

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

PESQUISADOR: Daniella Regina Fonseca de Almeida

ORIENTADOR: Prof. Mario Aquino Alves

**GÊNERO E INTERSECCIONALIDADE NAS POLÍTICAS
PÚBLICAS**

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

Campo de Estudo: Políticas Públicas

São Paulo – SP

2016

Sumário

Resumo

A necessidade de realizar recortes de raça, gênero e classe social – entre outros – tem sido cada vez mais evidenciada nos debates da atual militância feminista no Brasil, sobretudo nos novíssimos fóruns possibilitados pelas novas tecnologias de informação, como as mídias sociais e os novos portais de conteúdo seja de opinião, seja jornalístico.

Estes novos canais tornaram-se um espaço de militância bastante fortalecido nos últimos anos, dando voz a grupos de mulheres que outrora permaneciam confinadas em espaços específicos de discussão. A corrente interseccional do feminismo, por assim dizer, nunca foi tão popular e difundida como é atualmente.

O fortalecimento do debate a respeito da interseccionalidade dentro da militância trouxe novos prismas de análise das demandas de diferentes grupos de mulheres, passando a diversificar a luta e as pautas do movimento feminista de acordo com esses recortes, tornando o debate mais complexo em função das novas nuances que ele agrega.

Esse trabalho pretende compreender como surgiu a discussão da interseccionalidade dentro do movimento feminista, como esse conceito foi incorporado tanto pela academia quanto pela militância e quais foram os seus desdobramentos sobre o ciclo de políticas públicas, notadamente aquelas voltadas para mulheres, em todas as suas etapas. Também intenta compreender qual é o impacto da apropriação da discussão a respeito da interseccionalidade sobre as vidas das mulheres para quem essas políticas são voltadas e quais são os desafios a serem enfrentados no atendimento de demandas tão diversas e tão específicas.

Palavras chave: políticas públicas, vulnerabilidade, interseccionalidade, transversalidade, gênero, raça, feminismo

INTRODUÇÃO

Apresentação do tema e sua relevância

Falar a respeito de mulheres e de homens é falar de grupos construídos e fortalecidos dentro da linguagem jurídico-política. O uso dessa construção é permeado por uma ideologia patriarcal que pauta relações e estruturas sociais de gênero que determinam a subordinação das mulheres a nível universal (BARRÈRE UNZUETA, 2004).

É em função deste constructo social e do poder que o grupo dos homens exerce sobre o grupo das mulheres que este grupo se encontra, historicamente, em situação de vulnerabilidade social.

Opressão, vulnerabilidade e interseccionalidade são conceitos que podem ser considerados interdependentes. No caso dos estudos de gênero, a idéia de interseccionalidade trouxe uma nova perspectiva para a análise das desigualdades e das relações de poder, propondo um olhar mais atento para vulnerabilidades internas ao grupo das mulheres, evidenciando que suas experiências e vivências podem ser diferenciadas em função de outros recortes, como por exemplo, o recorte raça.

Coube à abordagem interseccional evidenciar essas desigualdades e apontar a necessidade de políticas públicas que não apenas adotassem uma perspectiva de gênero, mas que levassem em consideração as especificidades da experiência de cada grupo. Isso significa dizer que adotar políticas públicas voltadas apenas para mulheres ou destinar um tratamento diferenciado para mulheres dentro de uma política pública generalista é o primeiro passo, mas é necessário também entender a complexidade da realidade das mulheres para quem se destinam as políticas públicas, pois as diferentes nuances de cada grupo dizem muito a respeito do grau de vulnerabilidade em que essas mulheres estão inseridas.

Objetivos de Trabalho

Este trabalho tem como objetivo geral compreender como o conceito de interseccionalidade vem se incorporando ao ciclo das políticas públicas no Brasil por meio de dois casos: um programa nacional descontinuado e um programa municipal implementado no município de São Paulo.

Os objetivos específicos propostos são: (1). Aprofundar a revisão da literatura e ampliar o referencial teórico a respeito do conceito de interseccionalidade e as suas definições mais atualizadas. (2). Detalhar o contexto em que se inserem o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (programa nacional) e o Centro de Orientação ao Emprego Doméstico (programa municipal). (3). Compreender, historicamente, como se deu a incorporação da interseccionalidade no ciclo das políticas públicas e com este conceito é desdobrado em políticas voltadas para as mulheres trabalhadoras em situação de vulnerabilidade (trabalhadoras domésticas urbanas, trabalhadoras rurais, quilombolas e indígenas). (4). Compreender a relação entre vulnerabilidade e interseccionalidade, com o fim de analisar o impacto da combinação de ambos sobre o ciclo das políticas públicas.

As perguntas gerais norteadoras deste trabalho são: quais os recortes que resultam da incorporação dos conceitos de vulnerabilidade e interseccionalidade nas políticas públicas? Quais as resultantes desse processo em termos de resultados e impacto social?

REFERENCIAL TEÓRICO

Interseccionalidade como crítica à perspectiva de gênero

O conceito de gênero surge como uma forma de diferenciação social capaz de explicar as relações de poder existentes entre homens e mulheres e o papel de subordinação que tem sido atribuído ao longo dos tempos à mulher, considerando-se a linguagem jurídico-política como um instrumento de opressão social. (BRANCO, 2008).

O sexo é a primeira diferenciação levada em consideração no momento do nascimento e levada à consideração externa. (BARRÈRE UNZUETA, 2004, p. 363)

Segundo Vera Soares (2004, p. 113), a medida que o sexo faz referência às diferenças biológicas entre homens e mulheres, o gênero está intimamente associado ao constructo social que atribui papéis sociais, direitos e oportunidades diferenciados para ambos os sexos. Já Judith Butler (2003, p.25) coloca a natureza sexuada como uma “superfície politicamente neutra sobre a qual age a cultura”, definindo gênero como o meio cultural que constrói a identidade dos indivíduos como masculinos ou femininos.

Apesar de a perspectiva de gênero explicar boa parte dos impactos decorrentes das relações de poder estabelecidas entre homens e mulheres, não tinha êxito em explicar as desigualdades verificadas entre as próprias mulheres, ou seja, as desigualdades e diferenças internas ao gênero feminino.

A discussão a respeito da interseccionalidade surgiu como uma crítica realizada ao discurso do feminismo radical que tem como um dos seus maiores expoentes Catharine MacKinnon. Os autores que adotam a perspectiva interseccional de gênero pontuaram que o discurso radical era universalista e essencialista.

De forma a apontar os problemas do discurso radical, Crenshaw (1989, p.140) faz uma análise do tratamento dado a casos de discriminação de mulheres negras levados à justiça norte-americana e aponta que há um problema no tratamento das questões de gênero e raça como mutuamente exclusivos, tanto na sua experiência quanto a sua análise. Ela identifica uma tendência única no enquadramento tanto das políticas antidiscriminatória como das leis antidiscriminação nos Estados Unidos, o que implicava dizer que casos de discriminação de mulheres negras, por exemplo, poderiam ser enquadrados apenas como racismo ou apenas como sexismo. Apesar de a experiência das mulheres negras ser considerada por Crenshaw uma experiência multidimensional era, no entanto, apagada pelo padrão de análise exclusivo das questões de raça e gênero adotado pelo judiciário. Para a autora, este paradigma de avaliação detém limitações teóricas que acabam diminuindo os esforços das políticas antirracistas e do movimento feminista.

O foco em extratos privilegiados da sociedade fabrica uma análise distorcida dos casos de racismo e sexismo, porque os conceitos utilizados para ambos os tipos de preconceito estão vinculados a experiências que representam apenas um único extrato da sociedade, deixando à margem realidades muito mais complexas. (CRENSHAW, 1989)

Para Crenshaw (1989, p. 145) a análise interseccional vai além da soma dos conceitos de racismo e sexismo, porque através da interseccionalidade é possível endereçar adequadamente a situação social da mulher negra. O paradigma de análise e construção tanto da teoria feminista radical quanto das políticas antirracismo precisa ser modificado de forma a acolher a análise interseccional e ressignificar tanto a experiência de “ser mulher” quanto a experiência de “ser negra”.

