



AGENDE Ações
em Gênero
Cidadania e
Desenvolvimento



AGENDE **análise**

Brasília, DF - nº 2 - dezembro de 2004

ANÁLISE DO PROCESSO DE APRESENTAÇÃO DE EMENDAS AO PLANO PLURIANUAL 2004-2007

TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO E RAÇA/ETNIA

APRESENTAÇÃO

AGENDE Ações em Gênero, Cidadania e Desenvolvimento traz neste segundo número das notas informativas AGENDE Análise informações e análises sobre as emendas com enfoque de gênero e raça/etnia apresentadas ao Plano Plurianual de Investimentos (PPA) 2004-2007.

Para melhor compreensão da análise das emendas definimos que os programas e ações incorporam o enfoque de gênero e raça/etnia quando: o objetivo, o público-alvo ou as ações denominam explicitamente as mulheres ou as/os negras/os como beneficiárias/os dos programas. O enfoque de gênero e raça/etnia diz respeito, ainda, àquelas emendas aos programas e ações voltados especificamente para as mulheres e/ou negras/os, e que auxiliam no atendimento às suas necessidades. Apesar de reconhecermos que políticas para as mulheres e para a população negra nem sempre significam políticas de gênero e raça/etnia, consideramos importantes tais programas, pois inserem na pauta governamental as especificidades de mulheres e negras/os enquanto sujeitos de direito com diferentes demandas.

Nesse sentido, é importante ressaltar que as políticas para as mulheres não excluem as políticas de gênero. As políticas voltadas para as mulheres possuem uma perspectiva de menor abrangência, atendendo as demandas das mulheres, sem, no entanto, romper com as visões tradicionais da mulher em nossa sociedade. Para isso é necessário que, a longo prazo, as políticas para as mulheres se transformem em políticas de gênero.

Os Programas do PPA 2004-2007 que foram objetos de emenda são aqui analisados por áreas, definidas por nós de acordo com o que consideramos ser o seu foco principal de atuação.

ANÁLISE DE EMENDAS AO PPA 2004-2007

Uma análise preliminar das emendas apresentadas demonstra uma razoável permeabilidade do Poder Legislativo às propostas dos movimentos feministas e de mulheres. Porém, algumas proposições importantes foram rejeitadas pelo Relator na votação do Relatório Final. Há também que se considerar o impacto sobre as políticas sociais causado pela manutenção do superávit primário de 4,25%. Foram apresentadas 2.423 emendas. Deste total apenas 66 apresentam enfoques de gênero e raça/etnia. Destas, 46 são emendas de texto, das quais 15 foram aprovadas, e 20 são emendas de valor orçamentário, com aprovação de 17 delas. Com base nesses dados elaboramos dois quadros analíticos para facilitar o exame das emendas apresentadas ao PPA 2004-2007, um deles a partir da autoria das emendas e outro a partir dos pareceres dados a estas.

Emendas por autoras/es

Para nossa análise, estabelecemos quatro subdivisões das/os autoras/es:

- ✓ Bancada Feminina no Congresso Nacional: abarca as emendas apresentadas por deputadas e senadoras;
- ✓ Demais Parlamentares: contempla as emendas que foram apresentadas pelos Deputados e Senadores, excluindo aquelas apresentadas pelas deputadas e senadoras;
- ✓ Comissões: Como o nome explicita, estão nessa subdivisão as emendas apresentadas pelas Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
- ✓ Demais Bancadas: demonstra as emendas que foram apresentadas pelas Bancadas regionais e estaduais;

Quadro Geral das Emendas Apresentadas ao PPA 2004-2007 com enfoque de Gênero e Raça/Etnia

Áreas	Bancada Feminina		Demais Parlamentares		Comissões		Demais Bancadas	
	Emendas		Emendas		Emendas		Emendas	
	T	VO	T	VO	T	VO	T	VO
Combate à fome e Enfretamento a Pobreza			2					
Geração de Emprego, Trabalho e Renda			8					
Apoio à Agricultura								
Promoção da Saúde					1	1		
Educação e Acesso à Informação			4					
Acesso à Habitação			2					
Infra-Estrutura Básica								
Desenvolvimento Local e Sustentável				1				
Direitos Humanos e Acesso à Justiça	2		1	1		2		2
Combate à Violência e Segurança Pública		3	2	4				
Incentivo à Cultura, Esporte e Lazer				4				
Programas Estratégicos para a Transversalidade de Gênero e Raça/Etnia	1		16	1	7	1		

T - Emendas de Texto VO - Emendas de Valor Orçamento

Podemos perceber pelo quadro que a maioria das emendas são de texto, apresentadas pelos Demais Parlamentares, com destaque para a área de Programas Estratégicos para a Transversalidade de Gênero e Raça/Etnia, totalizando 16 emendas. As Comissões aparecem em segundo lugar, com 8 emendas de texto e 4 emendas de valor orçamentário. Foram apresentadas 3 emendas de texto e 3 emendas de valor orçamentário pela Bancada Feminina. Por fim, 2 emendas foram apresentadas pelas Demais Bancadas, ambas na área de Direitos Humanos e Acesso à Justiça.

Emendas por pareceres

Quanto aos pareceres, as emendas podem ser aprovadas, aprovadas parcialmente, rejeitadas, prejudicadas ou inadmitidas.¹

¹ As emendas inadmitidas são aquelas que de alguma forma ferem as normas de apresentação. As emendas prejudicadas são aquelas que fazem proposições que se sobrepõem a outras proposições feitas ao a programas ou ações que já existam.

