



A FRAGILIDADE DO ESTADO FRENTE ÀS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS DA MULHER NA CIDADE DE BELÉM

Mirian da Silva Salomão*
Ari de Sousa Loureiro**

RESUMO

Trata-se do resultado de uma pesquisa onde é abordada a Política de Atenção à Mulher na cidade de Belém, focalizando diversos níveis dos espaços públicos, onde a política social voltada à mulher tem apresentado maior ou menor expressão. Os resultados da pesquisa articulam-se à noção de direito historicamente construída e à concepção do Estado enquanto instrumento de consolidação da democracia. As premissas são ilustradas com dados de uma pesquisa exploratória sobre a rede de serviços governamentais na cidade de Belém.

Palavras-chave: gênero, política social, direito, Estado.

ABSTRACT

This work is the result of a research in which the policy of attention to the woman in the city of Belém is discussed, focalizing several levels of the public spaces, where the social policy for the woman has presented more or less expression. The results of the research articulate to the notion of right historically constructed and to the conception of State as an instrument of consolidation of the democracy. The premises are illustrated with data from a exploratory research about the net of governmental services in the city of Belém.

Keywords: gender, social policy, right, State.

1 INTRODUÇÃO

O Programa Observatório Paraense de Políticas Municipais, vinculado ao curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pará, tem discutido desde 2004, a temática cidade e gênero, tendo como ponto de partida a realização de uma pesquisa de caráter exploratório, de um tema que também pareceu singular, mas em seu desenvolvimento, sua pluralidade foi se avolumando aos desafios de se produzir informações consistentes e basilares para se pensar em dados que servissem de sustentação à compreensão da rede social de atenção à mulher na cidade de Belém. Posto isto, formulou-se a questão: em que medida se configura a política de atenção à mulher na cidade de Belém e, quais seus

* Assistente Social, mestranda do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pará e membro do Programa Observatório Paraense de Políticas Municipais/UFPA.

** Professor Mestre do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Pará e coordenador do Programa Observatório Paraense de Políticas Municipais/UFPA.

dimensionamentos e diversidades de ações que se constituem na possibilidade da formação de uma rede social de proteção?

É importante ressaltar que os resultados obtidos não se restringiram apenas em formulações de artigos e monografias acadêmicas, mas, sobretudo, permitiu a construção da proposta de um Sistema de Informação Municipal da Mulher - SIMM, que ainda se encontra em fase de desenvolvimento.

2 A CIDADE DE BELÉM E OS TRAÇOS DA POLÍTICA DE ATENÇÃO À MULHER

O contexto de atuação das mulheres brasileiras na luta contra a discriminação nas últimas décadas foi marcado por dois vetores: (1) um importante movimento no sentido de ampliar os direitos de cidadania e de consolidação da democracia política; (2) o agravamento das condições sócio-econômicas e conseqüente limitação na construção de uma democracia social. Para as mulheres, o movimento por efetivação da cidadania, conquistada na Constituição de 1988, foi mais do que um reencontro com mecanismos democráticos, historicamente frágeis no país. Significou o reconhecimento de sua cidadania plena e do princípio da igualdade entre homens e mulheres.

A noção de direitos e a definição de novos princípios norteadores da construção de demandas por justiça, já presentes em estudos e reivindicações sociais, também foram ampliados para as políticas públicas e novos aspectos foram acrescentados aos documentos oficiais e à agenda governamental. Houve avanços nos marcos legais e, com isso, chegou-se em 2006, com um balanço positivo da atuação no que se refere ao reconhecimento legal dos direitos civis e na regulamentação de importantes direitos sociais constitucionais.

O contraponto a esse movimento por cidadania na esfera dos direitos foi a implantação de uma política econômica neoliberal, com a persistência das desigualdades sociais e da pobreza.

As políticas públicas que se desenvolveram no país, nos últimos anos, foram concebidas com base no pressuposto de um Estado mínimo, com um papel fundamentalmente voltado para a normalização, conferindo ao mercado centralidade nas iniciativas econômicas e sociais (BRASIL, 2004, p.11).

O enfraquecimento da capacidade do Estado em investir e promover políticas sociais universais vem produzindo ao longo dos anos, o agravamento das desigualdades sociais e da pobreza entre os setores mais vulneráveis da sociedade, dentre eles as mulheres – dada a sua trajetória histórica.

Belém, por exemplo, é reflexo dessa fragilidade personificada na figura do Estado que pouco tem investido em políticas públicas de atenção à mulher. Dados de uma pesquisa realizada através do Observatório Paraense de Políticas Municipais sobre a Rede de Serviços Governamentais na cidade de Belém (2004) – e aí, nos deteremos apenas em alguns campos – revelam a pouca atuação do Estado na implantação destas políticas. De 52 instituições governamentais, envolvidas na pesquisa, apenas 16 (31%) afirmaram disponibilizar serviços de atenção à mulher, enquanto que 36 (69%) não oferecem nenhum atendimento específico a esta categoria, como reforça o gráfico abaixo.

