universal pode atuar sobre a desigualdade entre homens e mulheres. Por exemplo, em políticas habitacionais e de redistribuição de terras (reforma agrária) em áreas de grande concentração de chefes de famílias mulheres, o atendimento à lista de espera pode priorizar mulheres e a titulação da propriedade também.

Em síntese, é necessário perguntar se a concepção da política e o seu desenho reforçam ou combatem os preconceitos e as discriminações de gênero. Se a titulação de terras continuar sendo prioridade dos homens estará sendo incentivada a situação de submissão, de inferioridade das mulheres em relação aos homens. Já a prioridade às mulheres poderá significar sua autonomia, na medida em que tenha a posse da terra.

É preciso que essa abordagem seja incluída entre as/os gestoras/es e parlamentares no processo de análise dos instrumentos de gestão (PPA, LDO e LOA).

### 3.4 O que é a gestão das políticas públicas sob a ótica da transversalidade?

As políticas voltadas para a promoção dos direitos das mulheres e para a redução das desigualdades de gênero são transversais às políticas setoriais ou às demandas localizadas por bairros ou regiões do município. Isso significa que, ao executar a programação da saúde ou da educação em determinada região do Estado ou município, a/o Governadora/or ou Prefeita/o poderá atender à população feminina de forma diferenciada.

Para tornar essa necessidade uma ação concreta, os grupos de interesse têm de se fazer representar e exercer pressão sobre os demais grupos, tanto no sentido de uma conscientização quanto no sentido do amplo debate político, de forma que as necessidades específicas de mulheres, mesmo em sua diversidade de interesses, estejam contempladas entre as ações públicas.

Contemplar a dimensão de gênero nos programas e ações no planejamento dos ministérios e das secretarias estaduais ou municipais é uma realidade ainda distante. O cotidiano da administração requer o empenho das/dos gestoras/es no sentido de criar organismos governamentais de políticas específicas, no âmbito do Executivo, que tratem da temática, associados a uma extensa rede de informações e de produção e sistematização de dados desagregados que permitam identificar os grupos mais vulneráveis.

Outra forma não menos importante de instituir a transversalidade é o diálogo permanente entre secretarias e demais órgãos governamentais, mantendo uma ação compartilhada e coordenada de forma que os programas e as ações sejam direcionados para atender as minorias. Uma forma de operacionalizar essa transversalidade é criar grupos de trabalho ou fóruns que tratem dos temas de gênero no âmbito da administração local e do próprio legislativo, integrando, portanto, as diversas temáticas.

Montados os grupos de trabalho, deve-se proceder a um mapeamento das ações voltadas ao impacto direto na população feminina, como programas de saúde para a mulher, acesso a creches e unidades de ensino nas regiões mais carentes, serviços de atendimento contra maus tratos e violência contra a mulher e outros. Uma vez identificados, nos diferentes órgãos, seu esforço de apoio às políticas de gênero, pode-se, a partir daí, montar mecanismos de acompanhamento da execução apenas dessas ações ou programas no o orçamento, indicando os órgãos nos quais se encontram seus responsáveis e as unidades orçamentárias respectivas.

Durante todo o ano esse material servirá para medir o comprometimento do governo, portanto, sua sensibilidade à questão de gênero, em que suas ações, observadas pela execução de fato daquela previsão orçamentária, falará mais alto que seu próprio discurso sobre o tema.

Resumindo:

Um orçamento sensível a gênero será aquele que possui meios de atender, de forma diferenciada, à população feminina no momento da execução de sua programação. Para isso, é necessário que a/o gestora/or:

- tenha, no momento de planejamento, a real dimensão da situação de desigualdade entre a população envolvendo as minorias, como por exemplo, as mulheres;
- defina indicadores e metas para o enfrentamento dessas desigualdades claramente identificados nos programas e nas ações do PPA e com dotações orçamentárias suficientes no orçamento;
- elabore os mecanismos e relatórios já previstos para dar conta da execução de suas metas de resultados. Tais relatórios devem ser apresentados com dados desagregados que identifiquem o nível de atendimento às questões de gênero.

As consequências trazidas por um orçamento sensível ao atendimento dos interesses de grupos tidos como minoritários politicamente, porém majoritários numericamente, como, por exemplo, as mulheres, não devem ser medidas apenas em termos da implementação dessas políticas, mas também pelo nível de participação de mulheres nas políticas públicas, incluindo o desenho, o monitoramento e a fiscalização tanto quanto o planejamento orçamentário.

Orçamentos com enfoque de gênero visam a trazer benefícios diretos em termos de ações de governo, bem como uma maior participação popular na própria construção do orçamento. Os grupos sociais devem ser incentivados a participar não apenas de políticas direcionadas para eles, mas de todo o processo decisório de desenho de políticas públicas.

### 3.5 Experiências de orçamentos e políticas municipais com perspectiva de gênero

Neste item, vamos transcrever, de forma resumida, algumas experiências relatadas com mais detalhe na publicação *Gênero e Raça no Orçamento Municipal — Guia para Fazer a Diferença* (IBAM, 2006) —, destacada na bibliografia deste capítulo.

As iniciativas para um orçamento com enfoque de gênero nas experiências relatadas da América Latina, além de tratar da destinação de recursos no orçamento para políticas de equidade de gênero, também procuram desagregar e identificar o impacto e a incidência diferenciados dos recursos e dos gastos públicos gerais sobre mulheres e homens.

O caso da região de Andaluzia será apresentado como exemplo. Andaluzia é uma região ao sul da Espanha, cuja capital é Sevilha, formada por uma “comunidade autônoma”, cujo correlativo no Brasil seria o estado. Nessa região, decidiu-se implantar um orçamento sensível a gênero. Como a implantação desse tipo de projeto depende, na maior parte dos casos, da vontade política da Administração Pública local, nem sempre se encontram gestoras/es dispostas/os a compartilhar o poder, tampouco dispostas/os a dar prioridade a políticas públicas de promoção da equidade.

Na Andaluzia, foi instituída por lei uma comissão relacionada à Secretaria de Economia e Fazenda, com a participação do Instituto Andaluz da Mulher, cujo objetivo é avaliar o anteprojeto orçamentário local para impulsionar a preparação de anteprojetos com perspectiva de gênero nas diversas secretarias e também a realização de auditorias de gênero nas secretarias, nas empresas e nos organismos do governo andaluz.

A ideia espanhola traduz uma preocupação em retirar opcionalmente da Administração Pública a decisão de realizar ou não orçamentos sensíveis a gênero, obrigando que seja observado por força de lei. Um segundo ganho da nova legislação é permitir às mulheres participar no projeto orçamentário, embora essa participação esteja restrita às especialistas do Instituto da Mulher. De qualquer forma, instituiu-se um plano de análise orçamentária, em todos os níveis do governo local (secretarias, empresas e outros organismos), de forma que toda a Administração Pública seja adequada à nova perspectiva. Com esse mecanismo, é possível que a Andaluzia consiga construir uma nova cultura política local em que, em longo prazo, os orçamentos sensíveis a gênero não tenham mais de ser uma obrigação, mas façam parte de uma nova maneira socialmente mais justa de governar.

O governo andaluz não discriminou recursos nem gastos para a construção de um orçamento sensível a gênero. Pelo contrário, foram analisados todos os gastos locais e todos os recursos regionais, anualmente, a partir das seguintes perguntas:

1) o que se pretende fazer no próximo ano para diminuir ou erradicar as desigualdades que se observam no setor de que trata a rubrica orçamentária? e;

2) quantas mulheres e quantos se pretendem alcançar com as políticas orçamentárias?

Para o monitoramento dessa nova forma de planejamento de políticas públicas foi criado um mecanismo de avaliação interna, na forma de uma comissão formada por membros de diferentes secretarias e outras instâncias governamentais.

Outro exemplo, no Brasil, envolve a temática da violência contra a mulher e os afrodescendentes. Diferente do exemplo da Andaluzia, esses são temas que requerem mecanismos para coibir a violência praticada pela sociedade.

Dentre as principais ações voltadas para prevenir e reduzir o número de casos de violência contra mulheres e negros, destacam-se aquelas relacionadas ao acesso à Justiça, à conscientização dos profissionais da segurança quanto aos efeitos negativos da discriminação racial e de gênero, assim como a implementação de serviços de atendimento às mulheres vítimas de agressões físicas, sexuais, patrimoniais, psicológicas ou morais.

O papel do município, nesse caso, reside em constituir parcerias com o Governo Estadual para implantar Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher — DEAM — e proporcionar condições para seu funcionamento, ou seja, profissionais capacitados, recursos materiais e estrutura física adequada para que possam desempenhar sua função.

Mais do que isso, a ampliação da capacidade de atendimento das vítimas de violência exige o aumento do número de delegacias e postos/núcleos de atendimento, maior divulgação do funcionamento desses serviços especializados, bem como uma eficiente articulação entre tais órgãos e instituições como IMLs — Instituto Médico Legal —, Conselhos Tutelares, Juizados Especiais Criminais, Varas da Infância e Juventude, Conselhos de Direitos da Mulher, hospitais, grupos de apoio psicológico e orientação jurídica, dentre outros.

A criação e o fortalecimento de delegacias, defensorias, centros de atendimento e demais organizações e serviços destinados a atender vítimas de violência — em sua maioria de competência estadual — não são suficientes no combate à violência direcionada a negros e mulheres. Entretanto, o aumento significativo do percentual de vítimas de violência que registram ocorrência, por exemplo, só será alcançado após o Estado reduzir a descrença de grande parte da população na eficiência e honestidade do sistema policial e jurídico do país e que a propensão generalizada em encarar a violência contra mulheres e negros como fenômeno cultural seja eliminada definitivamente.

