

Políticas Públicas para as Mulheres



Políticas públicas para as mulheres: conceitos e desafios

No momento que se iniciam os novos períodos de gestão nas prefeituras municipais, é importante trazer à discussão a problemática da efetividade da construção das políticas públicas para as mulheres, na perspectiva da igualdade para as mulheres.

Esta iniciativa visa também fortalecer a relação interinstitucional da Secretaria de Políticas para Mulheres da Presidência da República (SPM-PR), com os demais organismos governamentais – estaduais e municipais. Tal proposição deve convergir para uma perspectiva de transversalizar e de intersectorializar as políticas públicas voltadas às mulheres, no sentido do fortalecimento da capacidade institucional, consolidando uma governabilidade democrática e participativa.

1. O que são políticas públicas?

Elas podem ser definidas como sendo diretrizes e princípios norteadores de ação do poder público. Ao mesmo tempo, se transformam ou se organizam em regras, procedimentos e ações entre o poder público e a sociedade: em outras palavras, são relações/mediações entre atores da sociedade e os do Estado.

Políticas públicas se constituem em uma das formas de interação e de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, por meio da transformação de diretrizes e princípios norteadores em ações, regras e procedimentos que (re)constróem a realidade. Sua articulação com a perspectiva de gênero é recente (Bandeira e Almeida, 2004). Historicamente, tais políticas eram desenhadas e aplicadas por grupos sociais que dominavam a sociedade – a elite política geralmente composta pelos homens brancos, heteronormativos, com alta escolaridade, concentração de renda e de forte inserção social. As vozes e experiências originadas fora dessa esfera do poder hegemônico não eram consideradas legítimas, uma vez que o Estado não as qualificava como uma questão em seu horizonte de atuação. As mulheres não estavam presentes na política, nem na tomada de decisões, tampouco como suas destinatárias específicas.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação – mas, sobretudo, em seus resultados – formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder e de recursos. Sistematizam o papel das tensões e do conflito social nos processos de decisão e na partição e repartição de custos e benefícios sociais.

Como o poder é uma relação social não linear que envolve vários e diferentes atores sociais e políticos com projetos e interesses diferenciados e até mesmo contraditórios, há necessidade de mediadores e mediadoras sociais e institucionais, cujo papel ou função cabe também ao bom desempenho dos servidores e servidoras públicos (da área técnica, de gestão, etc.) para que se possa obter um mínimo de consenso com vistas a que as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia.

Por sua vez, as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos grupos sociais excluídos, setores marginalizados, esferas pouco organizadas e segmentos mais vulneráveis onde se encontram as mulheres. As demandas desses grupos, no geral, são recebidas e interpretadas por pessoal (servidores, servidoras, áreas de gestão e técnica) que ocupam os espaços de decisão e que estão no poder – sem dúvida, influenciados por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. No geral, visam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a serem reconhecidos institucionalmente.

Daí o surgimento de políticas que objetivam promover a participação e o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho estratégico, como as políticas da área econômica.

Assim, elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem a partir da constatação das reais necessidades. Tais decisões e/ou definições estão relacionadas à natureza do sistema político em que se vive, com o grau de racionalidade, de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente. Nesse sentido, cabe distinguir “Políticas Públicas” de “Políticas Governamentais”. Nem sempre “políticas governamentais” são públicas, embora sejam estatais. Para serem “públicas”, é preciso considerar a quem se destinam os resultados ou benefícios, e se o seu processo de elaboração é submetido ao debate público.

2. O que são políticas públicas para as mulheres?

O fortalecimento do movimento feminista ocorreu no Brasil a partir dos anos 1970. Menos de uma década depois, se consolidou no Brasil um forte movimento feminista e também na área acadêmica, cujos reflexos, de imediato, se fizeram presentes na tentativa de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas públicas e programas governamentais, com o intuito de estabelecer pautas políticas específicas e/ou direcionadas às mulheres (Farah, 2004; Bandeira, 2010, Soares, 2003; Godinho, 2007). Sem dúvida, foram e são ainda muitos os desafios para alcançá-las.

Vale lembrar que o conceito de gênero estrutura-se a partir da ênfase nas relações sociais, políticas, econômicas e culturais, etc. entre os sexos, uma vez que sinaliza as condições de desigualdades presentes entre homens e mulheres, sobretudo, relações hierárquicas e de poder (Scott, 1995). Evidente que há outras desigualdades associadas, além de raça/etnia, classe, geração etc., tais como de acesso a outras dimensões da esfera pública, a saber, à justiça, à tecnologia, à saúde, ao sistema bancário/financeiro, entre outros.