Quadro Geral de Pareceres às Emendas de Texto e ao Orçamento

	Total		Aprovada		Aprovada Parcialmente		Rejeitadas		Inadmitidas		Prejudicadas	
	T	VO	T	VO	T	VO	T	VO	T	VO	T	VO
Combate à fome e Enfretamento a Pobreza	2				1		1					
Geração de Emprego, Trabalho e Renda	8				1		5		2			
Apoio à Agricultura												
Promoção da Saúde	1	1	1	1								
Educação e Acesso à Informação	4		2		1				1			
Acesso à Habitação	2						1		1			
Infra-Estrutura Básica												
Desenvolvimento Local e Sustentável		1				1						
Direitos Humanos e Acesso à Justiça	3	5	1	2		1	2			2		
Combate à Violência e Segurança Pública	2	7	1	1		5					1	1
Incentivo à Cultura, Esporte e Lazer		4				4						
Programas Estratégicos para a Transversalidade de Gênero e Raça/Etnia	24	2	4	1	3	1	6		11			

T - Emendas de Texto VO - Emendas de Valor Orçamento

1. Combate à Fome e Enfretamento à Pobreza

Essa área compreende programas orientados a minimizar a pauperização por meio de ações de distribuição de alimentos, assistência social a segmentos vulneráveis da população, segurança alimentar e transferência de renda. Nessa área, foi apresentada apenas 1 emenda de texto:

- ✓ Inserção dos enfoques de gênero e etnia no objetivo do Programa Proteção Social à Pessoa Idosa. Essa emenda foi rejeitada.

A faixa etária constitui-se elemento que atua sobre o nível de vulnerabilidade social da população brasileira. Pessoas idosas estão mais vulneráveis à pobreza, necessitando de um sistema de proteção que atenda suas necessidades. A existência de um Programa com esse objetivo é, portanto, fundamental. A rejeição dessa emenda significa o não fortalecimento dos enfoques de gênero e etnia em ações de proteção social a pessoas idosas, podendo fragilizar o atendimento a mulheres e de negras/os nessa faixa etária.

Para que o desenvolvimento do país seja igualitário é necessário implementar políticas públicas universais de enfrentamento à pobreza, ou seja, políticas capazes de incidir sobre esse problema e contemplar toda a população. A pobreza atinge mulheres e negras/os, o que requer implementar políticas que atendam às especificidades desses segmentos. Apenas dessa forma é possível garantir a universalidade das políticas públicas, promover a igualdade e fortalecer a democracia e a cidadania.

2. Geração de Trabalho, Emprego e Renda

Essa área abrange programas voltados para a ampliação de oportunidades de trabalho e renda para mulheres e homens, dos setores rural, urbano e autônomo, como estratégia de redução das desigualdades sociais, regionais e de fortalecimento da cidadania. Nesta área foram apresentadas 8 emendas, todas de texto, com enfoque de gênero e raça/etnia. Dessas, 6 alteram programas e 2 alteram ações.



Emendas que alteram Programas

- ✓ Inclusão do texto: "promoção de políticas de geração de renda das mulheres no setor informal e valorização e visibilidade de todo trabalho feminino, particularmente o trabalho doméstico" no objetivo do Programa Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho. Esta emenda foi aprovada parcialmente.
- ✓ Inserção no público-alvo do Programa Qualificação Social e Profissional: "grupos de mulheres que desejem abrir negócio próprio e/ou comercializar produtos". Esta emenda foi rejeitada.
- ✓ Inclusão do enfoque de gênero no público-alvo do Programa Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda e do Programa Economia Solidária em Desenvolvimento. Ambas emendas foram rejeitadas.
- ✓ Inserção do enfoque de gênero no objetivo do Programa Integração das Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e do Programa Rede de Proteção ao Trabalho. As duas emendas foram rejeitadas.

Emendas que alteram Ações

- ✓ Inclusão do enfoque de gênero na Ação Identificação e disseminação de metodologias e tecnologias sociais de qualificação do Programa Qualificação Social e Profissional. Esta emenda foi inadmitida.
- ✓ Inclusão da esfera reprodutiva na Ação Capacitação de mulheres gestoras nos setores produtivos rural e urbano do Programa Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho. Esta emenda foi inadmitida.

A baixa permeabilidade de emendas com enfoque de gênero e raça/etnia na área de geração de trabalho, emprego e renda pode significar o não reconhecimento de como as ações governamentais podem manter, e mesmo aprofundar as desigualdades entre mulheres e homens, negras/os e brancas/os. Os obstáculos à melhoria das condições econômicas das mulheres e das/os negras/os ocorre principalmente devido às desigualdades e discriminações de gênero e raça/etnia presentes no mercado de trabalho, que dificultam o acesso à renda, bens e serviços.

Para que essas desigualdades sejam combatidas no mercado de trabalho é necessário que se crie mecanismos de promoção da igualdade de gênero e raça/etnia. É importante que as ações governamentais incorporem dispositivos de promoção, políticas de compensação ou ações afirmativas voltadas para mulheres e negras/os com o objetivo de superar a segregação ocupacional, as desigualdades salariais e a maior presença no mercado informal de trabalho.

3. Apoio à Agricultura

Essa área constitui importante espaço de atuação para a inclusão das mulheres e população negra, uma vez que visa fortalecer a produção de micro e pequenas/os produtoras/es rurais, por meio da expansão de crédito, financiamento de obras de infra-estrutura e serviços rurais, fortalecimento da assistência técnica e da capacitação, pesquisas sobre técnicas de cultivo. Não foi apresentada nenhuma emenda com enfoque de gênero e raça/etnia ao PPA 2004-2007 nessa área, o que indica a não consideração de ações importantes para a superação das desigualdades de gênero e raça/etnia no meio rural.

4. Promoção da Saúde

Essa área inclui programas voltados para o atendimento integral à saúde da população, dando especial destaque à saúde das mulheres e da população negra, bem como à prevenção e combate de doenças agravadas pela situação de pauperização. As 3 emendas apresentadas nessa área, 2 de texto e 1 de valor

orçamentário, foram de extrema importância. Duas dessas emendas trataram da criação do Programa Atenção Integral à Saúde da Mulher. No Projeto do PPA entregue ao Congresso Nacional este programa havia sido transformado em uma Ação, dentro do Programa Atenção à Saúde de Populações Estratégicas e em Situações Especiais de Agravos. Essa emenda foi elaborada por AGENDE, de forma articulada com a Rede Feminista de Saúde e a Área Técnica da Saúde da Mulher do Ministério da Saúde. Foi assumida pela Bancada Feminina e apresentada pela CSSF - Comissão de Seguridade Social e Família, da Câmara dos Deputados. Sua aprovação representou uma grande conquista para o movimento de mulheres.