Considerando-se o conjunto de atribuições sob responsabilidade do município que objetivam o disciplinamento e a restrição dos direitos e liberdades das/dos cidadãs/ãos em benefício do interesse público — o poder de polícia —, cabe à Prefeitura inserir na matriz curricular da Guarda Municipal disciplinas que propiciem a discussão sobre a desigualdade de gênero e raça e facilitem a compreensão das consequências negativas a mulheres e homens, negras/os e brancas/os, das condutas e opiniões racistas, preconceituosas, sexistas e discriminatórias. Por meio de tal postura, um importante passo será dado na direção da erradicação da violência contra mulheres e negros praticada por agentes públicos.

As formas de violência contra negros e mulheres são variadas e claramente percebidas por meio das desigualdades salariais baseadas em critérios de gênero e raça/etnia, do assédio sexual e moral, das violências sexuais, do tráfico de mulheres e meninas, das ofensas verbais, do uso do corpo da mulher como objeto, da exploração sexual.

É altamente relevante que o planejamento da política de Segurança Pública seja elaborado de forma articulada às ações de assistência jurídica e social, saúde, segurança, educação e trabalho, prevendo a implementação de políticas públicas que contemplem o recorte de gênero e raça/etnia.

Outras experiências e metodologias também foram elaboradas e implementadas. Veja, por exemplo:

- Orçamentos sensíveis a gênero: conceitos

<http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00002252.pdf>

- Orçamentos sensíveis a gênero: experiências

<http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00002254.pdf>

- Orçamento Mulher, criado pelo Centro Feminista de Estudos e Assessoria

[http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3805:-conceito&catid=394:conheca-o-orcamento-mulher&Itemid=178](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3805:-conceito&catid=394:conheca-o-orcamento-mulher&Itemid=178)

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Considerações finais

Este capítulo oferece oportunidade de entrar em contato com a conceituação sobre planejamento e orçamento. A intenção não foi formar especialistas em gestão pública, mas sim chamar a atenção sobre a importância dessas matérias no cotidiano da implementação de políticas para as mulheres.

A bibliografia recomendada poderá complementar e detalhar alguns conceitos para as/os interessadas/os. No entanto, será no dia a dia que cada uma/um poderá colocar em prática e relativizar as lições aprendidas.

Ao formular e responder as perguntas apresentadas sobre o tema tratado, espera-se ter dado início a um processo de questionamento permanente, no qual cada participante, gestora ou assessora, possa pautar sua prática no exercício da fiscalização do planejamento e da execução dos recursos públicos.

### Conceitos fundamentais examinados

- Plano Plurianual
- Lei de Diretrizes Orçamentárias
- Lei de Responsabilidade Fiscal
- Orçamento Anual
- Gestão Fiscal
- Planejamento
- Orçamento
- Indicadores

## Leitura sugerida

CONTROLE social das políticas públicas. *Repente*, Instituto Pólis, n. 29, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>>. Acesso em: dez. 2013.

COMO intervir na elaboração e execução do orçamento público. *Repente*, Instituto Pólis, n. 27, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1056/1056.pdf>>. Acesso em: dez. 2013.

POLÍTICA pública como garantia de direitos. *Repente*, Instituto Pólis, n. 26, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1055/1055.pdf>>. Acesso em: dez. 2013.

RIBEIRO, Aline. Os nano prefeitos. *Revista Época*, 25 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/2074/2074.pdf>>. Acesso em: dez. 2013.

→ [Voltar ao Sumário](#)

## Referências bibliográficas

BENN, A. E. *Dicionário de administração*. [Tradução Neil R. da Silva]. Rio de Janeiro: Centro de Publicações Técnicas da Aliança Missão Norte-Americana de Cooperação Econômica e Técnica do Brasil, USAID, 1964.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n. 29*, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm)>. Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n. 101/00*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 4.320/64*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Casa Civil, 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em: jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Orçamento e Gestão. *Portaria Ministerial nº 42*, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I, do § 1º, do art. 2º, e § 2º, do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964; estabelece conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.sepof.pa.gov.br/ppasite/pdf/Portaria\\_n\\_42\\_de\\_14\\_de\\_abril\\_de\\_1999\\_MOG.pdf](http://www.sepof.pa.gov.br/ppasite/pdf/Portaria_n_42_de_14_de_abril_de_1999_MOG.pdf)>. Acesso em: jan. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. *Portaria nº 9, de 28 de janeiro de 1974*. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 fev. 1974. Seção I, p. 1605. Restabelecida a vigência pela Portaria nº 56, de 27 de maio de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Portaria nº 09, de 28 de janeiro de 1974*. Dicionário Jurídico, [s.d.]. Disponível em: <<http://www.concursosdaoab.com.br>>. Acesso em: dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. *Emenda Constitucional n. 25*, de 14 de fevereiro de 2000. Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc25.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc25.htm)>. Acesso em: jan 2014.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Glossário*. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo>>. Acesso em: fev. 2014.

COSTA, Delaine Martins (Org.). *Gênero e raça no orçamento municipal: um guia para fazer a diferença*. v. 1. Rio de Janeiro: IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal / UNIFEM, 2006.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 1.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1975.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. Autonomia e competência do Município. In \_\_\_\_\_. *Manual do prefeito*. 14. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2009. 376 p.

ORÇAMENTO público: decifrando a linguagem. Minas Gerais: Fundação João Pinheiro; UNICEF. Disponível em: <<http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/Arquivos/decifrando.pdf>>. Acesso em: dez 2013.

IBGE. *Censo demográfico 2010: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default\\_resultados\\_universo.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default_resultados_universo.shtm)>. Acesso em: dez. 2013.

JANNUZZI, P.M. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Editora Alínea, 2001. 141 p.

\_\_\_\_\_. 2003 apud in RUARO, G.; JOHNSON, G. Gênero, poder e ideologia política: formulação de indicadores para identificar a participação política da mulher na administração pública municipal. SEMINÁRIO INTERNACIONAL FAZENDO GÊNERO. Sobre gênero e preconceitos: Estudos em análise crítica do discurso. *Anais...* São Paulo: UFSC, 2006.

JOAQUIM, Nelson. Igualdade e discriminação. In: \_\_\_\_\_. *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, n.31,31 jul. 2006.

RIBEIRO, Ana; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de orçamento participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

RIO DE JANEIRO. Câmara Municipal do Rio de Janeiro. *Projeto de lei orçamentária anual*. Estima a receita e fixa a despesa para 2013. DCM, ano 37, supl. n. 183, 2013. Disponível em: <[www.camara.rj.gov.br/diariocmrj](http://www.camara.rj.gov.br/diariocmrj)>. Acesso em: dez. 2013.

RUA, M. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/1635738>>. Acesso em: dez. 2013.

SANCHES, O. M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 1997. 377 p.

SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987. 4 v.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Conceitos orçamentários*. [Brasília: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao\\_orcamentaria/programacao\\_orcamentaria/Conceitos%20Or%C3%A7ament%C3%A1rios.doc](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/gestao_orcamentaria/programacao_orcamentaria/Conceitos%20Or%C3%A7ament%C3%A1rios.doc)>. Acesso em: fev 2014.

TESOURO NACIONAL. *Glossário*. [S.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario\\_a.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp)>. Acesso em: fev. 2014.

→ Voltar ao Sumário

## Sites indicados

- Centro feminista de Estudos e Assessoria  
<http://www.cfemea.org.br>
- Controladoria-Geral da União  
<http://www.cgu.gov.br>
- DireitoNet  
<http://www.direitonet.com.br>
- Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher  
<http://www.unifem.org.br>
- Governo do Distrito federal  
<http://www.df.gov.br/>
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
<http://www.mct.gov.br>
- Ministério da Justiça  
<http://www.justica.gov.br/>
- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
<http://www.planejamento.gov.br>
- Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro  
<http://rio.rj.gov.br>
- Senado Federal – Brasil  
<http://www.senado.gov.br>
- Tesouro Nacional – Ministério da Fazenda  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>
- Tribunal de Contas da União  
<http://www.tcu.gov.br>
- Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI  
<http://www.uri.br/>

→ Voltar ao Sumário

# Siglas

**AIDS** – Síndrome da Imunodeficiência Adquirida – da sigla em inglês: Acquired Immune Deficiency Syndrome

**BID** – Banco Interamericano de Desenvolvimento

**CEDAW** – Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

**CEDIM** – Conselho Estadual de Direitos da Mulher

**CEPAL** – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

**CEPESC** – Centro de Estudos e Pesquisas em Saúde Coletiva

**CF/88** – Constituição Federal Brasileira

**CFEMEA** – Centro Feminista de Assessoria e Estudos

**CLAM** – Centro Latino-Americano em Sexualidade e Direitos Humanos (IMS/UERJ)

**CNDM** – Conselho Nacional dos Direitos das Mulheres

**CNPM** – Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres

**CONSAD** – Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local

**CPI** – Comissão Parlamentar de Inquérito

**CPMI** – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito

**DEAM** – Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher

**DSTs** – Doenças sexualmente transmissíveis

**FNDE** – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação

**FUNDEB** – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

**HIV** – Vírus da Imunodeficiência Humana (sigla originária da expressão inglesa Human Immunodeficiency Virus)

**IBAM** – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

**IML** – Instituto Médico Legal

**IMS** – Instituto de Medicina Social (UERJ)

**IPEA** – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano

**LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias

**LOA** – Lei Orçamentária Anual

**LOM** – Lei Orgânica Municipal

**LRF** – Lei de Responsabilidade Fiscal

**MEC** – Ministério da Educação

**ODM** – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

**OEA** – Organização dos Estados Americanos

**OIT** – Organização Internacional do Trabalho

**ONG** – Organização não Governamental

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**OP** – Orçamento Participativo

**PAISM** – Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PME** – Pesquisa Mensal de Emprego

**PNPM** – Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

**PNTEM** – Programa Nacional Trabalho e Empreendedorismo da Mulher

**PPA** – Plano Plurianual

**PROMESO** – Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-regionais

**SIM** – Sistema de Informações sobre Mortalidade

**SPM** – Secretaria de Políticas para as Mulheres

**SUS** – Sistema Único de Saúde

**STF** – Supremo Tribunal Federal

**TRE** – Tribunal Regional Eleitoral

**TSE** – Tribunal Superior Eleitoral

**UERJ** – Universidade do Estado do Rio de Janeiro

**UNIFEM** – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

→ [Voltar ao Sumário](#)

# Glossário

## **Ação**

Projeto, atividade ou operação especial em que um programa está detalhado. A ação é definida por descrição e código de quatro dígitos, posicionados do 10º ao 13º dígitos da classificação funcional e programática.