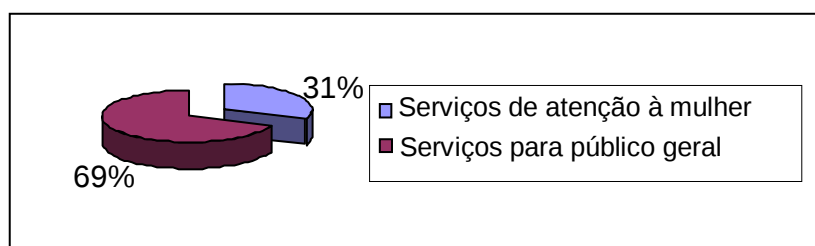


Gráfico I-Atendimento em Instituições Públicas, Belém/2004.
Fonte: Observatório Paraense de Políticas Municipais, 2004.

Se por um lado os dados apresentados não correspondem aos resultados esperados, depois de décadas de luta pela igualdade de direitos entre os sexos; por outro, refletem os avanços, que apesar de, pouco expressivos no âmbito dos serviços públicos, legitimam a importância e a contribuição dos movimentos de mulheres a esse segmento vulnerável, ampliando assim, sua força política no processo de reivindicação de implantação de políticas sociais públicas comprometidas com as demandas do gênero feminino.

Pensar em mudanças para o conjunto da sociedade é compreender o Estado como legítimo instrumento de criação e gestão dos direitos sociais, a partir da implementação de políticas públicas pautadas na lógica da cidadania. Todavia, é indispensável que se compreenda que “tentar operacionalizar a política social como um direito, é enfrentar um paradoxo, já que no capitalismo a política social tem como principal função administrar a desigualdade” (PEREIRA, apud SCHONS, 2003: p.51) ao invés de eliminá-la. Entretanto, estes percalços, que se impõe ao usufruto do direito e à ampliação da cidadania não podem invalidá-los, haja vista que se constituem em mecanismos de defesa contra as arbitrariedades produzidas no bojo da sociedade capitalista.

Determinados âmbitos da política pública, na cidade de Belém, ainda não conseguem arregimentar serviços que atendam ao perfil do gênero feminino – maiorias das famílias chefiadas por mulheres. O trabalho é um exemplo destes campos onde a mão do Estado parece invisível, conforme revelam os dados no gráfico a seguir.

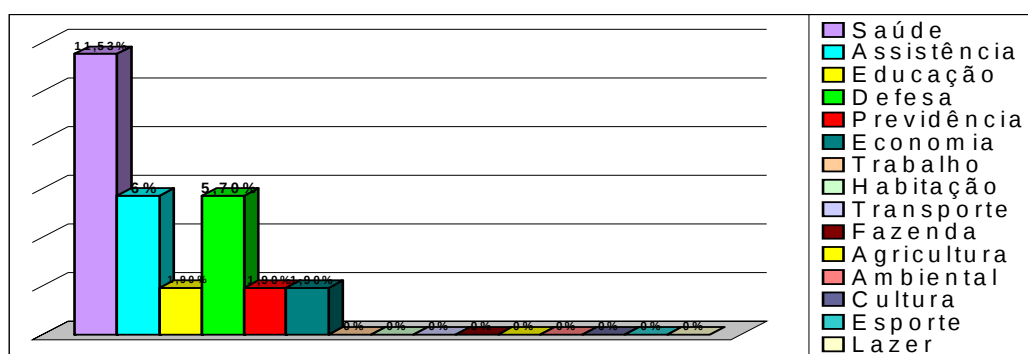


Gráfico 2 - Serviços de Atenção à Mulher por Eixo de Atuação
Fonte: Observatório Paraense de Políticas Municipais, 2004.

Esta fragilidade tem se constituído numa das razões pelas quais as mulheres têm ingressado no mercado informal de trabalho, ficando fora do sistema previdenciário e sem garantia dos direitos trabalhistas assegurados na Constituição Federal. As mulheres brasileiras representam 40,4% da População Economicamente Ativa (PNAD, 2001) sendo que na Administração Pública Federal este percentual é de 43,8% (PNAD, 2001). No entanto, o índice de desemprego feminino, a segregação ocupacional, os rendimentos inferiores, a precariedade e a informalidade permanecem como obstáculos a serem superados.