A outra emenda de texto busca acrescentar ao objetivo do Programa Atenção à Saúde da População em Situação de Violência e outras Causas Externas a redução da morbidade por violência, incluindo a violência doméstica e sexual contra mulheres, crianças e adolescentes. Esta emenda foi aprovada.

A violência contra as mulheres é um elemento da realidade social brasileira de difícil abordagem. A carência de dados constitui-se como obstáculo a seu efetivo dimensionamento. Porém, pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo em 2002 revela dados alarmantes: a cada 15 segundos uma mulher é agredida no Brasil. A violência contra as mulheres compromete o exercício dos direitos humanos e a consolidação de sua plena cidadania. Nesse sentido, exige do Estado políticas públicas intersetoriais e articuladas que sejam capazes de prevenir, punir e erradicar esse tipo específico de violência.

O Sistema de Saúde constitui-se como espaço fundamental da rede de serviços responsáveis não apenas pelo atendimento, mas também pela detecção de situações de violência doméstica e sexual. Dados revelam que uma em cada dez mulheres que buscam atendimento médico é reconhecida pelos profissionais de saúde como vítima de maus-tratos, espancamentos e outros tipos de agressão. Nesse sentido, a aprovação dessa emenda é de grande importância para fortalecer o reconhecimento da violência contra as mulheres como problema de saúde pública, permitindo visibilizar essa questão e aprimorar o atendimento.

5. Educação e Acesso à Informação

Essa área abrange programas de atenção integral a crianças, adolescentes e adultos em todos os níveis de ensino, capacitação de profissionais de ensino, avaliação, revisão e distribuição de material didático, bem como o fortalecimento da gestão democrática das unidades de ensino. Foram apresentadas 4 emendas, todas de texto, nesta área:

- ✓ Incorporação, no objetivo do Programa Brasil Alfabetizado, da garantia de oportunidades de alfabetização para jovens e adultas/os, principalmente aquelas/es que possuem responsabilidades parentais. Incorporação, no público-alvo do Programa, de mulheres em situação de violências que estejam abrigadas e daquelas que cumprem pena em regime fechado. Essa emenda foi aprovada parcialmente.
- ✓ Inserção de novas práticas pedagógicas no objetivo do Programa Escola Moderna, a fim de desenvolver práticas não-sexistas e melhorar a qualidade do ensino, a partir da revisão de materiais didáticos e inovação tecnológica. Essa emenda foi aprovada.
- ✓ Inserção, no objetivo do Programa Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária, da questão da democratização do acesso à educação por meio da redução das desigualdades regionais e do atendimento às especificidades étnico-raciais. Essa emenda foi aprovada.
- ✓ Emenda ao Programa Proteção Social à Infância, Adolescência e Juventude, objetivando garantir vagas em creche para que as adolescentes mães possam continuar seus estudos sem prejudicar seu desenvolvimento educacional. Essa emenda foi inadmitida.

Considerando o papel que a educação desempenha na contemporaneidade para o desenvolvimento pessoal e social, consideramos relevante a inserção de mulheres responsáveis pelos cuidados de crianças pequenas, em situação de violências ou apenas em regime fechado em programas de alfabetização, pois tais ações proporcionariam melhores condições para sua inclusão social e empoderamento.

Da mesma forma, as políticas educacionais que consideram as especificidades regionais e de raça/etnia contribuem para o desenvolvimento de uma sociedade comprometida com a igualdade e com a inclusão social. Assim, garantir ações de revisão de livros e materiais didáticos e a capacitação de professoras e professores para a promoção da igualdade de gênero e raça/etnia nas práticas escolares são estratégias para impedir a reprodução de estereótipos que, historicamente, desencadeiam atos de discriminação e violência contra as mulheres e a população negra.

Por outro lado, a inadmissão da emenda de implantação de creches para filhas/os de mães adolescentes evidencia a baixa sensibilidade do poder público para as conseqüências que a falta desse equipamento social de apoio a crianças causa, fundamentalmente para as famílias em situação de vulnerabilidade social. A ausência de creches prejudica o desenvolvimento infantil e sobrecarrega as mulheres, que continuam a arcar sozinhas com a responsabilidade pelo cuidado de filhos e filhas, o que restringe suas oportunidades profissionais, econômicas e políticas, além de sua mobilidade social. Esta situação contribui para a manutenção da desigualdade de gênero e da discriminação contra as mulheres, além de ferir a legislação brasileira.

6. Acesso à Habitação

Esta área diz respeito a programas destinados a garantir condições de habitabilidade nos aglomerados urbanos carentes, promovendo o acesso à habitação para populações em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Ações governamentais nessa área são fundamentais para a superação das desigualdades de gênero e raça/etnia, pois as condições precárias de habitabilidade afetam particularmente as famílias chefiadas por mulheres, os lares monoparentais e as populações negras e indígenas. Foram apresentadas 2 emendas, ambas de texto:

- ✓ Inclusão do enfoque de gênero na ação Apoio ao Poder Público para Construção de Habitações para Famílias de Baixa Renda do Programa Habitação de Interesse Social. Esta ação foi inadmitida.
- ✓ Inclusão do enfoque de gênero no Programa Financiamento Imobiliário Habitacional. Esta emenda foi rejeitada.

A problemática da habitação tem implicações diretas na qualidade de vida das/os cidadãs/aos, sendo um forte indicador de desenvolvimento humano. É preciso que se conjuguem esforços para a implementação de programas e ações governamentais que busquem facilitar o acesso à habitação de qualidade para pessoas pauperizadas, particularmente para mulheres e negras/os, garantindo acesso ao financiamento e a tecnologias de baixo custo.