Fonte: BRASIL, c2014.

→ Capítulo 6

## **Ação afirmativa**

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vista ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

Fonte: GOMES apud in JOAQUIM, 2006.

→ Capítulo 4

→ Capítulo 5

## **Ação judicial**

Na terminologia do direito processual, ação bem significa o direito de invocar a proteção da justiça e agir regularmente perante ela. Ação judicial indica precisamente o exercício da ação. Ou melhor, serve para expressar o ato diante do qual o titular de um direito vem perante a justiça para formular a demanda.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Ação popular**

É o direito que assiste a cada cidadão de pleitear perante a justiça a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios, bem como das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Advocacy**

Advocacy significa lutar por uma causa, por meio da conscientização da sociedade, capacitação dos agentes transformadores, mobilização da população e acompanhamento da atuação do poder público (Legislativo, Executivo e Judiciário).

Fonte: ÁGERE COOPERAÇÃO EM ADVOCACY. Disponível em: <<http://www.agere.org.br/agere/>>. Acesso em: out 2013.

Capítulo 1

## **Advocacy de Gênero**

É um conjunto de estratégias, metodologias e instrumentos para a promoção e defesa dos direitos de grupos excluídos dos sistemas políticos e sociais. Os principais objetivos são: defender e argumentar a favor de programas e projetos equitativos e democráticos e influir no processo de formulação e implementação de políticas públicas.

Fonte: <http://www.agende.org.br/home/atuacao.php>

→ Capítulo 5

## **Agência financeira de fomento**

Instituições financeiras voltadas para o financiamento da atividade produtiva.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Agente político**

O agente político é aquele detentor de cargo eletivo, eleito por mandatos transitórios, como os Chefes de Poder Executivo e membros do Poder Legislativo, além de cargos de Ministros de Estado e de Secretários nas Unidades da Federação, os

quais não se sujeitam ao processo administrativo disciplinar.”

Fonte: BRASIL, [s.d.]

→ Capítulo 6

No Município, são agentes políticos: o Prefeito e o Vice-Prefeito, os Vereadores e os secretários municipais.

→ Capítulo 1

### **Anencefalia**

Designa a malformação do feto por não haver o fechamento do tubo neural, ficando o cérebro exposto. O feto anencefálico não tem possibilidade de tratamento ou cura. Segundo Freitas, os poucos fetos que alcançam o momento do parto sobrevivem fora do útero apenas algumas horas. O diagnóstico de anencefalia feito por ultrassom é cem por cento preciso desde o primeiro mês de gestação.

Fonte: Freitas, Angela, 2011.

→ Capítulo 3

### **Arrecadação**

Na terminologia do Direito Civil que significa a apreensão de coisas ou bens, em poder de outrem, a fim de serem recolhidas a determinado local, ou submetidas a certas circunstâncias. Arrecadação indica sempre a apreensão dos bens e seu arrolamento, para que se faça ou se cumpra uma formalidade legalmente instituída, como preliminar de outros atos decorrentes, que se seguirão.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Associativismo**

O associativismo é a expressão organizada da sociedade civil, apelando à responsabilização e intervenção dos cidadãos em várias esferas da vida social, e constitui um importante meio de exercer cidadania. Trata-se de um movimento no qual as pessoas se agrupam em torno de interesses comuns, constituindo associações, entidades com personalidade jurídica e com objetivos de ajuda mútua e cooperação.

Fonte: DIAGNÓSTICO Social do Conselho de Gouveia, 2004.

→ Capítulo 4

### **Atividade**

Conjunto de operações de natureza contínua, necessárias à manutenção da ação governamental e à operação dos serviços públicos existentes.

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; UNICEF, [s.d.].

→ Capítulo 6

### **Autodeterminação**

Designa: a) o processo pelo qual entidades nacionais se estabelecem como Estados independentes; e, sobretudo, b) a ideia ou a teoria de que tais entidades têm o direito de fazê-lo, direito reconhecido e reforçado pela comunidade internacional. No contexto refere-se à esfera individual.

Fonte: SILVA, 1986.

→ Capítulo 3

### **Autonomia legislativa**

Expressão usada para designar a independência que se dá aos órgãos do poder público, a que se atribui uma soma de funções, geralmente chamada de poder (Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo), no desempenho dessas mesmas funções, que delimitam sua esfera de ação, que não pode ser invadida por outro Poder. No caso, refere-se especificamente ao Poder Legislativo.

Fonte: Adaptado de SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Autonomia municipal**

Expressão usada para designar a independência que se dá aos órgãos do poder público, a que se atribui uma soma de funções, geralmente chamada de poder (Poder Legislativo, Poder Judiciário e Poder Executivo), no desempenho dessas

mesmas funções, que delimitam sua esfera de ação, que não pode ser invadida por outro Poder. No caso, refere-se especificamente, ao Poder Executivo Municipal.

Fonte: Adaptado de SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Bens**

[Pl. de bem] S. m. pl. O que é de propriedade de alguém; possessão; domínio.

Fonte: FERREIRA, 1975.

→ Capítulo 6

## **Bens privados**

Embora bens privados possam ser tidos como bens particulares, máximo em oposição e distinção aos bens públicos, o sentido de bens privados é mais tido na acepção de bens destinados a certos fins, inclusive estes de uso individual de seu possuidor, ou de uso exclusivo para os serviços do Estado.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Calúnia**

Expressa sempre a falsa imputação, feita a pessoa, de fato que a lei tenha qualificado de crime.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Cassação de mandato**

Cassação é uma palavra usada no sentido de anulação ou, mais propriamente, no de retirada de autorização ou licença, dada anteriormente, notadamente na terminologia do Direito Público. No caso de mandato se aplica o referido acima para concluir tal objetivo.

Fonte: Adaptado de SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

## **Cidadania**

Pode ser definida: a) como o estatuto oriundo do relacionamento existente entre uma pessoa natural e uma sociedade política, conhecida como o Estado, pelo qual a pessoa deve a este obediência e a sociedade lhe deve proteção. Esse estatuto, nascido de um relacionamento entre o indivíduo e o Estado, é determinado pela lei do país e reconhecido pelo direito internacional (sendo esse o uso predominante nos contextos legais); b) como o estatuto do cidadão numa sociedade, estatuto baseado na regra da lei e no princípio da igualdade.

Fonte: SILVA, 1987.

→ Capítulo 4

## **Classe social**

Classe social é a espécie dominante de estratificação social que se encontra no mundo moderno. O conceito surgiu no século XIX para descrever os grandes grupos hierárquicos das sociedades da Europa Ocidental, refletindo as mudanças ocorridas na estrutura social com as revoluções política e industrial dos finais do século XVIII.

Fonte: INFOPÉDIA. Classe social. Porto [Portugal]: Porto Editora, c2003-2009. Disponível em: <[http://www.infopedia.pt/\\$classe-social](http://www.infopedia.pt/$classe-social)>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 2

## **Classificação funcional**

Classificação instituída através da Portaria nº9, de 28/01/1974, do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, e atualizada por diversas outras portarias, obrigatória na elaboração de orçamentos da Administração Pública de todas as esferas governamentais. Agrupa os projetos/ atividades orçamentários, sucessivamente, da mais até a menos abrangente classificação, por função, programa e subprograma, visando ao agrupamento temático das ações governamentais, sobretudo para fins de planejamento e consolidação das contas nacionais.

A esta classificação corresponde uma codificação, criada também por portaria do Governo Federal, que acompanha cada projeto/atividade orçamentário. Ex.: 08.42.024 (Função: Educação; Programa: Ensino Fundamental; Subprograma: Informática).

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; UNICEF, [s.d.].

→ Capítulo 6

### **Classificação institucional**

Classificação da despesa por órgão e unidade orçamentária. O órgão ou a unidade orçamentária pode, eventualmente, não corresponder a uma estrutura administrativa, por exemplo, Encargos Financeiros da União, Transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios, **Reserva de Contingência**.

Fonte: BRASIL, c2014.

→ Capítulo 6

### **Comissão de inquérito**

Denominação que se dá à comissão que se institui para proceder a um inquérito. É de caráter transitório. E tem atribuições que duram enquanto se procede ao inquérito determinado, o qual tem por fim investigar ou apurar fatos de ordem administrativa.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Controle externo**

Como ensinado por Arizio de Viana “O controle externo é o que se efetua por intermédio do Poder que vota o orçamento, ou melhor é o que exerce o Poder Legislativo sobre o Poder Executivo. Também se pode assim considerar o exercido, diretamente, pela opinião pública sobre ambos os Poderes.” Quando se fala em Controle Externo este se refere àquele formalmente exercido pelo Poder Legislativo, com o concurso do respectivo Tribunal de Contas, nos termos definidos na Constituição e nas leis específicas.

Fonte: SANCHES, O. M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 1997.

→ Capítulo 1

→ Capítulo 6

### **Controle interno**

Conjunto de recursos, métodos e processos adotados pelas próprias gerências do setor público com vistas a assegurar que: a) os recursos públicos sejam utilizados de modo consistente com as leis, políticas públicas e normas regulamentares; b) tais recursos sejam protegidos do desperdício, desvio ou malversação; c) os dados relevantes da execução da receita e da despesa pública sejam registrados e tornados públicos através de relatórios inteligíveis.