Mais adiante, a autora partirá da análise de diversos casos para moldar, ampliar e consolidar o conceito de interseccionalidade, apontando a necessidade de realizar recortes que vão para além da opressão de gênero, pois esta opressão é vivenciada de formas diferentes de acordo com uma série de fatores.

Assim como é verdadeiro o fato de que todas as mulheres estão, de algum modo, sujeitas ao peso da discriminação de gênero, também é verdade que outros fatores relacionados a suas identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são “diferenças que fazem a diferença” na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação. Tais elementos diferenciais podem criar problemas e vulnerabilidades exclusivos de subgrupos específicos de mulheres, ou que afetem desproporcionalmente apenas algumas mulheres. Do mesmo modo que as vulnerabilidades especificamente ligadas a gênero não podem mais ser usadas como justificativa para negar a proteção dos direitos humanos das mulheres em geral, não se pode também permitir que as diferenças entre mulheres marginalizem alguns problemas de direitos humanos das mulheres, nem que lhes sejam negados cuidado e preocupação iguais sob o regime predominante dos direitos humanos. (CRENSHAW 2002)

Gênero e Políticas Públicas: um panorama do cenário brasileiro

No Brasil, as discussões e o campo de estudos sobre gênero se fortaleceu no final da década de 1970, na mesma medida em que o movimento feminista ganhava força. No entanto, a incorporação da perspectiva de gênero por políticas públicas é um tema ainda hoje pouco explorado. (FARAH, 2004 p. 47)

Para entender o andamento deste processo e a lacuna ainda existente no que tange à incorporação da perspectiva de gênero e da análise interseccional ao ciclo das políticas públicas é importante compreender a definição de política pública.

Segundo Salisbury (1994) citado por Farah (2002 p. 47), “o conceito de política pública “refere-se à substância do que o governo faz” podendo ser entendida como um curso de ação do Estado, orientado por determinados objetivos, refletindo ou traduzindo um jogo de interesses”.

A partir da definição do conceito de política pública, é possível traçar um paralelo entre a ascensão do campo de estudos de gênero e o processo de democratização do Estado e da sociedade brasileiros, analisados sob o prisma da crise do nacional-desenvolvimentismo que marcou o Brasil da década de 1980.

A maioria das mudanças ocorridas no Estado brasileiro desde então tiveram como sua grande referência a agenda de reforma construída a partir da atuação de diversos grupos, iniciada ainda nos anos 1970. Para Farah (1999) podiam ser identificadas nessa agenda de reforma dois movimentos principais e distintos: o primeiro, pela democratização dos processos decisórios e dos resultados das políticas públicas, reivindicava a ampliação do leque de atores na tomada de decisões e inclusão de segmentos diversificados da população brasileira como beneficiários das políticas públicas. Farah (2001) citada por Farah (2004) aponta que “as propostas priorizadas foram a descentralização e a participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas públicas.

Segundo Farah (2004), tratava-se, naquele primeiro momento de colocar em ação mudanças que não contemplassem apenas o regime político do país mas também no nível do Estado em ação e dessa forma superar características do padrão de intervenção estatal que se tinha até então, como por exemplo a centralização decisória e financeira na esfera federal, a penetração da estrutura estatal por interesses privados, o padrão verticalizado do processo de tomada de decisões, a ausência de controle social e avaliação das políticas públicas, a exclusão da sociedade civil dos processos decisórios e a lógica financeira que geria a implementação das políticas públicas, responsável por gerar a exclusão de grandes contingentes populacionais em alta situação de vulnerabilidade social.

Desde os primeiros movimentos realizados na direção de da constituição de uma agenda de reforma para o Estado brasileiro, as mulheres e a problemática de gênero estiveram presentes. As mulheres mantinham enorme representatividade dentro dos movimentos sociais urbanos que lutavam por um maior acesso e qualidade dos serviços públicos, constituindo-se como sujeito coletivo atuantes no espaço público, trazendo luz a temas que até então permaneciam, como elas, confinados na esfera privada. Elisabeth Souza-Lobo (1991, p.247) pontua que as análises feitas a respeito destes movimentos tendiam a ignorar a presença feminina: “as análises ignoraram que os principais atores nos movimentos populares eram, de fato, atrizes”. (SOUZA-LOBO, 1991)

A princípio as mulheres se organizaram e mobilizaram-se em torno da pauta da redemocratização do regime político e também em torno das questões que acometiam os trabalhadores dos grandes centros urbanos de baixa renda como um todo, fossem os baixos salários, a inexistência de infraestrutura urbana e o acesso precário aos serviços

públicos – questões estas que eram inerentes à “articulação entre crescimento e pobreza, característicos do modelo de desenvolvimento capitalista daquela época” (KOVARICK, 1979)

Com o tempo as mulheres passaram a levantar também pautas mais específicas ligadas à sua condição, como é o caso do direito à creche, a plenos cuidados de saúde, à livre sexualidade, à contracepção e à proteção contra a violência sexual e doméstica. É nesse momento que a presença das mulheres dentro dos movimentos sociais urbanos passa a convergir com o movimento feminista.

“O feminismo, diferentemente dos “movimentos sociais com participação de mulheres”, tinha como objetivo central a transformação da situação da mulher na sociedade, de forma a superar a desigualdade presente nas relações entre homens e mulheres. O movimento feminista – assim como a discriminação nos movimentos sociais urbanos de temas específicos ligados à vivência das mulheres – contribuiu para a inclusão da questão de gênero na agenda pública como uma das desigualdades a serem superadas pelo regime democrático”. (FARAH, 2004)

Na década de 1980 passaram a ser implementadas as primeiras políticas públicas pensadas a partir do recorte de gênero, ou seja, políticas públicas que reconheçam a diferença de gênero e a partir disso, implementavam ações diferenciadas para mulheres. Nesta categoria, segundo Farah (2004), estavam incluídas tanto políticas dirigidas para as mulheres quanto ações específicas para mulheres em iniciativas voltadas para um público mais abrangente. É nessa época que surge a primeira Delegacia de Política de Defesa da Mulher criada em 1985 no estado de São Paulo, bem como o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, do Ministério da Justiça e a instituição do Programa de Assistência Integral da Saúde da Mulher, o PAISM que data de 1983.

A “Carta das Mulheres Brasileiras” trouxe consigo diversas propostas dos movimentos que tangiam temas como planejamento familiar, saúde da mulher, violência, discriminação, trabalho e propriedade da terra, que mais tarde foram incorporadas à Constituição de 1988. A pressão em torno do ciclo das políticas públicas passou a se dirigir a diferentes níveis de governo, a depender da distribuição das competências relacionadas à cada tema:

“(...) reivindicações na área de combate à violência contra a mulher se dirigiram prioritariamente aos níveis estadual e municipal. As questões

relativas à saúde, por sua vez, foram dirigidas em um primeiro momento, ao Governo Federal. À medida que a descentralização se iniciou, as pressões também passaram por um direcionamento, deslocando-se principalmente para os governos estaduais e para os municipais”. (FARAH, 2004, p.52)

Ao final dos anos 1980, com a crise da capacidade de investimento do Estado brasileiro, a agenda de reforma passou por um período de inflexão, marcado por um processo de reestruturação da produção e pelo acelerado movimento em direção à globalização.

Segundo Draibe (1993, p. 86 a 101), é desse processo que emergem novos elementos a serem incorporados na agenda democrática, voltados para a busca de eficiência, da eficácia e da efetividade das ações do Estado. Dessa forma, a nova agenda de reforma estruturou-se em torno de eixos como a descentralização enquanto estratégia de democratização e forma de garantir o uso mais eficiente dos recursos públicos; o estabelecimento de uma escala de prioridades das ações do Estado, devida à urgência das demandas relacionadas ao ajuste fiscal decorrente da crise econômica; o surgimento de novas formas de gestão das políticas públicas visando maior eficiência e efetividade da ação estatal; e, por fim, a inovação nas relações entre Estado e sociedade civil, na tentativa de democratizar processos decisórios e de incluir a sociedade civil e o setor privado na provisão dos serviços públicos.