A apresentação de apenas 2 emendas na área de habitação e a não aprovação de nenhuma delas reflete a dificuldade do poder público em perceber que sua aprovação poderia constituir-se em estratégia central para a construção de políticas habitacionais não discriminatórias, capazes de combater a pobreza e reduzir as desigualdades sociais que afetam particularmente mulheres e negras/os.

7. Infra-Estrutura Básica

Essa área contempla programas que garantem à população o acesso a serviços como água, energia elétrica, tratamento de esgoto, recolhimento de lixo e asfaltamento de vias, ou seja, programas que se caracterizam pela potencialidade de desonerar as mulheres do trabalho reprodutivo. Mesmo assim, não foi apresentada nenhuma emenda com enfoque de gênero e raça/etnia nessa área. As mulheres constituem parcela majoritária no desempenho do trabalho reprodutivo e juntamente com a população negra, são as/os mais afetadas/os pela ausência de infra-estrutura básica, uma vez que residem em localidades pauperizadas e com condições inadequadas de saneamento. Para mudar essa situação são imprescindíveis programas e ações de infra-estrutura, com enfoque de gênero e raça/etnia.

8. Desenvolvimento Local e Sustentável

Esta área abrange programas e ações de promoção ao desenvolvimento local e sustentável a diferentes grupos. Nesta área foi apresentada uma emenda de valor orçamentário:

- ✓ Emenda que garante recursos para a Ação Fomento a projetos de desenvolvimento de comunidades negras rurais, pertencente ao Programa Cultura Afrobrasileira.

Esta emenda foi aprovada parcialmente, com aproximadamente 20% do valor solicitado. Ações voltadas para a inserção da população negra em projetos de desenvolvimento local são imprescindíveis para romper, de fato, com a lógica de exclusão historicamente construída são imprescindíveis. Ações governamentais dessa natureza são potencialmente instrumentos de valorização e fortalecimento da identidade negra.

9. Direitos Humanos e Acesso à Justiça

Essa área abrange programas e ações que tratam do acesso à justiça, contemplando os direitos à legislação não discriminatória, à eliminação da violência e à promoção do acesso igualitário de diferentes segmentos populacionais a direitos fundamentais. Foram apresentadas 6 emendas, uma de texto e 5 de valor orçamentário.

Emendas de texto

- ✓ Inserção no objetivo do Programa Erradicação do Trabalho Escravo da eliminação do trabalho escravo, destacando o trabalho em carvoarias e o trabalho doméstico infantil das meninas índias. Esta emenda foi rejeitada.

Emendas de valor orçamentário

- ✓ Garantir recursos para a Ação de Implantação da Defensoria Pública da Mulher em Situação de Violência. A emenda foi aprovada parcialmente, com aprovação de 10,5% do valor solicitado.
- ✓ Duas emendas visam garantir recursos para a Ação de Implantação e Manutenção de Unidades do Centro Nacional de Cidadania Negra. Ambas foram inadmitidas.
- ✓ Duas emendas visam garantir recursos para a Ação de Implantação de Unidades do Centro Nacional de Cidadania Negra. Ambas foram aprovadas.

Das 6 emendas apresentadas, somente 3 foram parcial ou totalmente aprovadas. Ressaltamos a relevância da emenda feita ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, propondo a inserção do trabalho doméstico de crianças como parte integrante das práticas de exploração do trabalho infantil. Essa emenda dá visibilidade e reconhece o trabalho doméstico de crianças como uma forma de exploração do trabalho infantil.

Além disso, permite demonstrar uma faceta da desigualdade de gênero, uma vez que o trabalho doméstico infantil é majoritariamente desempenhado por meninas. A rejeição dessa emenda demonstra que a questão do trabalho infantil realizado por meninas na esfera doméstica ainda não está entre as prioridades governamentais para a eliminação das desigualdades de gênero. A questão étnica torna mais aguda a questão da discriminação, revelando as diferenças e desigualdades existentes entre mulheres.

10. Combate à Violência e Segurança Pública

Esta área compreende programas e ações que tratam do combate à violência e que garantam a segurança pública, incluindo medidas de prevenção e erradicação da violência contra as mulheres. A maioria das emendas de valor orçamentário com enfoque de gênero e raça/etnia estão nesta área, tendo sido apresentadas 1 emenda de texto e 7 de valor orçamentário:

Emendas de texto

- ✓ Proposta de criação do Programa de Combate a Violência Contra a Mulher, contendo ações voltadas ao desenvolvimento de campanhas educativas, criação de Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, implantação de serviços para orientação telefônica e denúncia, além da inclusão de disciplina abordando a questão das relações de gênero e a violência contra as mulheres nos cursos de formação de policiais civis e militares. A emenda foi considerada prejudicada.

Emendas de valor orçamentário

- ✓ Três emendas visam assegurar recursos para a ação Apoio a Serviços Especializados no Atendimento às Mulheres em Situação de Violência. As três foram aprovadas parcialmente, com cerca de 15% do valor solicitado.
- ✓ Duas emendas visam garantir recursos para a Ação Apoio a Abrigos Especializados no Atendimento às Mulheres em Situação de Violência. Uma emenda foi integralmente aprovada, enquanto a outra foi aprovada com apenas 7% do valor solicitado.
- ✓ Assegurar recursos para o Programa Combate à Violência contra as Mulheres. Esta emenda foi considerada prejudicada.
- ✓ Implantação de penitenciárias femininas dentro do Programa Modernização do Sistema Penitenciário Nacional. Essa emenda teve aprovação de aproximadamente 3,5% do valor solicitado.

A violência afeta mulheres de todas as idades, raças e classes sociais e tem graves repercussões sociais, constituindo uma violação dos direitos humanos. Diante da relevância da questão, consideramos ínfimo tanto o número de emendas apresentadas na área de combate à violência contra as mulheres, quanto o número das que foram aprovadas.