Fonte: SANCHES, O. M. *Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins*. Brasília: Prisma, 1997.

→ Capítulo 1

### **Convenção**

Explica o vocábulo, o acordo ou o ajuste que, fundado na manifestação da vontade das partes, ou seja, no mútuo consentimento, é firmado entre elas, com a intenção de regular ou estabelecer uma relação jurídica que possa surgir. Força jurídica vinculante.

Fonte: SILVA, 1987.

→ Capítulo 3

### **Cooperativismo**

Cooperativismo é um movimento, filosofia de vida e modelo socioeconômico capaz de unir desenvolvimento econômico e bem-estar social. Seus referenciais fundamentais são: participação democrática, solidariedade, independência e autonomia. É o sistema fundamentado na reunião de pessoas e não no capital. Visa às necessidades do grupo e não do lucro. Busca prosperidade conjunta e não individual.

Fonte: OCB; SESCOOP, [s.d.].

→ Capítulo 4

### **Crime comum**

Define-se crime comum levando-se em conta certas perspectivas, ou seja, o crime pode ser classificado como comum tendo em conta o sujeito ativo, o sujeito passivo ou o próprio delito em sua constituição e natureza. Denomina-se crime comum quanto ao sujeito ativo aquele que pode ser praticado por qualquer pessoa, sem que esta tenha que apresentar

uma especial condição ou qualidade para que possa figurar como pessoa juridicamente capaz de praticar determinado crime. Crime comum quanto ao sujeito passivo, por sua vez, é aquele que pode ter como vítima, lesado ou ofendido, qualquer pessoa, pois que a figura delituosa prevista no Código não exige especial condição ou qualidade do sujeito que sofre com a prática da infração. Crime comum, tendo em conta o delito em si mesmo analisado, sem levarmos em consideração o sujeito que o pratica ou que sofre os efeitos da atuação criminosa, é aquele que não pode ser classificado como especial. Assim, crime comum é aquele que não apresenta determinada qualidade em si mesmo que o diferencie de modo peculiar dos demais. Sua configuração genérica é do mesmo teor que as demais figuras típicas, não revelando na sua estrutura e constituição uma peculiaridade que o torne destacado, especial.

Fonte: VIEIRA, Felipe. *Classificação doutrinária dos crimes*. [S.l.]: Vemconcursos.com, c2014. Disponível em: <[http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page\\_sub=5&page\\_id=1088](http://www.vemconcursos.com/opiniao/index.phtml?page_sub=5&page_id=1088)>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

### **Crime de responsabilidade**

Designação dada às infrações políticas (atentado contra a existência da União, contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder e do Ministério Público, contra o exercício dos direitos políticos, individuais e sociais, contra a segurança interna do País) e aos crimes funcionais (peculato, concussão, corrupção passiva, prevaricação, advocacia administrativa, violência arbitrária, violação de sigilo).

Fonte: PORTAL DA CÂMARA DOS DEPUTADOS. [Glossário]. Brasília: O Portal, [c2014]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/c.html>>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

### **Declaração**

Significa a afirmação da existência de uma situação de direito ou de fato. Força jurídica recomendatória e moral.

Fonte: SILVA, 1987.

→ Capítulo 3

### **Decreto**

Revela toda decisão ou resolução tomada por uma pessoa ou por uma instituição, a que se conferem poderes especiais e próprios para decidir ou julgar, resolver ou determinar.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Decreto legislativo**

Assim se diz de todo ato expedido pelo Poder Legislativo, determinando medidas administrativas ou impondo ordens sem o caráter de regra comum, tendente a ordenar matéria de interesse da própria instituição.

Fonte: Adaptado de SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Democracia**

Democracia designa um modo de vida numa sociedade em que se acredita que cada indivíduo tem direito a participar livremente dos valores dessa sociedade. Num sentido mais limitado, democracia é a oportunidade dos membros da sociedade de participarem livremente das decisões e qualquer campo, individual ou coletivamente. No seu sentido mais restrito, o termo designa a oportunidade dos cidadãos de um Estado de participarem livremente das decisões políticas mais específicas que lhes afetam a vida individual e coletiva.

Fonte: SILVA, 1986.

→ Capítulo 5

### **Democracia Direta**

A Democracia Direta é uma forma de exercício do poder político na qual o povo, sem outorgar mandato a representantes ou deputados, desenvolve atividade política de gestão, controle, orientação ou decisão, especialmente através do eleitorado.

Fonte: SILVA, 1986.

→ Capítulo 5

### **Democracia Liberal**

A Democracia Liberal, inspirada nos ideais Iluministas, tem como pressupostos a existência de instituições representativas dos interesses coletivos, como o parlamento, direitos civis e políticos, liberdade de expressão, direito de ir e vir, liberdade de pensamento, livre associação, direito de petição, direito de propriedade, dentre outros. Tais garantias, associadas ao princípio da soberania popular, que garante aos cidadãos os direitos de escolher e constituir o seu governo, na concepção liberal, são a base constitutiva de uma sociedade livre, justa e democrática.

Fonte: MIRANDA, 2009.

→ Capítulo 5

### **Democracia Paritária**

Conceito segundo o qual a sociedade é composta de um número igual de homens e mulheres, sendo o seu pleno e igual gozo de cidadania dependente de uma representação igual no processo de tomada de decisão política e que a participação aproximada ou equivalente de homens e mulheres, numa relação 40-60 entre o conjunto do processo democrático, é um princípio democrático.

Fonte: FETEC/PR, 2001.

→ Capítulo 5

### **Democracia Representativa**

A democracia representativa assume-se, assim, como uma forma limitada ou indireta de democracia. Limitada, no sentido que a participação popular é tanto pouco frequente como muito breve, reduzindo-se, a maioria das vezes, ao uso do direito de voto sazonal e periódico, consoante o ciclo nacional e local. Indireto, no sentido que o público, o eleitor é «mantido a distância» pelo governo e pelos parlamentos: o povo participa unicamente através da escolha de quem deve governar, fenecendo nesse ato, por um período relativamente alargado, o direito a remover os seus representantes.

Fonte: GONÇALVES, 2005

→ Capítulo 5

### **Desapropriação**

É de aplicação, na terminologia jurídica, para indicar o ato, emanado do poder público, em virtude do qual declara desafetado (desclassificado) ou resolvido o domínio particular ou privado sobre um imóvel, a fim de que, a seguir, por uma cessão compulsória, o senhor dele o transfira para o domínio público.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Desconstrução**

A desconstrução derridiana pode ser tematizada como uma estratégia de leitura do texto filosófico que tem o intuito de questioná-lo a partir dos próprios conceitos pelos quais ele se afirma.

Fonte: LINS, 2013.

→ Capítulo 3

### **Desigualdade**

Qualidade ou estado do que é desigual.

Fonte: FERREIRA, 1975.

→ Capítulo 2

## **Despesa**

A conta e custos que se podem lançar ao custo geral da operação, tais como aluguel, depreciação, luz etc.

Fonte: BENN, 1964.

→ Capítulo 6

## **Despesas com pessoal e encargos sociais**

Despesa com o pagamento pelo efetivo serviço exercido de cargo/emprego ou função no setor público, quer civil ou militar, ativo ou inativo, bem como as obrigações de responsabilidade do empregador.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Difamação**

Na terminologia jurídica, entende-se toda alegação ou imputação de fato que atente contra a honra, ou boa fama (conceito), de uma pessoa.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Direito administrativo**

Estuda a administração pública no seu caráter formal e jurídico, em oposição à Ciência da Administração, que a encara no seu elemento técnico e material. (...) Encerra o conjunto de normas, em virtude das quais se estabelecem os princípios e regras necessários ao funcionamento da administração pública, não somente no que concerne a sua organização como às relações que se possam manifestar entre os poderes públicos e os elementos componentes da sociedade.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Direito privado**

É a compreensão do Direito Objetivo ou do Direito Positivo, encarado segundo os interesses por ele regulados, que nos dá a ideia de Direito Privado e de Direito Público.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Direitos coletivos**

A expressão direitos coletivos refere-se a interesses transindividuais, de grupos, classes, ou categorias de pessoas.

Fonte: MAZZILI apud in MOREIRA, 2002.

O fundamento dos direitos reprodutivos é a autonomia de decidir sobre a procriação. No que diz respeito à esfera pública, implica a restrição tanto a qualquer tipo de controle coercitivo da natalidade quanto a qualquer tipo de imposição natalista que implique a proibição de usos de métodos contraceptivos. No mundo privado, respeitar os direitos reprodutivos implica que maridos e companheiros, esposas e companheiras, familiares e redes comunitárias não obriguem ninguém a engravidar, a usar métodos anticoncepcionais, a não abortar, ou a realizar um aborto forçado. Uma questão importante dos direitos reprodutivos é que eles não devem se restringir às mulheres, mas também incluem os homens, suas responsabilidades e capacidades de decisão no âmbito da reprodução e de regulação da fecundidade.

Fonte: CORREA, ALVES, JANUZZI, 2006.

→ Capítulo 4

## **Direitos individuais**

Direitos individuais são aqueles do indivíduo isolado. É terminologia usada na Constituição para exprimir o conjunto dos direitos fundamentais concernentes à vida, à igualdade, à liberdade, à segurança e à propriedade.

Fonte: LIMA, 2007.

→ Capítulo 4

## **Direitos reprodutivos**

O fundamento dos direitos reprodutivos é a autonomia de decidir sobre a procriação. No que diz respeito à esfera pública, implica a restrição tanto a qualquer tipo de controle coercitivo da natalidade quanto a qualquer tipo de imposição natalista que implique a proibição de usos de métodos contraceptivos. No mundo privado, respeitar os direitos reprodutivos implica que maridos e companheiros, esposas e companheiras, familiares e redes comunitárias não obriguem ninguém a engravidar, a usar métodos anticoncepcionais, a não abortar, ou a realizar um aborto forçado. Uma questão importante dos direitos reprodutivos é que eles não devem se restringir às mulheres, mas também incluem os homens, suas responsabilidades e capacidades de decisão no âmbito da reprodução e de regulação da fecundidade.

