



## **O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA ESPECIAL PARA MULHERES EM JOÃO PESSOA – PB**

Elisângela de Oliveira Inácio\*

O trabalho versa sobre “O Processo de Implantação da Política Especial para Mulheres em João Pessoa – PB”; constitui-se na Tese de Doutorado apresentada em maio de 2009 junto ao Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal de Pernambuco.

O estudo se situa na perspectiva histórico – crítica em torno dos temas: reforma do Estado e suas implicações sobre as políticas públicas e a apreensão sobre as relações de gênero a partir de um recorte em torno das políticas públicas de atenção à mulher, no período pós- reformas do Estado brasileiro.

Partimos de algumas indagações: Como se efetiva as políticas públicas para mulheres no Brasil? É possível, diante do contexto de contra-reformas assumido pelo Estado brasileiro, promover e garantir programas de atenção à mulher que não seja na ordem dos mínimos sociais e na lógica da vulnerabilidade?

O nosso estudo partiu da hipótese de que grande parte das ações e programas adotados pelos gestores e seus executores através das Coordenadorias e/ou Secretarias de Políticas para Mulheres que foram implantadas no Governo Lula obedecem às prerrogativas oficiais no sentido de se limitarem mais à criação de programas compensatórios, imediatistas e fragmentados, com impactos que ainda não são visíveis devido ao pouco tempo de existência das Coordenadorias de Políticas Públicas para Mulheres e também pelos poucos investimentos públicos desde a aprovação da Secretaria de Políticas Públicas para Mulheres (SPPM) no país. Ou seja, ainda prevalece um caráter contraditório no campo dessas políticas: a manutenção de uma ideologia estatal em defesa dos interesses do capital e, ao mesmo tempo, assegurar uma política de atenção mínima aos segmentos sociais – entre eles, às mulheres.

Priorizamos a pesquisa bibliográfica, apoiando-nos nas contribuições teóricas dos autores e de seus estudos analíticos. Contamos com uma vasta literatura em torno do tema Gênero, Estado e “questão social”. Porém, com relação ao recorte da nossa investigação – a análise sobre as políticas públicas para mulheres - nos deparamos com número mais restrito de publicações por tratar-se de um tema recente já que o debate sobre a implantação da Política Nacional para Mulheres ganhou fôlego na década de 2000.

---

\* Doutora em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco, desde maio de 2009. Professora Titular do Curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).



Falar sobre o processo de implantação de uma política específica, em andamento, como é o caso da Política Nacional para Mulheres, bem como, analisar os instrumentos e procedimentos de criação de uma Secretaria Especial e apreender um Plano voltado para a promoção do atendimento à mulher durante a fase em que sua própria operacionalização se consolida, representou para nós um desafio no campo da construção do conhecimento científico. Elegemos como foco principal de análise, a Coordenadoria de Políticas para Mulheres no município de João Pessoa com pouco mais de 03 anos de existência.

### *A Política Nacional para Mulheres: breves incursões e análises*

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 assistimos a um avanço no campo das políticas sociais ao assegurar-se na Carta Magna a promoção da Política de Seguridade Social como sendo um dever do Estado. Essa vitória democrática foi abalada nos anos 90 quando o Estado brasileiro, a partir da incorporação do projeto neoliberal, adotou a proposta de reduzir suas responsabilidades sociais, a partir do ideário da formação de um Estado Mínimo.

Os anos noventa surgiram dando início a um novo período de contradições no campo do bem-estar social. Ou seja, um descompasso de ganhos e perdas – visto que embora tardiamente - o chamado projeto neoliberal se fortalecia e se consolidava no Brasil numa tentativa de incorporar o país à agenda competitiva da economia globalizada. Verificamos que as teses neoliberais avançaram no país a partir do governo Collor, tiveram continuidade durante todo o governo Itamar Franco e FHC, e se estenderam ao atual governo Lula.

Em 2003, no primeiro mandato do governo Lula (cuja eleição refletia uma renovação das esperanças da população, pois elegíamos um representante da classe trabalhadora e com um histórico de participação ativa nas lutas sociais), acreditávamos numa radical mudança de forças políticas contrárias ao neoliberalismo. Mas, não foi o que aconteceu! O governo Lula iniciou a partir dessa chamada “herança maldita” FHC e o seu projeto político que – durante as eleições – se apresentava dentro de uma ótica transformadora, progressista; na verdade, se firmou enquanto um projeto de conciliação de classes, um projeto burguês.

Assim, o governo Lula veio encaminhar as reformas de fato – ou a “contra – reformas” neoliberais não concluídas no mandato de FHC. No campo da política social, tivemos já três momentos que se destacaram em sua gestão: o primeiro - que antecedeu a sua própria posse – que foi o Programa Fome Zero; o segundo e de maior contestação que foi a aprovação da reforma da



Previdência Social do setor público; e o terceiro referente aos recursos destinados à Seguridade Social – que culminou no programa intitulado de “Bolsa – Família”.