Destacamos a importância da emenda que previa a inserção de uma disciplina voltada para as questões de gênero, na formação de policiais. Essa emenda é imprescindível para mudar as práticas discriminatórias presentes nas instituições policiais. A emenda foi prejudicada, mas ressaltamos a necessidade do Estado oferecer qualificação e formação aos recursos humanos, visando melhorar a qualidade do atendimento às mulheres em situação de violência.

Acreditamos, no entanto, que a iniciativa do Governo de inserir a questão de gênero no Plano Nacional de Segurança Pública a partir da implementação do Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero pode sanar a deficiência surgida com a prejudicialidade dessa emenda, uma vez que este Programa abarca diversas metas e ações, inclusive a capacitação continuada para o pessoal de segurança e justiça com o objetivo de qualificá-las/os para o atendimento às mulheres vítimas de violência.

Percebe-se que as ações governamentais em respostas ao problema da violência contra as mulheres são ainda insuficientes. O combate à violência contra as mulheres exige ações integradas em diversos níveis, áreas e instâncias. Além disso, o reduzido número de emendas apresentadas e aprovadas nessa área pode ser um indicativo de que as/os tomadoras/es de decisão não estão ainda suficientemente sensibilizadas/os com o tema da eliminação da violência contra as mulheres.

11. Incentivo à Cultura, Esporte e Lazer

Essa área abrange ações governamentais de estímulo à cultura, ao esporte e ao lazer, especialmente aquelas destinadas à inserção social de grupos vulneráveis da população. As 4 emendas apresentadas foram de valor orçamentário, sendo elas:

- ✓ Duas emendas visando garantir recursos para a Ação Fomento a projetos da cultura afro-brasileira. Ambas foram aprovadas parcialmente, com cerca de 90% dos recursos solicitados.
- ✓ Duas emendas visando assegurar recursos para a Ação Elaboração de pesquisas para construção da história das mulheres pantaneiras. Ambas foram aprovadas parcialmente, com apenas 9,5% do valor solicitado.

Ações que enfocam a promoção das manifestações afro-brasileiras e a preservação dos valores culturais e sociais decorrentes da influência negra na formação da sociedade contribuem para a superação da discriminação e exclusão. A garantia de recursos para essa área constitui-se, portanto, como ação fundamental que potencializa sua abrangência.

Nesse sentido, a aprovação das duas emendas que propõem o desenvolvimento de pesquisas sobre as mulheres pantaneiras, assegurando recursos para essa área, possibilitam a sistematização e divulgação de diversas iniciativas desse segmento específico de mulheres brasileiras. Esse trabalho tem o potencial de resgatar, revelar e divulgar especificidades culturais e de organização social, conhecimentos tradicionais, bem como soluções criativas e eficazes para a geração de renda.

12. Programas estratégicos para o fortalecimento da transversalidade de gênero e raça/etnia nas políticas públicas

Essa área inclui Orientações, Programas e Ações que possuem o potencial de influir no conjunto das políticas públicas no sentido de garantir que as desigualdades existentes entre mulheres e homens, negros e brancos, sejam consideradas em seu desenho e execução. Com relação às Orientações Estratégicas de Governo, foram apresentadas três emendas, direcionadas aos MEGAOBJETIVOS. Quanto aos Programas e Ações, foram apresentadas 24 emendas, algumas delas direcionadas a Programas e Ações de planejamento, formulação, gestão e avaliação. Foram também apresentadas emendas que objetivam publicizar dados sobre os processos de concepção, formulação e implementação de políticas públicas para que haja maior transparência e visibilidade da ação governamental e para que a participação da sociedade civil nesses cenários seja fortalecida e qualificada. Houve ainda um conjunto de emendas direcionadas à criação de indicadores desagregados por sexo e raça/etnia, ação fundamental para o aprimorando do impacto das políticas públicas bem como da avaliação dos programas governamentais.

12.1. Emendas aos MEGAOBJETIVOS

Emendas de texto

- ✓ Alteração do MEGAOBJETIVO I, propondo a inclusão do texto: promover a redução das desigualdades raciais, com ênfase na valorização das etnias. Esta emenda foi aprovada.

- ✓ Alteração do MEGAOBJETIVO I, propondo a inclusão do texto: promover a redução das desigualdades de gênero, com ênfase na valorização das diferentes identidades. Esta emenda foi rejeitada.

- ✓ Alteração do MEGAOBJETIVO I, propondo a inclusão, no texto da Lei, das desigualdades de raça e de gênero como elementos que explicam a exclusão social e as questões de gênero e raça como eixo estruturante do MEGAOBJETIVO I. Essa emenda foi aprovada parcialmente.

Os MEGAOBJETIVOS compõem as Orientações Estratégicas de Governo. São enunciados gerais, detalhados em Diretrizes Gerais e Desafios que devem nortear a elaboração e implementação de políticas, programas e ações governamentais. Desta forma, fortalecer as dimensões de gênero e raça/etnia no âmbito dos MEGAOBJETIVOS tem forte impacto sobre o conjunto da ação governamental, fortalecendo a transversalidade desses enfoques.

Durante o processo de consulta à sociedade civil realizado em 2003, os movimentos feministas e de mulheres obtiveram uma grande conquista: a inclusão do desafio de "Promover a redução das desigualdades de gênero" no conjunto de desafios que compõem o MEGAOBJETIVO I "Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais". É importante destacar que a promoção da redução das desigualdades raciais já estava contemplada na proposta original do Governo.

Consideramos que as emendas apresentadas possuem grande relevância, pois pretendem fortalecer ainda mais esses enfoques. Além disso, incorporam uma concepção que consideramos fundamental para as ações que visem superar as desigualdades de gênero e raça/etnia: a existência da diversidade e de desigualdades entre mulheres. Nesse sentido, destacamos o significado estratégico da aprovação, mesmo que parcial, da emenda que visa garantir que as questões de gênero e raça sejam consideradas como eixo estruturante do MEGAOBJETIVO I. Ressaltamos, ainda, o avanço que representa a aprovação da emenda sobre a valorização das etnias. Por outro lado é lamentável a rejeição da emenda que trata das diferentes identidades existentes entre as mulheres.