A nova agenda acabou por criar uma tensão entre dois vetores, “o vetor “eficiência” e o vetor “democratização dos processos decisórios e acesso aos serviços públicos” (FARAH, 2004 p.52) criando um debate acalorado acerca de qual deles deveria ser priorizado ou qual a ênfase que cada um deles mereceria no contexto em que se inseria o Brasil da época. Enquanto governos de corte progressista, partidos à esquerda do espectro político e movimentos sociais tendiam a priorizar o vetor da democratização, partidos de corte liberal-conservador e organizações da sociedade civil ligadas ao setor empresarial tendiam a privilegiar o vetor da eficiência, uma polarização que de certa forma, ainda permanece.

Nesse momento, em que a agenda de reforma do Estado já havia se tornado mais específica e complexa, também a agenda de gênero já havia passado por profundas transformações.

Apesar de o movimento de mulheres apoiar a descentralização em sua dimensão democrática, não havia um aparato público consolidado no que tangia às políticas de gênero cuja descentralização pudesse ser reivindicada. No entanto nos setores em que se reivindicava o desenvolvimento de programas com enfoque de gênero – como era o caso das áreas de saúde e educação – segundo Farah (2004 p. 53) à medida que o processo de descentralização começava a ocorrer o foco das pressões cada vez mais se redirecionava para o nível local de governo.

Essa reorientação ocorreu de forma bastante clara quando analisamos a área da saúde, em que o processo de descentralização se deu mais rapidamente, muito embora não se tenha abandonado a esfera federal, formuladora de diretrizes e programas de abrangência nacional.

Com o passar do tempo, algumas divergências foram emergindo no interior dos movimentos de mulheres e do movimento feminista. Em meados da década de 80, alguns grupos defendiam a necessidade de ocupar espaços dentro da estrutura governamental, de maneira a redefinir as políticas públicas, enquanto outros grupos entendiam que a ocupação desses espaços chegava com o ônus da perda de autonomia do movimento, que deveria ser sempre preservada.

É nesse momento que surgem as organizações não-governamentais que passaram a realizar um papel ativo no desenvolvimento de programas de gênero nas mais diversas áreas e que progressivamente passaram a manter um diálogo com o Estado, influenciando a agenda com propostas e sugerindo diretrizes de ação para as políticas públicas. Mais adiante, essa conduta de formulação de propostas se consolidou e as organizações não-governamentais passaram a constituir um espaço privilegiado na luta pela igualdade de gênero.

É importante lembrar que a consolidação dessas organizações é uma consequência da democratização e das oportunidades que esse processo criou para que se formulassem e propusessem políticas mais inclusivas. Na mesma medida, foi influenciada pelo trabalho do feminismo internacional que já então lutava pela incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas, militando em diversos encontros e fóruns mundiais. Naquele momento, para além da ênfase na inclusão do público feminino no rol das políticas, ressaltava-se a importância da inclusão das

mulheres também como participantes da formulação das políticas públicas que a elas se destinavam.

A temática da focalização, também presente na agenda de reforma do Estado passa a incidir especificamente sob as questões de gênero. Isso decorre da constatação de que as mulheres pobres, por exemplo – tanto dos centros urbanos, quanto da zona rural – eram consideradas a parte mais vulnerável da população. Diversos estudos realizados, principalmente na América Latina, apontavam o fenômeno da “feminização da pobreza”. (FALÚ e RANIERO, 1996, p. 14 a 16)

O Relatório do Desenvolvimento Humano no Brasil (1996) destaca este fenômeno no Brasil através de dados alarmantes como a disparidade salarial – em 1996, as mulheres ganhavam cerca de 63% dos salários dos homens – e a vulnerabilidade das mulheres chefes de família, pois o relatório aponta que as famílias chefiadas por mulheres correspondiam a 58% das famílias que mantinham renda de até meio salário mínimo per capita. (Farah, 2004)

Lavinas (1996, p.464) contestou o conceito de feminização da pobreza, argumentando que a diferença de renda entre homens e mulheres pertencentes as camadas mais pobres da população brasileira vinha diminuindo paulatinamente ao longo dos anos, na mesma medida em que a disparidade de renda entre mulheres ricas e pobres no Brasil vinha crescendo progressiva e significativamente. A autora criticava a focalização das mulheres como uma classe única e homogênea, defendendo a necessidade de reconhecer as diferenças que existiam dentro deste grupo, as diferenças entre as próprias mulheres.

Em 2011, a revista “*Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*”, do IPEA apontou, em relação à disparidade salarial: mulheres brancas ganhavam naquele período 68% do salário dos homens brancos, enquanto as mulheres negras ganhavam 65% dos salários dos homens negros, ficando isoladas na base da pirâmide de renda. Fazendo o recorte proposto por Lavinas (1996, p.467), a revista mostra que a renda das mulheres negras correspondia, em 2011, a 57% do salário das mulheres brancas, servindo como um exemplo da necessidade de incorporar os conceitos de vulnerabilidade social e interseccionalidade – que Farah (2004, p.56) chama de “focalização dentro da focalização”.

O conceito de vulnerabilidade depende de regionalidade, estrutura dos grupos sociais em que um indivíduo se insere e a forma como eles se comportam, e, portanto, se relaciona diretamente com crises econômicas, com a desigualdade social e o nível educacional de cada indivíduo. No caso da vulnerabilidade de gênero, é possível notar que a ideia de vulnerabilidade é central para a teoria interseccional, de maneira que ambos se complementam.

Assim como é verdadeiro o fato de que todas as mulheres estão, de algum modo, sujeitas ao peso da discriminação de gênero, também é verdade que outros fatores relacionados a suas identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual, são “diferenças que fazem a diferença” na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação. Tais elementos diferenciais podem criar problemas e vulnerabilidades exclusivos de subgrupos específicos de mulheres, ou que afetem desproporcionalmente apenas algumas mulheres. Do mesmo modo que as vulnerabilidades especificamente ligadas a gênero não podem mais ser usadas como justificativa para negar a proteção dos direitos humanos das mulheres em geral, não se pode também permitir que as diferenças entre mulheres marginalizem alguns problemas de direitos humanos das mulheres, nem que lhes sejam negados cuidado e preocupação iguais sob o regime predominante dos direitos humanos. (CRENSHAW, 2002)

O movimento feminista, portanto, preferiu cunhar o termo como “pauperização das mulheres”, segundo Bruschini, Ardaillon e Unbehaum (1998) defendendo que a palavra feminização possuía um significado depreciativo na sociedade. A focalização das políticas passou a ser recomendada por organizações internacionais, como é o caso do Banco Mundial que através do documento *Toward Gender Equality* que sugeria – através de uma análise das políticas públicas de combate à pobreza – que o foco fosse direcionado às mulheres nas áreas da educação, saúde, infraestrutura rural e urbana além das áreas de segurança e geração de renda.

Este trabalho pretende entender a articulação destes dois conceitos e suas teorias compreendendo de que forma a percepção das vulnerabilidades existentes entre as mulheres se insere naquelas políticas públicas que já incorporaram a perspectiva de gênero e entender quais os resultados, as dificuldades e os principais desafios inerentes à este processo, além de tentar compreender o impacto da invisibilidade interseccional

dentro do ciclo das políticas públicas, notadamente aquelas políticas públicas voltadas para a mulher que habita a zona rural.

METODOLOGIA

Este trabalho iniciou-se a partir do material coletado durante a realização da disciplina de Imersão Federal do curso de graduação em Administração Pública, realizado na Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ) do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA).

A princípio, foi adotado o formato de um estudo de caso, com foco no Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR) alicerçado no diário de campo construído durante a visita ao MDA e das entrevistas colhidas através da ida a alguns mutirões promovidos pelo programa em cidades próximas a São Paulo.