Outro ponto relevante, que merece destaque, é a ausência de investimento na política de habitação nas instituições onde a pesquisa foi aplicada, dado o perfil da mulher brasileira nos últimos anos. Sabe-se que hoje, é considerável o número de mulheres chefes de famílias – tabela 1 – responsáveis por prover não apenas o sustento dos filhos, mas também, assegurar condições de habitação a sua família.

Tabela 1 - Domicílios, total e unipessoais, segundo o sexo do responsável pelo domicílio.

Sexo do responsável pelo domicílio	Domicílios		
	Total	Unipessoais	
		Total	Proporção (%)
Total	44 795 101	4 085 568	9,1
Homens	33 634 466	2 090 432	6,2
Mulheres	11 160 635	1 995 136	17,9

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Nota: Domicílios particulares permanentes.

A precariedade de investimento nessas duas políticas (trabalho e habitação) reflete negativamente na qualidade de vida das famílias dirigidas por mulheres. Sem

trabalho e sem residência fixa/própria estas famílias se desestruturam e, por conseguinte, criam um ambiente propício às vulnerabilidades sociais.

Talvez por isso se diga que o rosto feminino da pobreza tem seus traços pintados por famílias cujas pessoas de referência são mulheres (BRASIL, 2004). Estas respondem por 27% das famílias pobres e 25% das indigentes. A dramaticidade destes dados fica acentuada quando se sabe que a proporção de crianças que vivem com o responsável sem o cônjuge passou de 11,2% em 1991 para 16% em 2000 (3,6 milhões de crianças e adolescentes) e 50% delas (1,8 milhão) vivem sós com responsáveis mulheres, sem cônjuges (BRASIL, 2004).

Um outro campo da pesquisa a ser abordado é a educação – e aí, não poderia ser diferente, dada a sua importância para o processo de construção de um modelo menos desigual de sociedade.

Na cidade de Belém, um percentual considerável de mulheres não têm acesso à educação, segundo dados da pesquisa (gráfico II) apenas 1,9% tem conseguido ser inserida no sistema de ensino. A grande maioria das instituições, envolvida na pesquisa – destinada a esta área – não apresenta uma proposta educacional que contemple a mulher, particularmente, àquela em situação de vulnerabilidade social – chefe de família, egressa do sistema penal, vítima da prostituição e/ou exploração sexual, dentre outras.

Assim, entende-se que apesar da Constituição de 1988 incluir a educação no rol dos direitos sociais, ainda há uma lacuna bastante expressiva no que se refere à concretização de uma política educacional que contemple os sujeitos independente do sexo. O reflexo desta fragilidade se dá, principalmente, na impossibilidade de melhores rendimentos e postos de ocupação no mercado de trabalho. Ainda que as mulheres exerçam funções similares às dos homens.

Essa desigualdade na perspectiva da política social se fundamenta no direito enquanto privilégio apenas de uma parcela da população, o que invalida a teoria da universalidade. Pois, “o direito que fundamenta a política social é um direito coletivo e não individual” (PEREIRA, 1996, p.130), o que significa, que as políticas sociais devem ser destinadas a todos e não a um grupo restrito, em particular, àquele que melhor atende aos interesses do capital.

Esse é o esboço de uma política seletiva, que prima pela rentabilidade econômica em detrimento do ser sujeito e o atendimento de suas necessidades básicas de sobrevivência, de outra forma, uma política comprometida com “o ‘status’ do cidadão, cuidando para que suas ações não humilhem e nem estigmatizem indivíduos e grupos” (PEREIRA, 1996, p.133), antes, promova a igualdade entre todos.

Não é intenção aqui, discutir todas as políticas em questão (gráfico II). Todavia, como se tem dado ênfase àquelas com resultados menos satisfatórios, se faz mister fazer

um contraponto com as políticas que tem compreendido as mulheres em suas ações. Nesta perspectiva, a saúde tem se destacado como uma das mais relevantes (11,53%). Já são vários, porém não suficientes, os programas e projetos governamentais, desenvolvidos por hospitais, em Belém, dedicados exclusivamente a esta categoria, a saber: o Projeto A.M.O (assistência à mulher em oncologia ginecologia/mastologia); Programa: Planejamento Familiar; Programa: Comitê de Mortalidade Materna; Programa Estadual de Prevenção e Controle do Câncer do Colo do Útero e Mama (pccu/mama/viva mulher); e, o Programa de Humanização do Pré-natal e Nascimento (pnpn), além de tantos outros.

Todavia, nota-se, inicialmente, que há certa discrepância na oferta dos serviços por esfera de governo, a exemplo da esfera federal (0%) em detrimento da esfera estadual (21%), bem como, reforça o gráfico a baixo.