12.2. Emendas de Avaliação de Políticas

Foram apresentadas 7 emendas de avaliação de políticas, todas de texto, sendo elas:

- ✓ Quatro emendas propondo que seja instituído o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, integralmente disponibilizado para consulta tanto pelo Congresso Nacional quanto pela sociedade civil. Dessas emendas, 3 foram aprovadas parcialmente e uma foi aprovada integralmente.

- ✓ Duas emendas visando a adoção de mecanismos de participação da sociedade civil na avaliação dos programas do Plano Plurianual. Ambas foram rejeitadas.

- ✓ Inserção do enfoque de gênero e de raça/etnia no Programa Avaliação de Políticas Sociais do Governo. Esta emenda foi inadmitida.



Para que as políticas públicas de fato contemplem as necessidades das pessoas para as quais se destinam é fundamental a criação de mecanismos de avaliação dos resultados das ações implementadas. A eficiência e efetividade da ação governamental passam pela realização de diagnósticos sobre as capacidades e carências que cada programa possui de fortalecer os direitos e garantir o acesso a bens e serviços. Nesse processo, a sociedade civil, como público-alvo dos programas, desempenha um papel central, pois, a partir de seu próprio ponto de vista e experiência, pode levantar questões de grande relevância para medir o sucesso ou o fracasso das políticas públicas. Consideramos de grande importância a garantia do acesso da sociedade civil aos diagnósticos levantados, como também sua participação ativa nos processos de avaliação de programas e ações governamentais.

É lamentável a rejeição das emendas que tratam da adoção de mecanismos de participação da sociedade civil nos processos de avaliação. Tal rejeição constitui-se em obstáculo ao processo de participação e controle social sobre as ações governamentais. Lamentamos também a rejeição da emenda que prevê a inserção dos enfoques de gênero e raça/etnia nas ações de avaliação de políticas públicas, pois apenas a partir dessa medida será possível garantir a produção de dados sobre o atendimento das necessidades das mulheres e da população negra e o impacto da ação governamental na redução das desigualdades de gênero e raça/etnia presentes em nossa realidade social.

12.3. Emendas de Gestão de Políticas

Nesta área foram apresentadas 5 emendas, todas de texto, três de alteração de programas e 2 de alteração de ações.

Alteração de programas

- ✓ Inserção do termo "políticas não-sexistas" no objetivo do Programa Gestão da Política de Educação. Esta emenda foi aprovada.
- ✓ Inserção do termo "políticas não-sexistas" no objetivo do Programa Gestão da Política de Comunicações. Esta emenda foi rejeitada.
- ✓ Alteração do objetivo do Programa Gestão da Política de Gênero, visando incluir a transversalidade de raça, etnia, orientação sexual e portadores de deficiência. Esta emenda foi aprovada.

Alteração de ações

- ✓ Inserção dos enfoques de gênero e raça/etnia na Ação Formulação de Políticas na Área de Assistência. Esta emenda foi inadmitida.
- ✓ Garantia na Ação Apoio à Implementação de Políticas na Área do Trabalho da inserção da atenção às especificidades do trabalho feminino, especialmente nos setores informais. Esta emenda foi inadmitida.

As desigualdades entre mulheres e homens, negros e brancos com relação à qualidade de vida e à cidadania podem ser percebidas pelos indicadores de renda, trabalho, educação e saúde que demonstram que, muito embora políticas públicas universais tenham sido formuladas para atender as necessidades básicas dos segmentos mais excluídos, os programas e ações governamentais criados para implementá-las ainda não conseguiram garantir condições adequadas de vida e cidadania para a população.

Um dos elementos que dificulta esta transformação e a conseqüente consolidação da igualdade entre mulheres e homens, negros e brancos é a não consideração dos enfoques de gênero e raça/etnia no desenho e implementação de políticas públicas, ou seja, a não consideração das assimetrias presentes nas



relações entre mulheres e homens, negros e brancos. A apresentação de emendas visando garantir a incorporação dos enfoques de gênero e raça/etnia nos programas de gestão de políticas evidencia a preocupação do Legislativo com essa questão. Os programas de gestão de políticas são instrumentos privilegiados para a inserção dos enfoques de gênero e raça/etnia de forma transversal, pois têm como objetivo central realizar ações de planejamento, formulação e avaliação das ações desenvolvidas em cada área. Em função disso, possuem o potencial de contribuir para a adoção dos enfoques de gênero e raça/etnia como eixo estruturantes das políticas públicas desenvolvidas setorialmente.

Nesse sentido, destacamos a importância da aprovação das emendas referentes à inclusão da transversalidade de raça/etnia, etnia, orientação sexual e portadores de deficientes no programa Gestão da Política de Gênero e da inclusão do enfoque "não-sexista" para as políticas educacionais, dentro do programa Gestão da Política de Educação.

Apesar desses avanços, a inclusão do olhar diferenciado para gênero e raça/etnia nas políticas públicas tem enfrentado obstáculos. Exemplo disso é a não aprovação das emendas referentes à incorporação desses enfoques nos demais programas de gestão de políticas. O enfoque de gênero nos programas assistenciais, as especificidades das mulheres no âmbito do trabalho e a responsabilidade das políticas de comunicação na eliminação da disseminação de conceitos estereotipados e discriminatórios contra as mulheres foram excluídas da esfera das políticas públicas no PPA 2004-2007.

12.4. Emendas de Capacitação em gênero e raça/etnia

Foram apresentadas 7 emendas para os programas de capacitação, 6 de texto e uma de valor orçamentário.