Mais adiante, em função dos desdobramentos recentes na conjuntura política do país, a pesquisa realizada junto ao MDA se tornou inviável, em função da extinção da pasta no recente corte ministerial do então presidente interino Michel Temer.

A partir deste momento, houve um processo de reorientação da proposta inicial do projeto trazendo o campo de estudo para a esfera local, tendo como objeto o Centro de Orientação ao Emprego Doméstico, da Coordenação de Empoderamento Econômico da Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres da Prefeitura de São Paulo, mantendo assim o método de análise de casos.

A partir deste método, pretende-se refletir a respeito das nuances que diferenciam uma política nacional e uma política local e quais os efeitos da incorporação de uma visão interseccional sobre essas políticas, seus métodos de implementação e seus impactos sobre a população a que se destinam.

CONTEXTO

PNDTR – Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural

O Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural (PNDTR), instituído pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), tem como objetivo garantir a documentação básica para mulheres rurais do Brasil, constituindo através disso a primeira porta de acesso ao universo de direitos e políticas públicas. Através de mutirões organizados nas áreas de maior demanda por documentação, mulheres que

vivem em locais pouco acessíveis podem finalmente ter seus documentos emitidos. As beneficiárias do programa passam assim, a ter acesso ao direito de votar, de usufruir de programas de transferência de renda, à posse da terra, à aposentadoria, e a linhas de crédito específicas, com vistas à inclusão produtiva. Assim, estimula-se também a maior participação social da mulher.

O PNDTR surgiu de forma a atender as demandas dos movimentos sociais organizados de mulheres trabalhadoras rurais, mais especificamente dos movimentos das regiões Nordeste e Sul do Brasil. A Marcha das Margaridas¹, por exemplo, teve grande influência na criação do programa.

Por que formular políticas públicas voltadas para mulheres rurais?

A sociedade em que vivemos tem como um de seus alicerces o patriarcado, e o Brasil, não diferente, expressou sua construção patriarcal também através do confinamento das mulheres ao universo privado, deixando os homens livres para usufruir do espaço público. Ainda no século XXI é possível notar a permanência da cultura patriarcal, agora naturalizada e suavizada pela noção de que as mulheres já venceram diversas batalhas e que, por meio delas, alcançaram igualdade de direitos – no Brasil assegurados pela Constituição Federal de 1988. No entanto, muito embora alguns direitos estejam legalmente assegurados, na prática o acesso a estes ainda é bastante restrito. A superestrutura patriarcal continua operando na atualidade, seja por meio dos “micro machismos”, ou da violência capaz de resultar em diversos casos de agressão não raro culminando em feminicídio.

Enfrentar a realidade da violência contra a mulher não se trata de uma simples questão de segurança pública, mas de assunto complexo que passa obrigatoriamente pela compreensão das diversas nuances da realidade da mulher brasileira e a ampliação das condições e oportunidades que rompem com os padrões de confinamento no âmbito privado e seus desdobramentos.

É neste contexto, que o conceito de interseccionalidade é incorporado: a inclusão dos recortes de raça, classe social, sexualidade e ocupação por exemplo evidenciam o quadro crítico de vulnerabilidade da mulher. No caso específico das mulheres rurais, a

¹ Marcha de mulheres que passa anualmente por Brasília, reivindicando o acesso a direitos para as mulheres trabalhadoras rurais. O nome Marcha das Margaridas é homenagem a Margarida Alves, assassinada em 12 de Agosto de 1983 a mando de latifundiários da região de Alagoas.

naturalização das estruturas do sistema patriarcal é ainda mais evidente, pois no campo a relação de confinamento ganha nova nuance: a mulher é confinada ao espaço privado e reprodutivo, sendo negado à ela não apenas o usufruto do espaço público, mas também a atuação no espaço produtivo. Neste sentido, a dupla jornada de trabalho feminina, que inclui tanto o trabalho doméstico e de cuidados como a produção, não é vista como um ofício, mas como uma obrigação doméstica, instituída pela divisão sexual do trabalho. Esta situação de confinamento e restrição de acesso ao espaço produtivo, impede que a mulher acesse os direitos que a ela estão legalmente assegurados e impossibilita que ela alcance sua autonomia rompendo os ciclos de opressão que a circundam desde o nascimento.

É nesse contexto que as políticas públicas direcionadas especificamente para mulheres se tornam relevantes. Programas como o PNDTR buscam garantir que a inequidade provocada por esse contexto seja combatida, gerando liberdade e autonomia para milhares de trabalhadoras rurais.

Formulação e Implementação

No MDA, o PNDTR está inserido na Diretoria de Política para Mulheres Rurais e Quilombolas (DPMRQ), a única diretoria voltada especificamente à questão de gênero fora da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM). A Diretoria é o resultado de um movimento de mulheres a nível institucional do próprio ministério, paralelo às demandas dos movimentos feministas, que iniciou-se como um grupo de trabalho, evoluindo à assessoria e finalmente, à diretoria.

O objetivo da Diretoria é o de superar a desigualdade de gênero e promover a autonomia das mulheres na área rural. Para tal, foi estabelecida a denominada Rota de Inclusão Produtiva e Autonomia, composta por três etapas que norteiam suas ações: Cidadania e Participação Social, Acesso à terra e Inclusão Produtiva. O PNDTR se localiza na etapa Cidadania e Participação Social, uma vez que o fornecimento de documentação é o primeiro passo para entrada em um universo de direitos e cidadania. A DPMRQ é composta por duas Coordenações: Organização Produtiva e Cidadania e Acesso à Terra, o PNDTR pertence à última.

O programa é resultado de uma cogestão entre MDA e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), compondo a Coordenação Nacional do Programa; as Superintendências Regionais (SRs) do INCRA e as Delegacias Estaduais

do MDA, por seu turno, compõem as Coordenações Estaduais. Há também alguns parceiros estratégicos envolvidos na execução do programa: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Secretarias Regionais de Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Polícia Civil, INSS, Defensoria Pública, SPM, Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Além dessas, outras parcerias podem ser estabelecidas de acordo com as peculiaridades de cada município. Em alguns mutirões, por exemplo, são emitidos cartões do SUS ou realizadas campanhas de vacinação, normalmente mediante demanda da Prefeitura. As Coordenações Estaduais articulam a organização de Comitês Gestores Estaduais, formados por movimentos sociais e agentes governamentais, em sua maioria órgãos emissores de documentos. O Comitê Gestor Nacional, por sua vez, reúne anualmente as lideranças nacionais dos principais movimentos sociais, os participantes da Coordenação Nacional, e boa parte dos parceiros supracitados. A nível nacional, o Comitê Gestor delibera sobre decisões mais macro, como o planejamento anual e prestação de contas.

A primeira fase do programa é a mobilização. Nesta fase, a demanda das comunidades por documentação é canalizada através de movimentos sociais e/ou pelas prefeituras e levada para discussão nos Comitês Gestores Estaduais, em que é decidido o cronograma (locais e datas) para a realização dos mutirões. Para isso, considera-se a infraestrutura disponível (instalações, acesso à internet) e o acesso ao local (meios de locomoção necessários para o deslocamento da equipe). É possível também que o Programa receba demandas diretamente do governo federal, como áreas inseridas nos Territórios da Cidadania ou em situação de extrema pobreza. Decididos os detalhes do mutirão, é a Coordenação Estadual a responsável por articular as parcerias a nível estadual e/ou municipal e dividir entre eles as responsabilidades. Um exemplo seria verificar a disponibilidade da Polícia Civil para a emissão de RGs. Ao mesmo tempo, a prefeitura e os movimentos sociais são responsáveis pela divulgação do mutirão nas comunidades beneficiárias, o que pode ocorrer por meio de rádios comunitárias, carros de som, panfletagem, entre outros. A fase de mobilização é essencial para o sucesso do mutirão, visto que uma boa divulgação potencializa a presença das beneficiárias.