(CORREA; ALVES; JANUZZI, 2006, p.48) Fonte: CORREA, 2006.

→ Capítulo 4

## **Direitos sexuais**

Na esfera pública, implicam um arcabouço legal e uma atmosfera moral que, gradativamente, permitam superar uma longa tradição de tratar as práticas sexuais que não se conformam às normas dominantes como patologia. Já na esfera privada, os direitos sexuais requerem respeito à privacidade e intimidade, assim como o consentimento mútuo nas relações interpessoais.

Fonte: CORREA, ALVES, JANUZZI, 2006.

→ Capítulo 4

## **Direitos sociais**

Segundo a Constituição Federal de 1988: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Fonte: BRASIL, 1988.

→ Capítulo 4

## **Diretrizes**

Orientação quanto ao sentido da ação governamental.

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; UNICEF, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Discriminação**

A discriminação refere-se a atitudes que prejudicam os sujeitos pertencentes a determinados grupos sociais e resulta de processos sociais que molestem os membros desses.

Fonte: INFOPÉDIA.

→ Capítulo 3

## **Diversidade cultural/social**

O conceito de diversidade cultural inclui não somente a raça e o sexo mas também grupos étnicos, região de origem, idade, etc.

Fonte: FLEURY, 2000.

→ Capítulo 3

## **Dívida ativa**

Expressão tida na mesma significação de crédito. É obrigação jurídica vista pelo lado de quem a pode exigir, isto é, do seu credor.

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto-lei nº 201/67**. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

Brasília: Casa Civil, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em jan 2014.

→ Capítulo 1

### **Divisão sexual do trabalho**

A divisão sexual do trabalho assume formas conjunturais e históricas, é construída como prática social, ora conservando tradições que ordenam tarefas masculinas e tarefas femininas na indústria, ora criando modalidades da divisão sexual das tarefas. A subordinação de gênero, a assimetria nas relações de trabalho masculinas e femininas manifesta-se não apenas na divisão de tarefas, mas nos critérios que definem a qualificação das tarefas, nos salários, na disciplina do trabalho. A divisão sexual do trabalho não é tão somente uma consequência da distribuição do trabalho por ramos ou setores de atividade, senão também o princípio organizador da desigualdade no trabalho.

Fonte: LOBO, 1991.

→ Capítulo 5

### **Efetividade**

Efetividade é o conceito que se orienta para a determinação do grau de atingimento dos objetivos sociais e econômicos desejáveis pela sociedade e que justificam a existência da organização. Refere-se, portanto, à medida do impacto dos produtos da organização sobre o ambiente social, considerada a adequação dos mesmos (qualidade, quantidade, disponibilidade, custo etc.) ao que desejam as comunidades a quem os produtos da organização são oferecidos, isto, é à sua adequação na solução de problemas e/ou satisfação de necessidades.

Fonte: SANCHES, 1997.

→ Capítulo 4

### **Eficácia**

Dimensão do desempenho de uma entidade pública ou privada que mede o grau de alcance das metas programadas, em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados.

Fonte: SENADO FEDERAL, [s.d.].

→ Capítulo 4

BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 5

### **Eficiência**

Mede a capacidade da organização em utilizar, com rendimento máximo, todos os insumos necessários ao cumprimento dos seus objetivos e metas. A eficiência preocupa-se com os meios, com os métodos e procedimentos planejados e organizados a fim de assegurar otimização dos recursos disponíveis.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 4

→ Capítulo 6

### **Emenda**

Possui genericamente o sentido de correção ou retificação de uma falta (emenda) ou de um erro, cometido na elaboração de uma escritura ou de um documento, seja de uma palavra ou mesmo de uma frase.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

→ Capítulo 6

### **Empreendedorismo**

Qualquer tentativa de criação de um novo negócio ou novo empreendimento, como, por exemplo, uma atividade autônoma, uma nova empresa, ou a expansão de um empreendimento existente, por um indivíduo, grupos de indivíduos ou por empresas já existentes.

Fonte: GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR apud in SOUZA, 2005.

→ Capítulo 4

### **Equidade**

Disposição para se reconhecer imparcialmente o direito de cada um; equivalência. Característica de quem ou do que revela senso de justiça, imparcialidade; isenção; neutralidade.

Fonte: DICIONÁRIO ONLINE DE PORTUGUÊS, c2014.

→ Capítulo 4

### **Esfera pública**

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfiadas em temas específicos.

Fonte: HABERMAS apud in MAIA, 2001.

→ Capítulo 2

→ Capítulo 4

→ Capítulo 5

### **Estado-parte**

Estado-parte é todo aquele Estado signatário de Acordos, Convenções, Organizações, Pactos e afins.

→ Capítulo 3

### **Estereótipo**

Designa convicções preconcebidas acerca de classes de indivíduos, grupos ou objetos, resultantes não de uma estimativa espontânea de cada fenómeno, mas de hábitos de julgamento e expectativa tornados rotina. Não se pode fazer uma afirmação geral quanto ao grau ou tipo de distorção, exagero ou simplificação manifestado em tais convicções. O termo deve ser claramente distinguido de preconceito, pois pertence à categoria das convicções.

Fonte: SILVA, 1986.

→ Capítulo 3

### **Estrutura**

Meios físicos, instrumentos e pessoal utilizados com algum fim.

→ Capítulo 4

### **Etnia**

O termo etnia, em geral, é empregado na Literatura antropológica para designar um grupo social que se diferencia de outros grupos por sua especificidade cultural. O conceito de etnia está ligado aos conceitos de grupo étnico e de cultura; em muitos casos, etnia também é usada como sinónimo de grupo étnico. Para alguns autores, entretanto, a noção de etnia supõe uma base biológica, i.e., um grupo com características raciais próprias. Isto significa que uma etnia pode ser definida tanto por uma cultura como por uma raça, ou por ambas.

Fonte: SILVA, 1987.

→ Capítulo 2

### **Execução anual**

Implementação ou operacionalização das medidas para realização das políticas públicas no período de um ano.

→ Capítulo 6

### **Execução Orçamentária**

Utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual – LOA.

Fonte: BRASIL, [s.d.]

→ Capítulo 6

### **Exploração sexual**

Exploração sexual é um termo empregado para nomear práticas sexuais pelas quais o indivíduo obtém lucros. Ocorre principalmente como consequência da pobreza e violência doméstica, que faz jovens, crianças e adolescentes fugirem de seus lares e se refugiarem em locais que os exploram em troca de moradia. Acontece em redes de prostituição, pornografia, tráfico e turismo sexual.

Fonte: CABRAL, [s.d.].

→ Capítulo 4

### **Federação**

É empregado na técnica do Direito Público, como a união indissolúvelmente instituída por Estados independentes ou da mesma nacionalidade para a formação de uma só entidade soberana.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Função administrativa**

Função da administração que toma a iniciativa do trabalho a ser feito, assegura a existência de pessoal apto a realizar o trabalho e convenientemente treinado para operar com eficiência, e geralmente controla as rotinas quotidianas que se fazem necessárias a fim de garantir que o pessoal, materiais e equipamentos se achem funcionando apropriadamente na direção desejada, tendo em vista atingir as metas estabelecidas.

Fonte: BENN, 1964.

→ Capítulo 6

### **Gênero**

Entende-se a construção social e histórica de comportamentos associados tanto a homens quanto a mulheres. Difere da perspectiva biológica por desconstruir a ideia de que os aspectos ligados ao sexo biológico são determinantes nos comportamentos sociais de homens e mulheres.

Fonte: SCOTT, 1991.

→ Capítulo 4

### **Geração**

Tal como empregada pelos cientistas sociais, pode ter quatro definições: a) uma geração compreende todos os membros de uma sociedade, cujo comportamento entre si e com relação aos membros de outras gerações se baseia no fato de serem contemporâneos, ou de descenderem de um ancestral comum no mesmo número de graus; b) uma geração compreende a prole do mesmo progenitor ou progenitores e é contada como um único grau ou passo para calcular a descendência de uma pessoa ou família de um ancestral mais distante; c) uma geração compreende todos os membros de uma sociedade que nasceram aproximadamente na mesma época, aparentados ou não por laços de sangue; d) uma geração é o segmento de tempo entre o nascimento dos membros de uma sociedade nascidos na mesma época e o nascimento de sua prole, considerado este segmento de tempo estatisticamente admitido pelo cientista social como certo período, geralmente trinta anos.

Fonte: SILVA, 1987.

→ Capítulo 2

### **Homofobia**

Termo utilizado para identificar o ódio, aversão ou a discriminação de uma pessoa contra homossexuais ou homossexualidade, ou genericamente de modo pejorativo, qualquer expressão de crítica ou questionamento ao comportamento homossexual.

Fonte: Ministério da Saúde. Departamento de DST, AIDS e Hepatites Virais.

→ Capítulo 3

## **Imunidade**

Entende-se o privilégio outorgado a alguém, para que se livre ou se isente de certas imposições legais, em virtude do que não é obrigado a fazer ou a cumprir certo encargo ou certa obrigação, determinada em caráter geral.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Indicador**

Uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado pra substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas).

Fonte: JANNUZZI, 2003.