Emendas de texto

- ✓ Inserção dos enfoques de gênero e raça/etnia na ação Capacitação de Servidores Públicos em Processo de Qualificação e Requalificação do Programa de Gestão da Política de Assistência. Esta emenda foi inadmitida.
- ✓ Inserção dos enfoques de gênero e raça/etnia na ação Capacitação de Servidores Públicos em Processo de Qualificação e Requalificação do Programa Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda. Esta emenda foi inadmitida.
- ✓ Inserção dos enfoques de gênero e etnia na ação Capacitação de Alfabetizadores de Jovens e Adultos do Programa Brasil Alfabetizado. Esta ação foi inadmitida.
- ✓ Inserção dos enfoques de gênero e etnia na ação Capacitação de Gestores para o Monitoramento de Programas e Projetos Educacionais do Programa Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino. Esta emenda foi inadmitida.
- ✓ Inserção do termo "não-sexista" no objetivo do Programa Valorização e Formação de Professores da Educação. Esta emenda foi aprovada.
- ✓ Inserção do enfoque de gênero na Ação Capacitação e Especialização de Defensores e Servidores da Defensoria Pública da União do Programa Assistência Jurídica Integral e Gratuita. Esta emenda foi inadmitida.

Emenda de valor orçamentário

- ✓ Garantia de recursos para a Ação Capacitação de Servidores Públicos Federais em Processo de Qualificação e Requalificação do Programa Gestão da Política de Gênero. Esta ação foi aprovada.



Apenas 2 emendas, uma de texto e outra de valor orçamentário, foram aprovadas, as demais foram inadmitidas. Consideramos imprescindível a inserção dos enfoques de gênero e raça/etnia nos processos de capacitação de gestoras/es e servidoras/es. Sua inclusão é ferramenta fundamental para a adoção de uma nova perspectiva no âmbito das políticas públicas, potencializando os impactos da ação governamental no sentido da promoção do desenvolvimento econômico e social sustentável e redutor das desigualdades sociais. Isso significa que a capacitação de gestoras/es e servidoras/es com o enfoque de gênero e raça/etnia auxiliaria para que o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação dos programas e ações governamentais se tornem, de fato, instrumentos que contribuam no processo de construção da cidadania, na melhoria da qualidade de vida das cidadãs e cidadãos e no processo de inclusão social, minimizando os efeitos negativos de políticas que perpetuam as desigualdades presentes em nossa sociedade.

12.5. Emendas sobre desagregação de indicadores dos programas por sexo e raça/etnia

Um total de 7 emendas foram apresentadas sobre indicadores, sendo 6 de texto e uma de valor orçamentário.

Emendas de texto

- ✓ Acrescentar o indicador "Taxa de atendimento e/ou assistência às adolescentes grávidas com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo" na Ação Serviços de proteção socioassistencial à infância e à adolescência do Programa Proteção Social à Infância e à Adolescência. Esta emenda foi inadmitida.
- ✓ Criar o indicador "Taxa de atendimento a pessoas com idade entre 25 e 29 anos, considerando o enfoque de gênero e raça/etnia, com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo" na Ação Serviço de proteção socioassistencial à pessoa adulta em situação de vulnerabilidade do Programa Proteção Social ao Adulto em Situação de Vulnerabilidade. Esta emenda foi inadmitida.
- ✓ Desagregar indicadores por gênero na Ação Pesquisas sobre Emprego e Desemprego - PED do Programa Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda. Esta emenda foi inadmitida.
- ✓ Altera redação da Lei, incluindo o texto: "Demonstrativo, por programa e para cada indicador, desagregado por região geográfica, localização urbano/rural, sexo, raça/etnia e idade, do índice alcançado no término do exercício anterior, comparado com o índice final previsto ao final do quadriênio". Esta emenda foi rejeitada.
- ✓ Altera redação da Lei, incluindo o texto: "Avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador, desagregado por região geográfica, localização urbano/rural, sexo, raça/etnia e idade, e de cumprimento das metas físicas, relacionando, se for o caso, medidas corretivas necessárias. Esta emenda foi rejeitada.
- ✓ Inserir no Texto da Lei o inciso: "Avaliação do grau de inclusão social e da redução das desigualdades de gênero, socioeconômica, étnico/racial, geracional, urbano/rural e regional promovidas em função da execução dos programas, por meio de indicadores específicos para cada uma dessas desigualdades, que deverão ser desenvolvidos por instituições públicas de estudos e pesquisas." Esta emenda foi rejeitada.

Emenda de valor orçamentário

- ✓ Garantir recursos para o Programa Gestão da Política de Promoção da Igualdade Racial com o objetivo de formular indicadores de monitoramento e avaliação das políticas públicas de promoção da igualdade racial. Essa emenda foi aprovada parcialmente, com aproximadamente 17% do valor solicitado.

A construção de indicadores desagregados prevista em 4 das seis emendas de texto possibilitaria perceber como as mulheres e negras/os têm sido contempladas/os nos programas de proteção social, além de propiciar a visão de até que ponto as mulheres estão presentes no desenho e implementação das políticas de geração de emprego, trabalho e renda. A rejeição dessas emendas limita o fortalecimento do compromisso do governo com a redução das desigualdades de gênero e raça/etnia, pois impede a transparência das ações governamentais implementadas nessa direção. Metas e indicadores desagregados possibilitam o acompanhamento, por parte da sociedade civil organizada, do alcance e dos resultados das ações implementadas pelo poder público para a redução das desigualdades de gênero e raça/etnia, permitindo o controle social e a elaboração de propostas para o aprimoramento dos programas.

Considerações Finais

Dentro do universo total de emendas apresentadas (2.423), o número de propostas que incorporam os enfoques de gênero e raça/etnia (66) pode parecer, à primeira vista, um número bastante reduzido. Porém, é importante lançar um olhar histórico sobre a atuação do Congresso Nacional com relação a esses temas. Ao fazermos isso, essas 66, apesar de representarem apenas 2,7% do total de emendas apresentadas, adquirem um significado maior. Demonstrem que as ações da sociedade civil organizada têm ecoado junto aos órgãos governamentais que vêm incorporando, ainda que timidamente, esses temas.