Nos mutirões, são emitidos documentos gratuitamente, a depender da necessidade de cada região – dentre os quais RG, CPF, CTPS, Registro INSS, CN, DAP, Carteira de Pescadora, CCIR, CadÚnico, Título de Eleitor, cartão do SUS e declaração

de união estável –, realizadas ações educativas, como recreação infantil e palestras de Educação Previdenciária (oferecidas pelo INSS), enfrentamento à violência de gênero (SPM), sobre a lei Maria da Penha (Defensoria ou SPM), e outros serviços demandados pelas lideranças locais na reunião com o Comitê Gestor, como vacinação. Em parceria com o MDS, o PNDTR passou a ser também um instrumento para a Busca Ativa do Programa Brasil Sem Miséria (PBSM). Assim, mulheres atendidas pelo mutirão conseguem se cadastrar na assistência social através do CadÚnico.

Um mutirão dura cerca de três dias, custa uma média de 24 mil reais (o que varia de acordo com a região, dificuldade de acesso, duração) e conta com a participação de aproximadamente 15 servidores. No último ano (2014), foram realizados por volta de 1000 mutirões.

A terceira fase consiste na entrega dos documentos, a ser realizada em um prazo de no máximo de 90 dias (dependendo do órgão emissor e da dificuldade de acesso, uma vez que nem todos os documentos são prontamente emitidos). A mesma infraestrutura oferecida no dia do mutirão deve estar à disponibilidade das beneficiárias no momento da entrega.

Após o término do mutirão, a Coordenação Estadual tem dez dias úteis para entregar o Relatório de Execução, em um formato padrão elaborado pela Coordenação Nacional do Programa (um relatório por município). As informações são repassadas para um banco de dados: uma planilha de Excel, alimentada pelas gestoras. O documento detalha o número de homens e mulheres atendidos em cada mutirão, o número de documentos de cada tipo emitidos por gênero, o nome das comunidades que participam de cada mutirão e o nome dos servidores que nele atuaram. Dessa forma, é possível controlar se os servidores que receberam a diária realmente compareceram.

A DPMRQ recebeu, em 2014, 1,39% do orçamento do MDA. Deste, metade aproximadamente é destinada a cada coordenação. A coordenação de Cidadania e Acesso à Terra direciona grande parte de seus recursos ao PNDTR, um dos programas de maior envergadura da coordenação. No último ano, o orçamento total destinado a ele foi de aproximadamente nove milhões de reais, de acordo com relatos da gestora Elisângela Bezerra.

O MDA, através da Diretoria, é responsável por elaborar a política, articular e firmar parcerias, financiar sua execução, monitorar e controlar resultados. Assim,

repassam-se os recursos para o INCRA, através de um destaque orçamentário, desde 2006. Ao INCRA, por sua vez, atribuem-se a coordenação do programa, a administração operacional do PNDTR, e o acompanhamento da implementação a nível federativo. Isso porque o Instituto, enquanto autarquia, possui maior liberdade para gerir os recursos, bem como suas SRs, que têm autonomia para realizar suas atividades sem necessidade de se reportar sistematicamente à instância federal. Dessa forma, o recurso financeiro é recebido pelo INCRA e repassado às SRs para a compra de combustível e material necessário para o abastecimento dos mutirões, a manutenção dos veículos (na maioria dos casos), o pagamento da diária dos terceirizados (motoristas e fotógrafos) e dos servidores, exceto os do MJ, do INSS e do MTE.

Além do orçamento direcionado ao INCRA, o MDA repassa recursos ao MJ, MTE e INSS através de um Termo de Execução Descentralizada (TED) – documento detalhado com a descrição do gasto e sua justificativa, que não precisa de aprovação jurídica, exigindo somente a assinatura do Ministro do Desenvolvimento Agrário. Esse montante é utilizado exclusivamente para o pagamento das diárias dos servidores que trabalham nos mutirões, e seu deslocamento. A parceria se dá através do Acordo de Cooperação Técnica (ACT), em que se estabelece como esses recursos serão empregados. Com o acordo, órgãos expedidores se beneficiam com o aumento da capilaridade do acesso aos seus serviços. O INSS, por exemplo, está presente em aproximadamente 1500 dos mais de 5500 municípios brasileiros, de modo que a participação no PNDTR permite que seus serviços cheguem a públicos que dificilmente o acessariam. É importante ressaltar que os repasses efetuados pelo MDA são calculados a partir da média dos anos anteriores: o produto do número esperado de mutirões, pelo número médio servidores por mutirão, pelo valor da diária (R\$ 177,00), por exemplo. Finalmente, a prestação de contas dos parceiros ocorre anualmente através dos relatórios de execução, como já se detalhou.

Principais dificuldades e desafios

A partir da análise do PNDTR, de sua governança e operação, foi possível verificar diversos desafios, que tendem a dificultar sua gestão e execução plena. No entanto, aqui serão apresentados apenas aqueles identificados como sendo os mais relevantes atualmente.

É possível notar, a princípio, uma grande dependência dos órgãos estaduais emissores de documentos. Isso porque, como a política pública estudada é estruturada por meio de uma execução indireta, há necessidade da firmação de parcerias com os mesmos. No entanto, ainda existe uma grande resistência institucional por parte de alguns estados, que não entendem a relevância, ou não compreendem a necessidade do programa. Dois exemplos são os estados do Paraná e de Sergipe, que não firmaram parceria com o PNDTR. O primeiro, por não enxergar demanda do serviço por sua população, e o segundo, por acreditar que já possui um programa estadual que supre as mesmas necessidades, muito embora o mesmo não tenha como foco as mulheres.

Outro desafio é referente à falta de movimentos sociais organizados em todo o território nacional, o que implica em um não reconhecimento da demanda em locais em que não estão presentes. Em decorrência disso, se não houver uma forte iniciativa da prefeitura ou conhecimento da mesma pela necessidade, tais comunidades acabam por não serem rastreadas e, assim, não serem contempladas pela ação. Além disso, a ausência dos movimentos sociais nas reuniões do Comitê Gestor Estadual, que ocorre pela falha de comunicação entre instâncias estaduais do MDA e do INCRA com organizações populares existentes, ou simplesmente pelo fato das mesmas não conseguirem comparecer, comprometem a plena execução das atribuições do Comitê. Vale ressaltar que a participação dos movimentos sociais no Comitê Gestor é de extrema importância para que as necessidades da população sejam mapeadas de maneira eficaz. Nesse sentido, o modelo de governança do programa, através dos Comitês, é, ao mesmo tempo, um desafio e sua grande riqueza, porque permite grande envolvimento da sociedade civil e dos segmentos interessados nas tomadas de decisão, como bem pontuou a gestora Raquel Rizzi.

O número de servidores estaduais das delegacias do MDA e dos funcionários das superintendências do INCRA, muitas vezes, pode ser insuficiente em relação à quantidade demandada de mutirões. Consequentemente, o programa enfrenta dificuldades de expansão para outras localidades dentro do estado. Isso porque é sempre necessário que haja pelo menos um servidor, de cada um dos órgãos anteriormente citados, presente nos mutirões. Ademais o MDA não tem controle nem gerência sobre a escolha das equipes que irão participar das ações, o que acaba dificultando a seleção de servidores com perfil adequado e sensibilizado com a causa da mulher rural. Essa questão já foi evidenciada por relatos que delatam posturas inadequadas (como olhares,

cantadas e a manifestação de preconceito em relação a vestimenta das trabalhadoras rurais) por parte dos funcionários.

O acesso a localidades remotas é outra limitação que o PNDTR enfrenta, pois envolve diversos meios de locomoção, inclusive encarecendo o processo. Além disso, muitas vezes os servidores preferem não se submeter às difíceis e longas viagens. Um grande passo do programa para ultrapassar essa questão foi a recente aquisição de duas unidades fluviais. Ainda assim, surge a dificuldade de geri-las, já que as particularidades do transporte tornam a administração das lanchas mais complicada, envolvendo o planejamento de toda uma logística parcialmente desconhecida pelas gestoras.