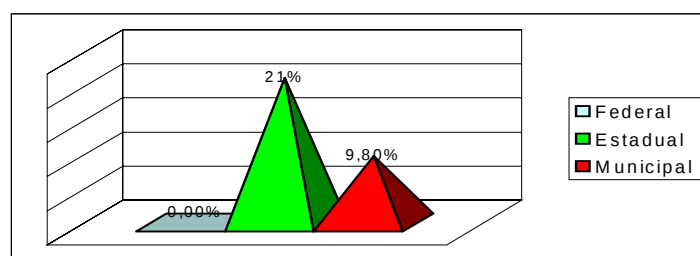


Gráfico 2-Serviços de acordo com a esfera de governo.
Fonte: Observatório Paraense de Políticas Municipais, 2004

3 CONCLUSÃO

O investimento nos serviços públicos, se por um lado reflete na qualidade do atendimento, por outro, viabiliza o acesso permanente da população, em particular as mulheres, a esses espaços. Além disso, criam-se condições para que a tão almejada universalização dos direitos sociais, ou, por assim dizer, a ampliação da cidadania se concretize.

Essa compreensão reforça a importância e a exigência da reestruturação das políticas sociais, de forma a possibilitar uma reformulação dos serviços sociais. De acordo com Mishra (apud PEREIRA, 1996, p.122), “os serviços sociais são institucionalizações temporais de um determinado padrão de distribuição de recursos”.

Este padrão, por sua vez, sugere conhecimento técnico, planejamento e execução de ações duradouras orientadas para certas demandas e necessidades que devem ser extensivas a todos. Desta feita, os serviços não mais seriam oferecidos de forma descontínua e segmentada, mas de modo uniforme, sistemático e continuado. Para tanto, três exigências se impõem: 1) que o Estado não tenha uma ação pontuada e limitada, como prevê a perspectiva neoliberal, mas um papel decisivo no fomento e na prestação

continuada desses serviços; 2) que sejam criados novos mecanismos de coordenação institucional capazes de romper com os privilégios corporativos e com diferenciações na oferta dos serviços. Para isso, é necessária a articulação entre política econômica e política social, entre unidades administrativas com as mesmas funções e entre “agências” públicas e privadas; 3) que haja democratização na gestão e na prestação dos serviços pela participação dos usuários e descentralização das decisões e de responsabilidades que tendem a ficar concentrados no âmbito do Estado e na esfera federal (PEREIRA, 1996).

A reestruturação das políticas públicas e, por conseguinte, dos serviços sociais apontam para uma série de elementos que, de forma combinada, sempre estiveram ausentes na história, não apenas de Belém, mas do Brasil: democracia (mesmo que representativa), crescimento econômico e equidade.

REFERÊNCIAS

BARRETO, Helena M. S. **A política social na Nova República**. Rio de Janeiro: 1988.

BRASIL. Leis. Documentação Civil. **Política antidiscriminatória**. Crimes de Tortura. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Programa Nacional de Direitos Humanos. – Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 1998.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Participação do Brasil na 29ª sessão do comitê para eliminação da discriminação contra a mulher – CEDAW**. – Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004.

CAMARGO, M.; Aquino, S. Políticas públicas estratégicas na proteção às mulheres. In **Programa de prevenção, assistência e combate à violência contra a mulher: plano nacional: diálogos sobre a violência doméstica e de gênero: construindo políticas para as mulheres**. – Brasília: A Secretaria, 2003.

BRASIL. **Constituição 1988**: texto Constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.1/92 a 19/98 e Emendas Constitucionais de Revisão n.1 a 1/94. – Ed. Atual em 1998. – Brasília: Senado Federal, subsecretaria de Edições Técnicas, 1998.

CONVENÇÃO de Belém do Pará, 1994. Disponível em <<http://www.ibam.org.br/viomulhert/legis7.htm>>

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos demográficos**, 1991 e 2000. Site: www.ibge.gov.br

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílio (PNAD) e pesquisa mensal de emprego (PME)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Tabulações Especiais.

_____. **Perfil das mulheres responsáveis pelos domicílios no Brasil**, 2000, Rio de Janeiro: Departamento de População e Indicadores Sociais/IBGE, 2002.

MEDRADO, B.; LYRA, J. Nos homens, a violência de gênero. In: **Programa de prevenção, assistência e combate à violência contra a mulher**: plano nacional: diálogos sobre a violência doméstica e de gênero: construindo políticas para as mulheres. – Brasília: A Secretaria, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. – Brasília: Thesaurus, 1996.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 2003

SILVA, Marlise Vinagre. **Violência contra a mulher: quem mete a colher?**. - São Paulo: Cortez, 1992

VARIKAS, E. **Relações sociais de gênero versus relações de Sexo**. São Paulo: FFLCH/USP, 1989.

VIEIRA, Evaldo. **Democracia e política social**. São Paulo: Cortez, 1992.