Esses avanços, contudo, têm se dado de forma mais lenta do que os movimentos sociais exigem, especialmente os movimentos feministas e de mulheres. Das 66 emendas apresentadas - 46 emendas de texto e 20 de valor orçamentário - somente 32 foram total ou parcialmente aprovadas, sendo 15 emendas de texto e 17 de valor orçamentário. Essa situação torna-se ainda mais preocupante pela constatação de que um número significativo de emendas de texto aprovadas pelo Legislativo não foram inseridas no Plano - conforme revela a análise do documento denominado PPA 2004-2007 Autógrafo. Das 15 emendas de texto aprovadas, 8 não constam na redação final do PPA aprovado pelo Congresso Nacional, encaminhado à sanção presidencial.

As emendas de texto podem ser direcionadas ao texto da lei, aos MEGA OBJETIVOS, aos Programas e às Ações. O PPA 2004-2007 recebeu emendas em todos esses níveis. As emendas aprovadas não incluídas na versão final do Plano - PPA 2004-2007 Autógrafo - referem-se exclusivamente àquelas direcionadas à alteração de Programas.

Para melhor compreensão da seriedade deste fato, sublinhamos aqui o significado dos Programas do PPA na estrutura de planejamento das políticas públicas e no ciclo orçamentário brasileiro. Segundo o Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2004, o Programa constitui instrumento de organização da atuação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos. Consiste, então, em um conjunto de ações que propõem a solução de um problema ou o atendimento de uma necessidade ou demanda da sociedade. O Programa é, nessa perspectiva, a principal peça do PPA. Nele são apontados o objetivo, público-alvo e indicador de desempenho, destacando-se os índices registrados e os índices previstos ao final do PPA, em função de sua execução.

Os Programas, desse modo, são os norteadores das políticas implementadas no país e as emendas apresentadas e aprovadas pelo Legislativo com enfoque de gênero e raça/etnia são iniciativas que visam aprimorar essas políticas em seu impacto sobre as desigualdades sociais presentes na realidade brasileira. Desconsiderar essas alterações significa minimizar a importância do PPA como peça de planejamento público e enfraquecer o processo democrático que deve orientar a elaboração e implementação das políticas públicas. Significa também dar pouca importância às especificidades dos grupos mais vulneráveis que compõem a sociedade brasileira.

O quadro abaixo demonstra as emendas com enfoque em gênero e raça/etnia que foram aprovadas ou aprovadas parcialmente, porém não foram incluídas no PPA 2004-2007 Autógrafo:

Emendas aprovadas, mas ausentes no PPA 2004-2007 Autógrafo

	Parecer	Programas	Emendas
Programas de Gestão de Políticas	Pela Aprovação	Programa Gestão da Política de Gênero	Inclui a transversalidade de raça, etnia, orientação sexual e portadores de deficiência no objetivo do Programa
		Gestão da Política de Educação	Insero o termo "políticas não-sexistas" no objetivo do Programa
Programas Finalísticos	Pela Aprovação	Programa Escola Moderna	Insero o desenvolvimento de práticas não-sexistas no objetivo do Programa
		Programa Valorização e Formação de Professores da Educação	Insero o termo "não-sexista" no objetivo do Programa
		Programa Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária	Insero no objetivo do Programa a redução das desigualdades regionais e o atendimento às especificidades étnico-raciais
	Pela Aprovação Parcial	Programa Atenção à Saúde da População em Situações de Violência e outras Causas Externas	Insero no objetivo do Programa a redução da morbidade por violência doméstica e sexual contra a mulher, criança e adolescente
		Programa Igualdade de Gênero nas Relações de Trabalho	Inclui no objetivo do Programa a promoção de políticas de geração de renda das mulheres no setor informal e valorização e visibilidade de todo trabalho feminino, particularmente o trabalho doméstico
		Programa Brasil Alfabetizado	Inclui no objetivo do Programa o aumento de oportunidades de alfabetização de jovens e adultas/os, principalmente aquelas/es que são pai ou mãe de crianças pequenas, por meio da criação de creches. Inclui também mulheres em situação de violências abrigadas e mulheres que cumprem pena em regime fechado no público-alvo do Programa

O PPA Autógrafo não contemplou 2 emendas aprovadas em Programas de Gestão de Políticas, ou seja, em programas destinados ao planejamento, formulação, coordenação e avaliação de políticas setoriais. Não contemplou, ainda, 6 emendas aprovadas que se referiam a programas finalísticos, ou seja, programas voltados diretamente à população. Essa não incorporação demonstra, ainda, que as emendas de texto recebem um tratamento hierarquicamente inferior às emendas de valor orçamentário dentro do Congresso Nacional, dado que as emendas de valor orçamentário aprovadas foram incorporadas integralmente ao PPA Autógrafo.

A não incorporação dessas emendas no PPA Autógrafo demonstra a questão da importância do monitoramento, avaliação e controle social das políticas públicas e do orçamento. Faz-se necessário garantir a transparência e o acompanhamento, pela sociedade civil, das decisões sobre as políticas públicas, pois somente assim as ações governamentais poderão se transformar em ferramentas para a superação das desigualdades sociais.

A próxima edição do Agende Análise traz uma contribuição analítica sobre a apresentação de emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA) 2004 com enfoque de gênero e raça/etnia. A análise do Orçamento da União, materializado por meio da LOA, busca ressaltar o papel fundamental do Orçamento como instrumento de implementação de ações governamentais e demonstrar a importância em se considerar as desigualdades sociais que marcam a realidade brasileira, dentre elas, as existentes entre homens e mulheres e entre negras/os e brancas/os, no processo de sua elaboração.

AGENDE Ações em Gênero Cidadania e Desenvolvimento é uma ONG feminista. Sua missão é firmar a perspectiva de gênero e raça/etnia nas agendas política e social, visando ampliar e fortalecer a cidadania, a democracia e o desenvolvimento com equidade. Trabalha no marco dos direitos humanos, pela implementação de políticas públicas de igualdade, buscando o cumprimento dos compromissos firmados em acordos e conferências internacionais. Atua com a articulação e capacitação de organizações de mulheres para advocacy, ampliação e efetivação de seus direitos, o fortalecimento de sua ação política e de sua influência nos processos de decisão.