→ Capítulo 6

## **Infração político-administrativa**

São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato: I – Impedir o funcionamento regular da Câmara; II – Impedir o exame de livros, folhas de pagamento e demais documentos que devam constar dos arquivos da Prefeitura, bem como a verificação de obras e serviços municipais, por comissão de investigação da Câmara ou auditoria, regularmente instituída; III – Desatender, sem motivo justo, as convocações ou os pedidos de informações da Câmara, quando feitos a tempo e em forma regular; IV – Retardar a publicação ou deixar de publicar as leis e atos sujeitos a essa formalidade; V – Deixar de apresentar à Câmara, no devido tempo, e em forma regular, a proposta orçamentária; VI – Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro; VII – Praticar, contra expressa disposição de lei, ato de sua competência ou emitir-se na sua prática; VIII – Omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesses do Município sujeito à administração da prefeitura; IX – Ausentar-se do Município, por tempo superior ao permitido em lei, ou afastar-se da Prefeitura, sem autorização da Câmara dos Vereadores; X – Proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

Fonte: BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Decreto-lei nº 201/67*. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências.

Brasília: Casa Civil, 1967. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0201.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm)>. Acesso em jan 2014.

→ Capítulo 1

## **Injúria**

Literalmente quer exprimir tudo que venha contra o direito. Mas, em sentido estrito, entende-se a lesão ou ofensa, de ordem física ou moral, que venha atingir ou ferir a pessoa, em desrespeito ao seu decoro, à sua honra, aos seus bens ou à sua vida.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Interesse público**

Ao contrário do particular, é o que assenta em fato ou direito de proveito coletivo ou geral. Está, pois, adstrito a todos os fatos ou a todas as coisas que se entendam de benefício comum ou para proveito geral, ou que se imponham por uma necessidade de ordem coletiva.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

## **Interesses das mulheres**

As mulheres têm uma gama de interesses tão ampla quanto a de qualquer outro grupo social. Muitas vezes, mas nem sempre, os interesses das mulheres incluem tanto os interesses de gênero como de igualdade gênero.

Fonte: UNIFEM, 2008/2009.

→ Capítulo 5

### **Interesses de gênero**

Esta expressão designa os interesses que as mulheres têm por serem mulheres. Inclui questões relacionadas com a gravidez e o parto, a alimentação e educação das crianças e a construção de um ambiente comunitário seguro.

Fonte: UNIFEM, 2008/2009.

→ Capítulo 5

### **Interesses de igualdade de gênero**

Refere-se a interesses decorrentes de uma análise da desigualdade baseada nas diferenças de gênero e visa uma transformação permanente das relações de gênero de forma a garantir a plena concretização dos direitos das mulheres.

Fonte: MOLYNEUX, 1985.

→ Capítulo 5

### **Investimento (de empresas e sociedades de economia mista do município)**

Classificação de Despesa de Capital que compreende os gastos para planejamento e execução de obras, inclusive os destinados à aquisição de imóveis considerados necessários à realização dessas últimas, assim como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (art. 12, § 4º, Lei 4320/64).

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; UNICEF, [s.d.].

→ Capítulo 6

### **Inviolabilidade**

Entende-se a prerrogativa ou privilégio outorgado a certas coisas ou pessoas, em virtude do que não podem ser atingidas, molestadas ou violadas. Mostram-se, assim, com a qualidade de imunes ou protegidas pela imunidade, de modo a não serem perturbadas.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Laicidade do Estado**

De modo bastante sucinto, a laicidade é característica dos Estados não confessionais que assumem uma posição de neutralidade perante a religião, a qual se traduz em respeito por todos os credos e inclusive pela ausência deles (agnosticismo, ateísmo). Já o laicismo, igualmente não confessional, refere-se aos Estados que assumem uma postura de tolerância ou de intolerância religiosa, ou seja, a religião é vista de forma negativa, ao contrário do que se passa com a laicidade.

Fonte: CONSULTOR JURÍDICO, c2014. (<http://www.conjur.com.br/2012-mar-21/estado-laico-nao-sinonimo-estadoantirreligioso-ou-laicista>. Acessado em: fev 2014).

→ Capítulo 4

### **Legalidade**

Quer exprimir a situação da coisa ou do ato, que se mostra dentro da ordem jurídica ou é decorrente de preceitos de lei.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

Capítulo 1

### **Legislação tributária**

Conjunto de Leis acerca dos tributos brasileiros..

Fonte: FERREIRA, 1975.

→ Capítulo 6

### **Lei autorizativa**

Autorizativa é a “lei” que — por não poder determinar — limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder.

Fonte: BARROS, S R de. *“Leis” autorizativas*. [S.l: s.n.], c2010. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/leisautorizativas.cont>>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

## **Lei complementar**

Diferem das Leis Ordinárias por exigirem o voto da maioria dos parlamentares que compõe a Câmara dos Deputados e o Senado Federal para serem aprovadas. Devem ser adotadas para regulamentar assuntos específicos, quando expressamente determinado na Constituição da República.

Fonte: BRASIL. Casa Civil. Portal da Legislação do Governo Federal. *Leis complementares*. Brasília: Casa Civil, [c2014]. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leis-complementares-1>>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

## **Lei de diretrizes orçamentárias (LDO)**

Uma das três leis em sentido formal (lei ordinária) que compõem o sistema orçamentário brasileiro. A LDO, de duração de um ano, define as metas e prioridades do governo para o ano seguinte, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política das agências de desenvolvimento (Banco do Nordeste, Banco do Brasil, BNDES, Banco da Amazônia, etc.). Também fixa limites para os orçamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e dispõe sobre os gastos com pessoal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal remeteu à LDO diversos outros temas, como política fiscal, contingenciamento dos gastos, transferências de recursos para entidades públicas e privadas e política monetária.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Lei delegada**

Aquela elaborada e editada pelo Presidente da República (delegação externa *corporis*) ou por Comissão do Congresso Nacional, ou das Casas do Congresso Nacional (delegação interna *corporis*), mediante delegação.

Fonte: JURISWAY. *Vocabulário Jurídico*. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br/v2/vocabulario.asp?letra=L&palavra=&pagina=3>>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

## **Lei Orçamentária Anual (LOA)**

Uma das três leis em sentido formal (lei ordinária) que compõem o sistema orçamentário brasileiro. É a lei orçamentária propriamente dita, possuindo vigência para um ano. Ela estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e como irá gastar os recursos públicos.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF**

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF —, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas.

Fonte: BRASIL. Casa Civil. *Lei complementar n. 101/00*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

## **Mandado de injunção**

Processo que pede a regulamentação de uma norma da Constituição, quando os Poderes competentes não o fizeram. O pedido é feito para garantir o direito de alguém prejudicado pela omissão.

Fonte: CENTRAL JURÍDICA. *Dicionário Jurídico*. Disponível em: <[http://www.centraljuridica.com/dicionario/g/1//m/dicionario\\_juridico/dicionario\\_juridico.html](http://www.centraljuridica.com/dicionario/g/1//m/dicionario_juridico/dicionario_juridico.html)>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

### **Mandado de segurança**

Ação deflagrada por pessoa a fim de que se lhe assegure, em juízo, um direito líquido e certo, incontestável, violado ou ameaçado por ato de autoridade, manifestamente ilegal ou inconstitucional. O mandado de segurança é regulado pelas Leis nº 1.533/51, 2.770/56, 4.166/62, 4.348/64, 5.021/66, 6.014/73, 6.071/74, 6.978/82, 7.969/89, 8.076/90 e 9.259/96.

Fonte: RIO GRANDE DO SUL. Ministério Público. *Glossário*. Rio Grande do Sul: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: <[http://www.mprs.mp.br/imprensa/desc\\_palavra?idglossario=159](http://www.mprs.mp.br/imprensa/desc_palavra?idglossario=159)>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

### **Mandado de segurança coletivo**

Espécie de mandado de segurança que visa proteger direito líquido e certo de uma categoria de pessoas e que pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, por organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (Constituição Federal, art. 5º, inciso LXX).

Fonte: JURISWAY. *Vocabulário Jurídico*. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br/v2/vocabulario.asp?letra=L&palavra=&pagina=3>>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

### **Mandado de segurança individual**

Recebe o nome demandado de segurança um instrumento jurídico normativo disponível ao cidadão. Sua finalidade é proteger os direitos individuais e da coletividade que não são amparados por *habeas corpus* nem *habeas data*, devido a uma ação ou omissão de uma autoridade, de forma ilegal ou por abuso de poder. Em outras palavras, é o instrumento que combate atos abusivos e ilegais do próprio Estado. A ação está prevista no rol dos direitos e garantias fundamentais do artigo 5º da Constituição.

Fonte: SANTIAGO, Emerson. *Mandado de segurança*. [S.l.]: Infoescola, c.2014. Disponível em: <<http://www.infoescola.com/direito/mandado-de-seguranca/>>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

### **Medida provisória**

É toda medida emanada da autoridade competente, tendente a regularizar, temporariamente, qualquer situação, até que se dê ao caso protegido ou acautelado uma solução definitiva. As medidas provisórias, pois, revelam-se as providências tomadas em caráter transitório.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Metas**

Meta é a quantidade de produto a ser ofertado por ação, de forma regionalizada, se for o caso, num determinado período. As metas físicas são indicadas em nível de subtítulo e agregadas segundo os respectivos projetos, atividades ou operações especiais.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

### **Metas fiscais**

Expressão que indica o resultado esperado da execução orçamentária quando se compara a economia obtida entre as receitas não-financeiras e as despesas não-financeiras. Essa economia forma o resultado primário de determinado agregado orçamentário. Anualmente, a lei de diretrizes orçamentárias fixa as metas de resultado primário para os orçamentos fiscal e da seguridade, de investimento das estatais, dos estados e dos municípios.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

### **Movimento feminista**

Os movimentos feministas são, sobretudo, movimentos políticos cuja meta é conquistar a igualdade de direitos entre homens e mulheres, isto é, garantir a participação da mulher na sociedade de forma equivalente à dos homens. Além disso, os movimentos feministas são movimentos intelectuais e teóricos que procuram desnaturalizar a ideia de que há uma diferença entre os gêneros. No que se refere aos seus direitos, não deve haver diferenciação entre os sexos. No entanto, a diferenciação dos gêneros é naturalizada em praticamente todas as culturas humanas.