As políticas sociais brasileiras passaram a assumir medidas residuais e pontuais, através da adoção de políticas de enfrentamento da pobreza denominadas de mínimos sociais ou programas de transferência de renda, com caráter fortemente seletivo. Desde a consolidação de uma agenda neoliberal no cenário político, econômico e social brasileiro, as políticas sociais seguem a uma tendência de despolitização e perdem o seu caráter de conquista; são repassadas como formas de concessões do Estado e do capital.

Há, na verdade, de acordo com os argumentos de Pastorini (2007), “uma lógica de se buscar ocultar o protagonismo das classes trabalhadores no cenário de lutas políticas”, além de uma orientação burguesa para que a prestação de bens e serviços não seja definida como direito, e sim, como dádiva, favor.

O Programa Bolsa - Família apresenta-se hoje como um dos principais mecanismos do Governo utilizados para promover a emancipação das famílias pobres. Nos anos de 1990 diante a agenda de reforma do Estado, direcionou-se o olhar para a questão da focalização, em especial, sobre a feminização\* da pobreza no país, levando-se em consideração as disparidades salariais entre os trabalhadores “chefes” de família com salários superiores aos das trabalhadoras, também “chefes” de família. Sabemos que pensar políticas e/ou programas específicos de atenção às mulheres já é por si só legitimar a focalização. Percebemos que a legitimidade da condição da mulher como ser racional dotado de capacidade intelectual, moral e laborativa, na verdade se configura como uma conquista mais recente e que foi promovida também pelo movimento feminista.

Concordamos com a compreensão de Duque–Arazola (2004) ao defender que a emancipação da mulher está relacionada à sua inserção ao processo desenvolvimento econômico do país, mediante a ampliação do acesso feminino ao emprego e ao mercado. Entendemos que a equidade no Brasil é garantida a partir da condição econômica (a condição de classe) que assumimos. Logo, mulheres economicamente independentes alcançam maiores garantias de equidade. Portanto, muitas vezes, a igualdade entre homens e mulheres está vinculada mais à ordem da economia do que das relações desiguais de gênero: *quanto mais dependente economicamente e quanto mais pobre a mulher for – mais expressiva será a sua condição de subordinação de gênero.* (Duque-Arazola, 2004: 289).

---

\* O movimento feminista propõe a adoção da expressão ‘pauperização das mulheres’ invés ‘feminização’.



Romper com as condições históricas de subordinação da mulher implicará na construção de um empoderamento feminino que só poderá ser atingido – de fato - quando for garantida a sua autonomia profissional e a sua emancipação humana. Para ir mais além da perspectiva de focalização se faz necessário fortalecer ações que privilegiam mulheres em políticas mais abrangentes e ampliar o debate sobre gênero.

Um dos marcos determinantes para a inserção do gênero nas políticas públicas brasileiras foi a Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Beijing, em 1995. A ampliação desse debate entre o movimento feminista e os representantes do Estado levou a consolidação de um projeto de Política Nacional para Mulheres, que – posteriormente - culminou na criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (2003) e na realização da I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres (2004). Já, a criação da Secretaria Especial de Políticas para Mulheres (SPM) resultou de um compromisso assumido pelo atual governo ainda como pauta presente na campanha de sua eleição em 2002, com o suposto propósito de enfrentar as desigualdades de gênero e raça em nosso país.

A I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (CNPMM), realizada em julho de 2004 foi convocada pelo Presidente da República e coordenada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPPM) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Nesse evento, ocorreu a elaboração do I Plano Nacional de Políticas Para as Mulheres. Esse I Plano (2004) envolveu, portanto, os governos municipais, estaduais e do Distrito Federal em vistas a priorizar um campo específico de políticas públicas de atenção às mulheres no país. De acordo com suas diretrizes, para incorporar a perspectiva de gênero e raça e reconhecer e enfrentar as desigualdades entre homens e mulheres, negros e negras, no contexto do projeto político de gestão governamental e políticas de Estado.

A criação da SPM foi considerada pelo Movimento Feminista brasileiro uma iniciativa ousada e desafiadora na história política do Brasil, inclusive, porque assumiu o status de ministério para assessorar diretamente o Presidente da República e porque aponta – oficialmente – como uma das suas diretrizes, a proposta de criação e fortalecimento de organismos institucionais de defesa dos direitos das mulheres e de promoção da igualdade de gênero. A Política Nacional Para as Mulheres (2004) se apóia no pressuposto de que a definição de papéis sociais é uma construção histórica, política, cultural e um componente estrutural das relações sociais e econômicas. Com a criação da SPM, o Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM) passou a fazer parte da



estrutura da SPM. Compete à Secretaria, efetivar os Planos Nacionais de Políticas Para as Mulheres nos estados e municípios brasileiros.