Durante os mutirões, algumas dificuldades também são frequentemente encontradas. Como muitas áreas de atuação do programa não possuem acesso à internet (mesmo à conexão via satélite), os documentos não podem ser emitidos imediatamente, e precisam ser emitidos nos próprios órgãos emissores (geralmente na capital do estado) e depois entregues no local. Além disso, a emissão de muitos documentos e benefícios dependem da obtenção prévia de outros. Para se fazer um RG, por exemplo, é preciso já possuir uma Certidão de Nascimento. Dessa forma, o ideal seria que mutirão passasse mais de uma vez no mesmo lugar, o que nem sempre acontece. O último desafio escolhido é referente ao banco de dados do programa. Atualmente, a Diretoria ainda não possui um sistema próprio para a tabulação das informações, que acaba sendo feita em Excel. Isso dificulta a análise dos dados, limitando inclusive o processo de monitoramento e correção de eventuais falhas. Os dados, por exemplo, não possuem recorte de etnia ou das particularidades da população atendida (como o número de mulheres quilombolas ou ribeirinhas). Também não possuem controle de quantos e quais documentos a mulher pretendia obter no mutirão e quais foram realmente emitidos.

Vale ressaltar que a experiência do programa apresenta muito mais resultados positivos do que impasses. Ainda que o PNDTR exerça funções que não são originalmente do MDA, foi essa iniciativa que permitiu, em dez anos de funcionamento, a inclusão de mais de um milhão de mulheres no universo da cidadania. Mulheres que provavelmente ainda estariam à margem do direito de ser brasileira e de ser cidadã, não fosse a intervenção da DPMRQ - MDA. Assim, espera-se que, com o programa e a gradual conscientização das comunidades mais distantes e isoladas, também se fomente a pressão sobre órgãos emissores de documentos para que cumpram sua função e dever

de atingir toda a população brasileira, mesmo nos rincões do país e as parcelas mais vulneráveis, como o são as mulheres.

Centro de Orientação Ao Emprego Doméstico

O Centro de Orientação ao Emprego Doméstico é atualmente o principal programa contido na política pública de empoderamento econômico da Secretaria de Políticas para Mulheres em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Trabalho e Empreendedorismo e a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial da Prefeitura Municipal de São Paulo

O equipamento, localizado no Centro de Apoio ao Trabalho e Empreendedorismo (CATE) da Luz busca atender e orientar empregadas (os) e empregadoras (os) em relação à manutenção de uma relação saudável de trabalho e ao cumprimento da nova legislação que define a profissão de empregada doméstica e a regulamentação.

A partir do atendimento realizado pela equipe do COED, mulheres trabalhadoras domésticas podem tomar o primeiro contato com o universo dos direitos trabalhistas, dando o primeiro passo na direção da conquista de sua independência econômica e, também, da sua autonomia.

Interseccionalidade e o Trabalho Doméstico

Segundo o Ministério da Cidadania e Justiça, o trabalho doméstico constitui a ocupação de cerca de 5,9 milhões de mulheres brasileiras – o que corresponde a 14% do total de mulheres ocupadas no país. Nas casas de classe média e alta as mulheres respondem por 92% da mão de obra doméstica e até o final de 2014, 70% dessas trabalhadoras não tinha carteira assinada. Feito o recorte de raça, é perceptível que as mulheres negras sofrem mais: são a maioria entre as trabalhadoras domésticas do país, possuem escolaridade menor e ganham menos.

Portanto, quando falamos de trabalho doméstico a incorporação da interseccionalidade é imprescindível: são necessários os recortes de gênero, raça e classe social para entender quem são essas mulheres dentro dos espaços urbanos em que elas estão inseridas e cultivam as suas relações sociais – inclusive e principalmente as suas relações de trabalho.

Surgem a partir destes recortes novos questionamentos e complexidades: o confinamento da vida social e afetiva dessas mulheres aos bairros de periferia desses

centros urbanos, a dificuldade da participação na criação dos filhos – partindo da impossibilidade de escolher ter filhos ou não, passando pela necessidade de deixá-los aos cuidados de uma creche ou de outras pessoas – a busca por condições de trabalho que a permitam abandonar este ofício no longo prazo, melhorar sua escolaridade e a sua qualidade de vida, principalmente após a aposentadoria.

E é destes questionamentos que partem políticas públicas voltadas para as mulheres trabalhadoras domésticas. No caso do Centro de Orientação ao Emprego Doméstico, trata-se de promover o primeiro contato dessas mulheres com o universo dos direitos trabalhistas, como o início de uma trajetória de empoderamento a partir do trabalho e da renda.

Formulação e Implementação

A Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres foi constituída em janeiro de 2013 – a partir do início da gestão de Fernando Haddad – dando maior visibilidade às demandas dos movimentos sociais organizados de mulheres e aos encaminhamentos advindos das Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres. A Secretaria tem por objetivo formular, coordenar e executar políticas e diretrizes voltados para a promoção dos direitos das mulheres com objetivo de eliminar o preconceito, a discriminação e a violência que as atingem criando formas de garantir sua plena integração política, social e econômica.

A partir desta perspectiva, a SMPM está organizada em quatro coordenações: Ações Temáticas; Autonomia Econômica; Enfrentamento à Violência; e Participação e Controle Social.

O Centro de Orientação ao Trabalho Doméstico se encontra sob a responsabilidade da Coordenação de Autonomia Econômica e é o carro-chefe entre os programas incluídos na política de emprego e gênero gerida por essa coordenação. O trabalho desenvolvido destina-se à promoção da redução das desigualdades entre os sexos no mercado de trabalho a partir da ampliação e qualificação da participação da mulher inclusive naquelas áreas tradicionalmente ocupadas por homens, educação e informação das mulheres a respeito dos direitos trabalhistas e do apoio à associações e grupos de economia solidária formados mulheres.

Além disso, o trabalho da coordenação também busca incentivar a divisão igualitária do trabalho doméstico – contemplando a realidade da jornada de dupla de

trabalho feminino – e ampliar o acesso ao mercado de trabalho através de ações voltadas para a atividade empreendedora e as políticas de microcrédito.

Muitas das ações promovidas pela Coordenação de Autonomia Econômica ocorrem em parceria com outras secretarias ou coordenações internas à Secretaria de Políticas para Mulheres. No caso do Centro de Orientação ao Emprego Doméstico, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo tem um papel estratégico na implementação desta política, uma vez que o Centro está localizado dentro do CATE Luz, que é um dos equipamentos desta secretaria.

O CATE é uma rede de unidades que prestam atendimento aos cidadãos que buscam orientação e inserção no mercado de trabalho, promovendo ações que vão desde o oferecimento de vagas no mercado de trabalho, passando por iniciativas de fomento ao empreendedorismo e ao autoemprego. Dentro do CATE o cidadão pode formalizar-se como microempreendedor individual, receber orientações trabalhistas e previdenciárias para pessoa física ou jurídica (no caso do MEI), participar de programas voltados à inserção econômica – que contemplam atualmente migrantes e imigrantes de diversas nacionalidades – de fomento à atividade empreendedora. Além disso, é possível dar entrada pedido de recebimento do seguro-desemprego e emitir a carteira de trabalho no local. Além disso a equipe do CATE também procura e formaliza parcerias com empresas de todos os setores interessadas em disponibilizar vagas de emprego.

O Centro de Orientação ao Emprego Doméstico, opera oferecendo às cidadãs trabalhadoras domésticas orientação e informação a respeito dos direitos trabalhistas e da nova legislação que regulamenta os direitos da categoria através da Emenda Constitucional nº 72 – também conhecida como PEC das Domésticas – que alterou a redação do parágrafo único do art. 7º da Constituição Federal para estabelecer a igualdade de direitos trabalhistas entre trabalhadoras e trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores e trabalhadoras urbanos e rurais, além da Lei nº 12.964/14 que passou a obrigar a assinatura da carteira de trabalho das empregadas e empregados domésticos. A regulamentação final da categoria é expressa pela Lei Complementar nº150 de 2015 que determina os direitos e deveres desta categoria.