Fonte: <http://www.infoescola.com/sociologia/feminismo/>

→ Capítulo 5

### **Movimentos de mulheres**

Esta expressão descreve o coletivo composto pelas organizações de mulheres e os seus aliados num contexto específico. O ativismo das mulheres na sociedade civil exige muito do seu tempo e recursos e, portanto, em muitos contextos a proporção de mulheres nas organizações da sociedade civil pode ser baixa. Embora os movimentos de mulheres tenham por vezes agido com uma determinação marcante e com um propósito comum, a expressão 'o movimento das mulheres' no singular pode também exagerar o nível de solidariedade e coesão no seio e entre as organizações de mulheres. É por este motivo que a expressão 'movimento de mulheres' é usada para indicar a diversidade da mobilização das mulheres.

Fonte: UNIFEM, 2008/2009.

→ Capítulo 5

### **Multiculturalismo**

Termo polissêmico, que pode abarcar desde posturas de reconhecimento da diversidade cultural sob lentes de exotismo e folclore, passando por visões de assimilação cultural, até perspectivas mais críticas de desafio a estereótipos e a processos de construção das diferenças - estas últimas, conhecidas como perspectivas interculturais críticas ou multiculturalismo crítico (McLaren, 2000; Canen, 1997, 1999).

Fonte: CANEN, 2001.

→ Capítulo 3

### **Necessidade pública**

A indispensabilidade da coisa ou do ato a praticar, porque se exhibe necessário ao bem comum. Há assim, uma necessidade de ordem geral, decorrente de fatos que vêm tornar imperiosa a execução de medidas, que naquela se justificam. A necessidade pública formula um estado de necessidade em virtude do que se investem o governo ou autoridades constituídas em poderes excepcionais, capazes, mesmo de restringir direitos individuais e de investir contra interesses privados.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

→ Capítulo 1

### **Normas legais**

Norma legal, em sentido genérico, é toda norma jurídica, ou toda regra, todo preceito emanado do poder competente e fixado na lei ou no regulamento.

Fonte: SILVA, De Plácido E. *Vocabulário Jurídico*. 10 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.

Capítulo 1

### **Normas regimentais**

Normas definidas por algum Regimento em questão.

→ Capítulo 1

### **Notificação compulsória**

A notificação compulsória é medida feita na situação em que a norma legal obriga aos profissionais de saúde e pessoas da comunidade a comunicar a autoridade sanitária a ocorrência de doença ou agravo que estão sob vigilância epidemiológica. Em outros termos que não a medicina, se configura de forma análoga, estando a pessoa informada de certo fato obrigada a comunicar às autoridades interessadas a existência de tal.

Fonte: TEIXEIRA, 1998.

→ Capítulo 4

## **Objetivos**

Aquilo que serve de finalidade ou meta de ação.

Fonte: BENN, 1964.

→ Capítulo 6

## **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**

Compromisso aprovado por 191 países em 2000 que prevê um conjunto de oito objetivos para melhorar a qualidade de vida, saúde, educação e meio ambiente do planeta. Até 2015, espera-se tirar da miséria cerca de 1 bilhão de pessoas que vivem com menos de US\$ 1 por dia e garantir que todas as crianças estejam matriculadas em escolas. Os objetivos são: 1. Acabar com a fome e a miséria; 2. Educação de qualidade para todos; 3. Igualdade entre sexos e valorização da mulher; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater a AIDS, a malária e outras doenças; 7. Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente; 8. Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento.

Fonte: PORTAL ECOD, 2014.

→ Capítulo 4

## **Operações especiais**

São ações que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Representam, basicamente, o detalhamento da função “Encargos Especiais”. Porém um grupo importante de ações com a natureza de operações especiais quando associadas a programas finalísticos podem apresentar produtos associados.

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Orçamento anual**

A lei orçamentária anual (LOA) estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Orçamento de seguridade social**

Integra a Lei Orçamentária Anual, e abrange todas as entidades, fundos e fundações de administração direta e indireta, instituídos e mantidos pelo Poder público, vinculados à Seguridade Social.

Fonte: TESOURO NACIONAL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Orçamento fiscal**

Integra a Lei Orçamentária Anual e refere-se ao orçamento dos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público.

Fonte: TESOURO NACIONAL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Organização não governamental**

É uma organização não pertencente aos governos (municipal, estadual ou federal). Na instância da sociedade civil, possui função social e política, reconhecida pela Constituição Federal de 1988. A terminologia foi utilizada pela primeira vez pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em 1950. No Brasil, começou a ser utilizado na metade dos anos 80. Uma ONG é uma associação formada por um grupo de pessoas em torno de propósitos em comum, não possui fins lucrativos, todo e qualquer excedente financeiro deve ser aplicado nas ações a que se propõe.

Fonte: PORTAL ECOD, 2014.

→ Capítulo 4

## **Órgão**

Ministério, Secretaria ou Entidade desse mesmo grau, aos quais estão vinculadas as respectivas Unidades Orçamentárias.

Fonte: TESOURO NACIONAL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Pacto**

1. Ajuste, convenção, contrato. 2. Constituição.

Fonte: FERREIRA, 1975.

→ Capítulo 3

## **Patrimônio público**

Conjunto de bens que pertencem ao domínio do Estado e que se institui para atender a seus próprios objetivos ou para servir à produção de utilidades indispensáveis às necessidades coletivas.

Fonte: BRASIL. Ministério Público Federal. Procuradoria Geral da República. *Glossário de termos jurídicos*. Disponível em: <<http://noticias.pgr.mpf.mp.br/comunicacao-mpf/glossario>>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

## **Plano Plurianual (PPA)**

Uma das três leis em sentido formal (lei ordinária) que compõem o sistema orçamentário brasileiro. Estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Vigora por quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte. Está previsto no art. 165 da Constituição Federal.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Plataforma de ação**

Agenda de prioridades e fins elaborada para a ação de algum agente em questão.

→ Capítulo 3

## **Políticas afirmativas/ações afirmativas**

Um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vista ao combate à discriminação racial, de gênero e de origem nacional, bem como para corrigir os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego.

Fonte: JOAQUIM, 2006.

→ Capítulo 6

## **Política pública**

Compreende o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores. Nesse sentido é necessário distinguir entre política pública e decisão política. Uma política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando - em maior ou menor grau - certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública.

Fonte: RUA, [s.d.].

→ Capítulo 6

### **Poder de polícia**

Faculdade de que dispõe a Administração Pública para condicionar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais, em benefício da coletividade ou do próprio Estado.

Fonte: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. (p.115)

→ Capítulo 1

### **Preconceito**

Preconceito é uma atitude negativa, desfavorável, para com um grupo ou seus componentes individuais. É caracterizado por crenças estereotipadas. A atitude resulta de processos internos do portador e não do teste dos atributos reais do grupo. As definições sociológicas do termo vão além do exposto ao estipularem que o conteúdo da atitude tem que violar normas sociais existentes.

Fonte: SILVA, 1986.

→ Capítulo 3

### **Prioridades**

Grau de precedência que representa o projeto/atividade dentro da programação estabelecida, tanto para a unidade orçamentária quanto para o órgão setorial e o órgão central.

Fonte: TESOURO NACIONAL, [s.d.].

→ Capítulo 6

### **Produtos**

Resultado ou consequência de qualquer atividade; Receita ou quantia recebida como pagamento.

Fonte: FERREIRA, 1975.

→ Capítulo 6

### **Programa**

Instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. Ver “classificação programática”.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

### **Programa finalístico**

Programa que resulta em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade.

Fonte: BRASIL, c2008.

→ Capítulo 6

### **Processo**

Tanto pode designar praticamente qualquer aspecto de interação social, como também uma sequência contínua de atividades sociais rigorosamente definidas, tendo por base a pesquisa empírica. Em seu uso mais frequente, a expressão significa a transição ou série de transições entre uma condição social e outra.

Fonte: SILVA, 1987.

→ Capítulo 4

### **Projeto**

Tipo de ação destinada a alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da atuação governamental.

Fonte: BRASIL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Proteção social**

Entende-se por proteção social o conjunto das medidas de caráter social destinadas a atender a certas necessidades individuais; mais especificamente, às necessidades individuais que, não atendidas, podem repercutir sobre os demais indivíduos e em última análise sobre a sociedade, i. e., necessidades de caráter social. É, sobretudo, nesse sentido que, no dizer de vários especialistas, a proteção social é uma modalidade de proteção individual.

Fonte: SILVA, 1987.

→ Capítulo 4

## **Raça**

A definição de raças humanas é principalmente uma classificação de ordem social, onde a cor da pele e origem social ganham, graças a uma cultura racista, sentidos, valores e significados distintos. Algumas vezes utiliza-se o termo raça para identificar um grupo cultural ou étnico-linguístico, sem quaisquer relações com um padrão biológico. Nesse caso pode-se preferir o uso de termos como população, etnia, ou mesmo cultura. No Brasil, desde as últimas décadas do século XX, o termo tem sido empregado pelo movimento negro como uma forma de afirmação de identidade social, sem que haja correspondência direta com uma classificação biológica.

Fonte: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Ra%C3%A7a#Ra.C3.A7as\\_humanas](https://pt.wikipedia.org/wiki/Ra%C3%A7a#Ra.C3.A7as_humanas)

→ Capítulo 2

## **Racismo**

Discriminação de indivíduos, grupos ou povos em função de sua origem histórica ou aparência física, sobretudo cor. O racismo se opõe à idéia de que existe um só gênero humano, portanto, uma única raça. Mas o racismo pode expressar-se, também, a partir da diferenciação cultural. No Brasil, a prática do racismo é crime, em relação ao qual não cabe fiança ou prescrição. A Lei no 7.716, de 5 de janeiro de 1989, define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor.