A historiografia brasileira revela que o país contou com poucas políticas voltadas diretamente para mulheres, esteve mais centrado a rede de promoção à saúde e ao atendimento às mulheres em situação de violência. Nos estudos de Queiroz (2008), a Lei 9.0099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais (JECRIMs), possibilitava o acesso à justiça para a resolução dos conflitos de natureza penal. A Lei 9.099/95 permitia – a partir da ação de conciliação de conflitos, inclusive, nos casos de violência contra a mulher – a aplicação da multa por parte do agressor (acusado). Tínhamos através do pagamento da multa, apenas a resolução (agilidade) do processo, mas não a resolução de fato do conflito. Pois, muitos agressores ao retornarem para seus lares tornavam a praticar o ato: a agredirem suas esposas/ companheiras.

Em 2006, diante da história de vida (e de luta contra a violência doméstica e violência contra à mulher) da brasileira Maria da Penha Maia Fernandes, houve a aprovação da Lei Maria da Penha (*ou Lei N ° 11.340/96*), que constituiu um instrumento de mudança política, jurídica e cultural no seio da sociedade brasileira. Essa Lei trouxe alterações no Código Penal, possibilita que agressores sejam presos em flagrante ou tenham sua prisão preventiva decretada. Acabaram-se, portanto, as chamadas penas secundárias em que os agressores eram condenados ao pagamento de multas ou cestas básicas. Agora, a pena de detenção para crimes de violência doméstica que era de seis meses a um ano, passou de três meses a três anos. Com a Lei, propôs-se também a criação dos Juizados Especiais contra a Violência Doméstica e Familiar, com competência civil e criminal. Com a aprovação da lei, todo caso de violência doméstica contra a mulher é crime.

Consideramos essa Lei um avanço para a luta contra a banalização da violência doméstica e familiar à medida que rompe com a falta de credibilidade à palavra da vítima; embora, os resultados e/ou impactos ganham visibilidade de uma forma ainda muito lenta. Mesmo porque já existem algumas críticas sobre a Lei Maria da Penha, a mais peculiar delas é no sentido de considerá-la inconstitucional, pela quebra do princípio da igualdade e que gera a polêmica entre as feministas acerca de como se pensar em princípio de igualdade diante a um quadro histórico de inferioridade do gênero no Brasil.

No município de João Pessoa a Coordenadoria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres foi criada pela Lei 10.429, deu-se em 14 de fevereiro de 2005. Resultou de um processo de luta do Movimento Feminista local e da participação de representantes do movimento feminista e



de ONG's que atuam na área de gênero e através das alianças políticas e participação no campo das discussões sobre políticas para mulheres.

Através dos ensaios teóricos apresentados por ABATH (2007), no Estado da Paraíba, os grupos feministas formaram-se a partir dos anos de 1970, numa direção de oposição das mulheres paraibanas à ditadura militar; e mais por uma luta pela garantia de direitos humanos e civis, do que em torno de questões específicas de gênero. *Os primeiros grupos de mulheres na Paraíba são fenômenos do final do regime militar brasileiro.* (Ib.: 06).

O grupo feminista Maria Mulher (inicialmente chamado de Centro da Mulher de João Pessoa), por exemplo, foi criado em 1979 e considerado como sendo uma das primeiras organizações representativas de mulheres do Estado. Ao longo da sua trajetória, podemos afirmar que o movimento feminista paraibano tem contado com expressiva atuação de mulheres que fizeram e/ou fazem história no cenário nacional.

Abath (2007) acrescenta que a participação política da mulher paraibana em sua trajetória de luta (apesar de exemplos isolados) ocorre mais no plano não institucional, via movimentos sociais; do que de forma institucionalizada. E, por isso envolve formas de lutas diversificadas de mulheres, ou seja, diversos tipos de protestos femininos – sem necessariamente adotar uma direção política mais direta.

O município de João Pessoa foi o 4º (quarto) apontado no quadro de adesão ao I Plano Nacional de Políticas para Mulheres, cuja iniciativa se deu quando o prefeito Ricardo Coutinho assumiu o seu primeiro mandato em 2004 e criou a Coordenadoria de Políticas Públicas para as Mulheres.

A organização da Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres do Município de João Pessoa/ PB foi aprovada na Câmara Municipal pela Lei N º 10.429. Compreende orçamento próprio e uma estrutura de cargos comissionados que atua em cinco áreas de vulnerabilidade que ameaçam a qualidade de vida e a autonomia das mulheres, são elas: Educação Inclusiva e Não Sexista; Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos; Trabalho e enfrentamento a Pobreza; Enfrentamento a Violência contra a Mulher e Comunicação, Cultura e Mídia.