Além da parceria com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo, a participação da Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial também é importante para o sucesso do trabalho realizado no COED, dado o alto

percentual de mulheres negras inseridas no mercado como trabalhadoras domésticas, muitas na informalidade e com baixo grau de escolaridade. A SMPIR atua junto às cidadãs trabalhadoras domésticas disseminando informação a respeito da igualdade racial e da legislação que condena crimes de racismo bem como orientando patrões com vistas a romper com as práticas de relacionamento que remontam o histórico escravista do Brasil e que ainda persistem em nossa sociedade.

O Centro de Orientação ao Emprego Doméstico, não representa, segundo o portal de acesso à informação e as coordenadoras da SMPM um ônus para a secretaria em termos de orçamento, não havendo destaque orçamentário para o centro, diferente de outros equipamentos e ações geridos pela secretaria, tais como as Casas de Abrigo e de Passagem e os Centros de Referência da Mulher.

Principais dificuldades e desafios

O Centro de Orientação ao Emprego Doméstica está atualmente um pouco descolado das demais políticas implementadas pela SMPM. Isso porque segundo a Coordenadora da Assessoria de Ações Temáticas, Adriana Aparecida de Souza, a secretaria, que foi fundada em 2013 ainda passa por um processo de estruturação institucional e criação de processos e práticas internas e por este motivo, os esforços da SMPM estão direcionados para a formulação e aprovação do Plano Municipal de Políticas para Mulheres como forma de tornar perene e legítima a existência da secretaria e das políticas por ela coordenadas.

Além disso, houve um investimento muito grande na ressignificação de espaços de abrigo e acolhida, centros de cidadania e na criação de espaços de participação social para que as demandas da população de mulheres pudessem ser percebidas e acatadas com maior efetividade e proximidade, bem como um foco muito grande na qualificação das servidoras e servidores da secretaria para a concretização bem-sucedida do projeto proposto do plano de metas da atual gestão.

A necessidade de voltar tamanha atenção para ações mais estruturantes, segundo Adriana, deixa o desenvolvimento de trabalhos como do Centro de Orientação ao Emprego Doméstico em segundo plano, sendo um desafio importante reforçar o potencial transversal da política de emprego e gênero formulada pela Coordenação de Autonomia Econômica, uma vez que a garantia da independência financeira e autonomia das mulheres é um fator fundamental para o enfrentamento a violência de

gênero – diretriz estabelecida nacionalmente e com a qual o município se comprometeu oficialmente.

Outra dificuldade apontada pela Coordenadora de Autonomia Econômica da SMPM, Maria Cristina Corral, é a dificuldade de alinhar o plano de gestão da secretaria e os interesses políticos das pessoas que hoje fazem parte dela. Esta questão também foi apontada por Adriana, como um desafio a ser superado. Para ambas é fundamental que as políticas e ações promovidas pelas diferentes secretarias conversem entre si e atendam ao cumprimento da diretriz supracitada e para isso é importante que haja um entendimento interno de que o problema da violência contra a mulher não pode ser tratado por meio de ações paliativas e judicializantes apenas, mas abordado de forma holística com o intuito de prevenir e erradicar o problema.

Quadro Comparativo das Políticas

Política/Programa	Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural	Centro de Orientação ao Emprego Doméstico
Responsável	Governo Federal Ministério do Desenvolvimento Agrário Diretoria de Políticas para Mulheres	Prefeitura Municipal de São Paulo Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres Coordenação de Autonomia Econômica
Situação	Descontinuada em função da reorganização ministerial pós impeachment	Em andamento
Orgãos Envolvidos (governamentais e não-governamentais)	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Secretarias Regionais de Trabalho e Emprego, Ministério da Justiça, Polícia Civil, INSS, Defensoria Pública, Secretaria de Políticas para Mulheres (extinta), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).	Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial e Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo. Apoiada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), ONU Mulheres Brasil, Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município de São Paulo e Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio e Serviços
Como funciona	Mobilização a partir da articulação entre governo e movimentos sociais organizados de mulheres para entender e mapear a demanda; Absorção das demandas específicas do governo –	Centro fixo localizado dentro do CATE Luz, um dos equipamentos da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Empreendedorismo presta informação e orientação diária a trabalhadoras domésticas de todas as origens – inclusive imigrantes – e empregadores

	Territórios da Cidadania/regiões de extrema pobreza; Mutirões de documentação nas áreas mapeadas e inseridas no cronograma;	
Custo	Cada mutirão tem um custo de R\$24 mil reais; 1000 mutirões anuais, de três dias cada um; 1,39% do Orçamento do MDA direcionado ao programa.	Não há ônus para a Secretaria Municipal de Políticas para Mulheres

Análise

Tanto o Programa Nacional de Documentação da Trabalhadora Rural quando o Centro de Orientação ao Emprego Doméstico são políticas formuladas a partir da percepção da vulnerabilidade de gênero da mulher – ou seja, da percepção de que diversas das dificuldades e violências enfrentadas por estas cidadãs está atrelada justamente ao fato de que elas são mulheres e estão inseridas em uma sociedade patriarcal que preserva a noção de superioridade do gênero masculino e confere a ele privilégios em função desta condição.

A partir deste primeiro recorte, surge o entendimento de que apenas a incorporação da perspectiva de gênero às políticas públicas não é suficiente para contemplar as diferentes vulnerabilidades que atingem as mulheres brasileiras. Há outros elementos que constituem relações de poder e opressão e que se sobrepõem o recorte de gênero. E é na compreensão das múltiplas desigualdades e peculiaridades existentes entre a população feminina que se faz necessária a incorporação da interseccionalidade.

No caso das mulheres trabalhadoras rurais, a abordagem interseccional permite tornar mais específica a formulação de uma política que vá de encontro às dificuldades que elas enfrentam pela sua condição socioeconômica, seu ofício, suas relações familiares e afetivas, o confinamento ao espaço doméstico e privado e a negação ou limitação do seu acesso ao espaço público que se desdobram como consequências dessa sobreposição de opressões. Os recortes são ainda aprofundados quando o PNDTR passa a se direcionar também para a população de mulheres indígenas e quilombolas trazendo para o centro da política pública a discussão em torno da herança deixada por um processo de colonização violento que resultou na marginalização dessas populações, na dificuldade do acesso aos direitos constitucionais e ao exercício da cidadania.

As gestoras do programa deixam claro a necessidade de utilizar o recorte interseccional para compreender o universo em que essa mulher está inserida e quais são as suas necessidades socioeconômicas prioritárias. Foi a partir desta abordagem que se identificou a demanda por documentação – que denota um quadro de extrema vulnerabilidade, uma vez que uma pessoa que não possui documentos não existe, não é entendida pelo Estado como cidadã e, portanto, não pode usufruir de direitos básicos que se materializam pelo acesso à educação pública, formação profissional, sistema público de saúde, políticas de ação afirmativa e que no caso da pasta do desenvolvimento agrário se consolidam através do acesso às políticas de inclusão e empoderamento produtivo da mulher.

A descontinuação da política e a demissão do status ministerial da pasta do Desenvolvimento Agrário, agora submetida à Casa Civil representa uma grande perda para essa população. Mesmo no período anterior à reforma ministerial e ao processo de impeachment por que o Brasil passou recentemente, o movimento de ajuste fiscal realizado no início do mandato da presidenta Dilma Rousseff já havia apontado um impacto significativo sobre o orçamento destinado ao PNDTR – no início de 2015 a Diretoria de Políticas para Mulheres Rurais e Quilombolas já estava trabalhando com a previsão de uso de 1/18 do orçamento mensal disponível no ano anterior – o que se traduziu na necessidade de reorganizar os mutirões e otimizar recursos e na constituição de uma barreira em relação à superação dos desafios e dificuldades apontados pelas gestoras do programa.