Fonte: *Dicionário de Direitos Humanos*.

Capítulo 3

## **Recursos**

[Pl. de recurso] S. m. pl. Bens, haveres, posses.

Fonte: FERREIRA, 1975.

→ Capítulo 6

## **Representação**

Representação designa um dos aspectos da relação que se estabelece entre os políticos e os que são por eles representados num determinado sistema. Costuma-se dizer que os líderes representam os liderados na medida em que são por eles indicados, nomeados ou eleitos; são responsáveis perante os representados, os quais poderão destituí-los de seus mandatos; tem poderes para fazer acordos e obrigar-se em nome de seus constituintes.

Fonte: SILVA, 1986.

→ Capítulo 5

## **Reserva de contingência**

Dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais.

Fonte: TESOURO NACIONAL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Resoluções**

Atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas não pelo Chefe do Executivo, que só deve expedir decretos) ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplinar matéria de sua competência específica.

Fonte: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2006. (p.162)

→ Capítulo 1

## Resultado

Consequência, efeito; deliberação, decisão, resolução; termo, fim; lucro, proveito, ganhos proventos.

Fonte: FERREIRA, 1975.

→ Capítulo 4

→ Capítulo 6

## Riscos fiscais

Consideram-se as afetações no orçamento originárias de situações decorrentes de obrigações específicas do governo estabelecidas por lei ou contrato, pela qual o governo deve legalmente atender a obrigação quando ela é devida, mas que cuja ocorrência é incerta.

Fonte: [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/090812\\_lei\\_12017\\_AnexoVI.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/090812_lei_12017_AnexoVI.pdf)

→ Capítulo 6

## Sanção

É o ato do Executivo pelo qual um projeto aprovado pelo Legislativo é transformado em lei. Não confundir com promulgação, que tem o mesmo efeito, mas é ato privativo do Congresso Nacional. Também tem o significado de medida repressiva infligida por autoridade.

Fonte: JURISWAY. *Perguntas e respostas*. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br/v2/pergunta.asp?idmodelo=8525>>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

Sanção é um termo jurídico que aceita duas definições, podendo ser conceituado como a punição ou pena correspondente à violação de uma lei. Quando a sanção é favorável, se chama sanção premial. Ao passo que, quando for desfavorável, é denominada pena. Ainda pode haver a definição de sanção como a ação de sancionar, ou seja, ato pelo qual o chefe do poder executivo aprova uma lei votada e aprovada no poder legislativo.

Fonte: <http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/885/Sancao>

→ Capítulo 6

## Senso comum

Expressão que corresponde a um nível de conhecimento espontâneo que temos acerca dos fatos. Não possui compromisso com a verdade ou cientificidade.

Conforme nos esclarece Ivete Simionatto, a luz do pensamento gramsciano o senso comum pode ser entendido, como uma filosofia, que mesmo fragmentada opina acerca do mundo, formula juízos de valor, os quais, tomados em conjunto, correspondem certa organização intelectual e moral da experiência individual e coletiva. Em Gramsci o senso comum não permeia somente a visão de mundo das camadas de classe populares, mas, como um “ambiente cultural”, como “cultura política”, encontra-se presente nos demais grupos e camadas de classe. Entendido como linguagem ou como ideologia, “pode ser identificado em diferentes níveis sócio-culturais, perdendo o significado de simples ‘mentalidade popular’”. Estamos sempre imersos em alguma forma de senso comum, que contribuímos constantemente para modificar”. O senso comum das classes dominantes, contudo, atua como força ideológica, desmobilizadora das iniciativas críticas advindas das camadas subalternizadas. (Idem, 2004, p.17).

Fonte: SIMIONATTO, I. *Gramsci, sua teoria, influência no Brasil, incidência no serviço social*. 3ed. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC, 2004.

→ Capítulo 2

## Serviços

Entendem-se como tal, em sentido genérico, as atividades relacionadas - direta ou indiretamente — com a satisfação de necessidades humanas, mas que não servem diretamente à criação de objetos. Aliás, uma das características marcantes de tais atividades — inerente são caráter imaterial de sua produção — é não poderem ser estocadas para consumo posterior, aspecto que expressa a sua distinção básica em relação aos bens.

Fonte: SANCHES, 1997.

→ Capítulo 6

## **Sexismo**

Conjunto de estereótipos sobre a avaliação cognitiva, afetiva e atitudinal acerca do papel apropriado na sociedade, dirigida aos indivíduos de acordo com o sexo (Expósito, Moya & Glock, 1996; Glick & Fiske, 1996).

Fonte: FORMIGA, 2002.

→ Capítulo 3

## **Tráfico de mulheres**

A definição de tráfico (de mulheres) do Código Penal tipificava como crime promover ou facilitar a entrada, no território nacional, de mulher que nele venha exercer a prostituição ou a saída de mulher que vá exercê-la no estrangeiro (Cap. V, Art. 231, incisos 1, 2 e 3). Essa definição, modificada pela Lei nº 11.106, de 28 de março de 2005, passou a tratar do tráfico internacional de pessoas (e não mulheres) e adicionou disposições relativas ao tráfico interno de pessoas (isto é, no âmbito do território nacional).

Fonte: PISCITELLI, 2008.

→ Capítulo 4

## **Tratado**

Há ampla concordância quanto ao significado de tratado em sentido genérico. M. Brandon observa: “Termo genérico que recobre grande variedade de instrumentos internacionais, consignando acordos alcançados por consentimento mútuo das partes. Cada um deles possui um nome diferente, conforme seu título ou contexto”. Em sentido mais restrito, o termo é mais ambíguo. Nesse sentido, tratado é geralmente um instrumento mais formal e amplo e refere-se a relações fundamentais. Essas características, porém, não são suficientes para diferenciar os tratados de outros instrumentos que, em sentido genérico, podem ser chamados de tratados, mas não, segundo muitos autores, no sentido mais restrito.

Fonte: SILVA, 1986.

→ Capítulo 3

## **Unidade orçamentária**

O segmento da administração direta a que o orçamento da União consigna dotações específicas para a realização de seus programas de trabalho e sobre os quais exerce o poder de disposição.

Fonte: TESOURO NACIONAL, [s.d.].

→ Capítulo 6

## **Veto**

Recusa do Chefe do Poder Executivo a projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo fundado em razões de inconstitucionalidade ou interesse público.

Fonte: JURISWAY. *Vocabulário Jurídico*. Disponível em: <<http://www.jurisway.org.br/v2/vocabulario.asp?letra=V&palavra=&pagina=7>>. Acesso em: jan 2014.

→ Capítulo 1

→ Capítulo 6

## **Xenofobia**

Aversão a pessoas e coisas estrangeiras.

Fonte: FERREIRA, 1975.

→ Capítulo 3

## Conteúdo técnico

CONTEUDO TÉCNICO	CAPÍTULOS
Leonardo José Amaral de Mello	1. Governo local e gênero 6. Planejamento, orçamento e gênero
Maria Clara de Arruda Barbosa	2. Desigualdades sociais
Luciana Campello	3. Direitos humanos e das mulheres
Paula de Carvalho Neves	4. Políticas públicas, situação das mulheres no Brasil e histórico do feminismo 5. Mulheres na política

## Sobre os autores

### Leonardo José Amaral de Mello

Mestre em estatística na área de Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas, especialização em políticas públicas pela Universidade do Texas — Austin e graduação em Sociologia e Ciências Políticas pela PUC-Rio, trabalha com a promoção dos direitos e políticas públicas desde 1991, estudando finanças públicas e sua ligação com a promoção de diferentes políticas setoriais, promovendo cursos de capacitação para atores sociais tão diversos quanto vereadoras/es, sindicatos, agentes públicos, lideranças sociais, delegadas/os e participantes de dinâmicas de Orçamento Participativo, no Brasil e no exterior.

### Luciana Campello Ribeiro de Almeida

Psicóloga formada pela UFRJ com pós-graduação em Desenvolvimento Social pela Universidade de Wollongong e mestre pela Universidade de Sydney; Professora da especialização clínica do Instituto Carioca de Gestalt Terapia; Membro do Conselho Editorial da Revista Anti-trafficking Review; Experiência na elaboração e gestão de projetos em organizações não governamentais; Consultoria para Banco Mundial, UNODC, GAATW, SNJ/MJ, com temas voltados para os direitos sexuais e reprodutivos, violência contra a mulher e tráfico de pessoas.

### Maria Clara Arruda Barbosa

Mestre em Serviço Social pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) - Graduada em Serviço Social (UERJ). Professora no Curso de Serviço Social da Universidade Estácio de Sá. Pesquisadora associada do Programa de Estudos de América Latina e Caribe (PROEALC) e conselheira no Conselho Estadual de Direitos Humanos do Rio de Janeiro. Foi Bolsista nota 10 da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Ganhadora de dois Prêmios de Iniciação à Ciência Concedidos pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) em 2009 e 2010. Possui experiência em pesquisa na área de Direitos Humanos e políticas sociais para crianças e adolescentes. Pesquisa na área de conflito urbano, cultura política e educação na América Latina. Experiência na organização de eventos científicos. Parecerista ad hoc em Revistas Científicas e Seminários Acadêmicos. Experiência na execução de políticas sociais. Experiência no trabalho junto ao terceiro setor. Atuou no Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM compondo a equipe do Programa Nacional Trabalho e Empreendedorismo da mulher, de fevereiro de á dezembro de 2011.

### Paula de Carvalho Neves

Bacharel em História e Mestre em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisadora associada ao Núcleo de Estudos sobre Desigualdades Contemporâneas e Relações de Gênero (NUDERG/UERJ). Atua na área de gênero, movimentos sociais e políticas públicas.