Apesar dos avanços no campo legal com relação à política de proteção às mulheres vítimas de violência após a aprovação da Lei Maria da Penha, a realidade empírica do município de João Pessoa ainda apresenta uma situação de vulnerabilidade judicial e social significativa no que se refere ao funcionamento, ampliação e efetivação na política de atenção às mulheres, inclusive, com relação ao atendimento às vítimas de violência. Através de análises documentais, o Centro da



Mulher 08 de Março apresentou um levantamento prévio sobre os casos de violência doméstica e familiar contra a mulher paraibana no ano de 2008, repassou para a Coordenadoria de Políticas para Mulheres as seguintes informações: que no período de Janeiro a junho de 2008 foram notificados 46 casos estupro; 28 tentativas de homicídios e 23 assassinatos.

Portanto, a violência doméstica e familiar continua, portanto, sendo uma prática recorrente no Estado da Paraíba. A Coordenadoria de Políticas para Mulheres elaborou o projeto de criação do Centro de Referência de Atenção às Mulheres Vítimas de Violência, de João Pessoa – Pb. O Centro de Referência da Mulher inaugurado em 2007 tornou-se um serviço municipal ligado a Coordenadoria de Políticas Públicas para as Mulheres e em parceria com a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres do Governo federal.

### *Considerações finais*

Contar hoje com uma Secretária ligada diretamente ao poder executivo nacional e local gera uma expectativa de superação da desigualdades entre homens e mulheres em todas as formulações das políticas públicas. Mas, faz-se necessário não reduzir a uma única Coordenadoria, e sim, ampliar a idéia de política para mulheres nas demais Secretarias/ departamentos/ e setores para não cair no engodo da focalização de serviços.

Entendemos que as ações da Coordenadoria de Políticas para Mulheres do município de João Pessoa ainda requer maior visibilidade no seio da sociedade civil. O debate acerca das relações de gênero deve romper barreiras e fazer parte do cotidiano das mulheres de todas as classes sociais, não apenas restringir-se aos debates nas ONG's ou instituições municipais e estaduais.

A representatividade das mulheres nessa luta não deve envolver apenas mulheres indicadas para atuar como representantes do movimento feminista, é importante a mobilização de forma ampliada.

Na Coordenadoria de Políticas para Mulheres em João Pessoa, faz-se necessário abrir para uma atuação horizontalizada, democrática e com acesso participativo no orçamento público, ou seja, com autonomia para decidir e mexer no próprio orçamento, com transparência e com capacidade de dialogar com as outras Secretarias.

Deparamo-nos ainda com a fragmentação e banalização da política de violência contra a mulher contrariando a Lei Maria da Penha. Devem ser garantidas e respeitadas as decisões tomadas pelas mulheres, bem como, ser repudiada qualquer iniciativa de desmobilização e/ ou





enfraquecimento das atribuições da Coordenadoria Especial da Mulher e das conquistas feministas já alcançadas.

*Referências bibliográficas*

- ABATH, Rachel J. e IRELAND, Timothy D. **Os Grupos de Mulheres no Estado da Paraíba na conjuntura de Novos Espaços: um estudo de caso.** João Pessoa, UFPB: 03/09/07 (mimeo).
- BAUER, Carlos. **Breve História da Mulher no Mundo Ocidental.** Xamã, Edições Pulsar, SP: 2001.
- BEHRING, Elaine Rosseti e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e política social.** Biblioteca Básica do Serviço Social. Cortez, SP: 2006.
- COSTA, Lúcia Cortes da. **Os Impasses do Estado Capitalista: uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil.** Cortez / UEPG, SP: 2006.
- DUQUE-ARRAZOLA, Laura Susana. **O Lugar das Mulheres nas Políticas de Assistência Social.** In Tese de Doutorado. UFPE/ CCSA, Recife: 2004.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. **Gênero e Políticas Públicas.** In Revista Estudos Feministas. Vol. 12. Florianópolis: janeiro/ abril de 2004 (Mímeo).
- GONÇALVES, Andréa Lisly. **História e Gênero.** Autêntica. Belo Horizonte: 2006.
- I e II Plano Nacional de Políticas Para Mulheres.** In Presidência da República/ Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Governo Federal, Brasília: 2004/ 2008.
- PASTORINI, Alejandra. **A Categoria “Questão Social” em Debate.** Coleção Questões da Nossa Época. 2ª edição. Cortez, São Paulo: 2007.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **Uma História do Feminismo no Brasil.** Editora Fundação Perseu Abramo, SP: 2003.
- PRIORE, Mary De (Org.)l. **História das Mulheres no Brasil.** Contexto Editora. SP, UNESP: 2001.
- Revista Crítica Marxista. Nº. 11. Editora Boitempo: SP, 2000.