Além disso a descontinuidade do programa representa um retrocesso significativo no processo de inclusão das pautas defendidas pelos movimentos sociais organizados de mulheres na agenda pública, uma vez que políticas como o PNDTR partiram de um olhar bastante recente para as questões de gênero por parte do Estado brasileiro e são partir crucial de objetivos importantes estabelecidos, inclusive, por organizações internacionais como é o caso do enfrentamento à violência de gênero e a promoção da igualdade de direitos para e mulheres.

Já o Centro de Orientação ao Emprego Doméstico surge dentro de um projeto institucional pautado fundamentalmente em uma diretriz estabelecida nacionalmente: o enfrentamento a violência contra a mulher. Nesse contexto, a criação da SMPM constitui um marco histórico para os movimentos de mulheres da cidade de São Paulo, marcando a inserção da perspectiva de gênero na agenda de políticas públicas do

município. A pesquisa de campo e as entrevistas permitiram notar que aqui a incorporação do olhar interseccional está atrelado à construção do Plano Municipal de Políticas para Mulheres como uma política balizadora e perene capaz de abrigar o olhar sobre a diversidade existente dentro da população de mulheres paulistana: de classe, de cor, sexualidade, e ocupação – esta última contemplada especificamente pelo Centro de Orientação ao Trabalho Doméstico e as demais políticas sob gestão da Coordenação de Autonomia Econômica.

No entanto, apesar de a incorporação da interseccionalidade estar bastante clara dentro do projeto institucional que resulta no PMPM, no caso específico do Centro de Orientação ao Emprego Doméstico, ela ainda não é observada de forma concreta – inclusive porque essa é uma política que ainda mantém traços de formulação bastante indefinidos, que levantam muitos questionamentos – porque apesar de existirem parcerias institucionais direcionadas para abordar as vulnerabilidades da mulher trabalhadora doméstica e todas as peculiaridades inerentes à este grupo, os papéis atribuídos à essas parcerias ainda não estão muito bem definidos, e o Centro ainda realiza uma atividade de caráter fundamentalmente informativo – deixando de contemplar por exemplo atendimento jurídico à trabalhadoras que tenham sido de alguma forma lesadas em seu ambiente de trabalho, ou a inclusão de atividades de formação profissional que venham a tornar o trabalho doméstico uma passagem na carreira destas mulheres e não uma profissão finalística.

Por outro lado, há um grande sucesso na inclusão de mulheres imigrantes no escopo da política, o que também representa a incorporação de um recorte interseccional, dado que se trata de uma população em situação de vulnerabilidade por estar longe de sua terra natal, na condição de refugiada, que muitas vezes não fala o idioma local e que tem dificuldade de encontrar uma posição no mercado de trabalho e de compreender os direitos os benefícios e obrigações trabalhistas que regem a ocupação dos trabalhadores e trabalhadoras domésticas – ocupação que muitas vezes é a única porta de entrada possível para a inserção inicial no mercado de trabalho dessas mulheres.

Com o resultado das últimas eleições municipais na cidade de São Paulo, e a vitória da chapa de oposição à atual gestão, o programa corre risco de descontinuidade bem como a política interseccional de emprego e gênero implementada pela Coordenação de Autonomia Econômica. Atualmente isto depende da capacidade de esta

gestão aprovar o Plano Municipal de Políticas para Mulheres – que se encontra em fase de consulta pública – até o final do mandato do atual prefeito, uma vez que o candidato eleito para ocupar o cargo a partir de 2017 já anunciou o corte da SMPM do quadro de secretarias da prefeitura.

A descontinuidade tanto do PNDTR como da SMPM e do Centro de Orientação ao Emprego Doméstico demonstram que ainda há duros percalços na consolidação da incorporação tanto da perspectiva de gênero na formulação de políticas públicas – o que denota grande desatenção com a situação de vulnerabilidade da mulher no Brasil, em todas as esferas de governo. É problemático que a erradicação dessas vulnerabilidades como forma de abordar e enfrentar o quadro de violência que acomete as mulheres brasileiras não seja um consenso da sociedade brasileira, nem dos grupos políticos que se alteram no poder. A ausência de um interesse comum pelas demandas das mulheres cria e alimenta uma situação em que pequenos progressos passam a ocorrer de forma bastante arrastada e as conquistas de direitos e autonomia provenientes desses progressos se tornam constantemente ameaçadas pela alternância de poder – que deveria ser saudável para uma sociedade democrática.

O fortalecimento recente dos coletivos feministas, a influência da internet como ferramenta de amplificação destes movimentos e do debate acerca da igualdade de gênero e ampliação do acesso à direitos para mulheres, em contrapartida, cria um cenário de embate e luta social pela sustentação de direitos conquistados e sua ampliação – o que pode criar um novo mecanismo de pressão social capaz de manter a pauta das mulheres dentro da agenda de governo dos próximos mandatos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Maria Ermínia Tavares. *Federalismo e políticas sociais.* In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e políticas sociais.* São Paulo: FUNDAP, 1996. P.13-41.

BARSTED, Leila de A. Linhares. *Mulheres, direitos humanos e legislação: onde está nossa cidadania?* In: SAFFIOTI, Heleleth I.B; MUÑOZ-VARGAS, Monica (Orgs.) *Mulher brasileira é assim.* Rio de Janeiro/Brasília: Rosa dos Tempos – NOPAS/UNICEF, 1994 p.231-270.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* Rio de Janeiro: Capus, 1992.

BRANCO, Patricia. *Do Gênero à Interseccionalidade: considerações sobre mulheres hoje e em contexto europeu.* 2008 Disponível em: http://www.ces.fe.uc.pt/myces/UserFiles/livros/746_Julgar004-Dog%E9nero%E0interseccionalidadeconsidera%E7%F5essobremulhereshojeemcontextoeuropeu-Patr%EDciaBranco.pdf Acessado em: 05/04/2015

COSTA, Ana Alice. *Gênero, poder e empoderamento das mulheres.* 2008. Disponível em: http://www.adolescencia.org.br/empower/website/2008/imagens/textos_pdf/Empoderamento.pdf Acessado em: 04/04/2015

CRENSHAW, Kimberlé. *Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero.* 2002 Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf> Acessado em: 05/04/2015

DRAIBE, Sonia Miriam. *As políticas sociais e o neoliberalismo.* Revista USP, n.17, p.86-101, 1993. Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo.

FALÚ, Ana. RAINERO, Liliana. *Pobreza urbana y género.* Taller sobre pobreza urbana en América Latina y el Caribe. Rio de Janeiro, 14-16 mayo 1996.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Gênero e Políticas Públicas.* In: Estudos Feministas, Florianópolis, 12(1): 47-71, janeiro-abril/2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v12n1/21692> Acessado em (05/04/2015).

_____. *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo.* RAP – Revista de Administração Pública, v.35, n.1, p. 119-145, jan./fev. 2001.

FARIÑAS DULCE, Maria José, «Las asimetrías del género en el contexto de la globalization», Lo Público y lo Privado en el contexto de la Globalization, Instituto Andaluz de la Mujer, 2006.

KALIPENI E. *Health and disease in southern Africa: a comparative and vulnerability perspective*. 2000. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science> Acessado em: 05/04/2015

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins, 1995. 2nd ed. Cap.9 *Wrapping thinks up – session Agenda setting*.

LAVINAS, Lena. *As mulheres no universe da pobreza: o caso brasileiro*. Revista de Estudos Feministas, v.4, n.2, p.464-479, 1996.

RELATÓRIO sobre o desenvolvimento humano no Brasil 1996. Rio de Janeiro: IPEA; Brasília: PNUD, 1996. p.20-24.

SALISBURY, Robert. H. *The Analisis of Public Policy: a Serach for Theories and Roles*. In: CAHN, Matthew A., and THEODOULOU, Stella Z. *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River, 1995.

SOUZA-LOBO, Elisabeth. *A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo, Brasiliense, 1991.

THE WORLD BANK. *Toward Gender Equality: The Role of Public Policy*. Washington, D.C.: The World Bank, 1997.

WISNER B. *Marginality and vulnerability*. 1998 Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science>. Acessado em: 05/04/2015