Assim, ao propor políticas públicas “de gênero” é necessário que se estabeleça o sentido das mudanças que se pretende, sobretudo, com vistas a contemplar a condição emancipatória e a dimensão de autonomia das mulheres. Para que as desigualdades de gênero sejam combatidas no contexto do conjunto das desigualdades

sócio-históricas e culturais herdadas, pressupõe-se que o Estado evidencie a disposição e a capacidade para redistribuir riqueza, assim como poder entre mulheres e homens, entre as regiões, classes, raças, etnias e gerações.

Para tanto, é necessário compreender que as políticas públicas com recorte de gênero são as que reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas dirigidas às mulheres (Farah, 2004; Silveira, 2003). No âmbito do executivo federal, são efetivadas pela Secretaria de Políticas para as Mulheres. Resultam do processo de mobilização das próprias mulheres, através de suas organizações, cujos resultados são as conferências em suas diversas instâncias municipais, estaduais e nacional.

Além disso, é importante distinguir entre o que são políticas que têm a perspectiva da igualdade de gênero e aquelas que têm por alvo preferencial as mulheres; essa 'divisão' não significa que não estejam relacionadas. Em outras palavras, não é o fato de as mulheres serem centrais em determinadas políticas ou programas para que sua centralidade esteja assentada em uma perspectiva ou enfoque de gênero, ou seja, na construção da igualdade e no combate às discriminações. Por exemplo, políticas que reforçam o papel tradicional das mulheres como mães e cuidadoras dos filhos e das pessoas idosas, sem dar alternativas e/ou suporte para estas funções, não são políticas que buscam transformar o papel tradicional das mulheres – ou seja, não contribuem para transformar as relações de gênero.

É indiscutível que o conceito de gênero tem ganhado força e destaque enquanto instrumento de fomento e de análise das condições das mulheres. Porém, não deve ser utilizado apenas como sinônimo de "mulher". O conceito é usado tanto para distinguir e descrever as categorias relacionais de mulher-feminino e de homem-masculino, ao mesmo tempo para examinar as relações de desigualdades e de poder estabelecidas entre ambos, assim como para identificar as relações desiguais intragênero presentes, sobretudo, entre as mulheres, seja de condição socioeconômica, racial, geracional, étnica, religiosa, regional entre outras.

Pensar em política de "gênero" é legítimo, para atuar na lógica de políticas públicas considerando o peso do impacto diferenciado para homens e mulheres; tal lógica não se contrapõe ao reconhecimento, legitimidade e a importância nas/das ações voltadas para ao fortalecimento das mulheres que, enquanto um coletivo social, está ainda em condições de desigualdade e de subordinação em nossa na sociedade.

Em outras palavras, a reflexão aqui proposta concentra-se no objetivo de vencer as desigualdades de gênero e estabelecer condições para a construção de políticas públicas de igualdade, a partir da impulsão de demanda das mulheres e de suas organizações.

No executivo federal, as políticas públicas passam a ser orientadas pelo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM), desdobradas pelos organismos governamentais de políticas para as mulheres – estaduais e

municipais. Estes devem enfatizar os sujeitos femininos, que, dentro e fora do Estado, são capazes de impulsionar as políticas de igualdade, influenciando e contribuindo às agendas das políticas nacionais.

Ou seja, aponta-se para a questão que evidencia a importância do ativismo político das mulheres organizadas para assegurar políticas públicas de “gênero”, sem desconsiderar as fragilidades decorrentes da ausência de uma articulação nacional mais eficiente, tal como seria um sistema de políticas públicas para as mulheres.

É necessário, ainda, considerar a persistência dos papéis tradicionais da mulher, dentro do espaço doméstico, que estruturam a divisão sexual do trabalho, centrados no desempenho de esposas, mães, na área da reprodução social e dos cuidados. Isto é, a mulher fica voltada à esfera doméstica, que pouco contribui para a conquista da sua autonomia.

Devem ser criadas novas estratégias e formas de articulação entre a vida familiar e a vida pública, visando romper com a tradicional divisão sexual do trabalho; uma vez que as mulheres, especificamente as negras e pobres – das cidades e da zona rural –, são os segmentos mais vulneráveis e excluídos da população, justificando a promoção de políticas ‘focalizadas’.

A rígida divisão de papéis femininos e masculinos ainda vigente e que é deslocada para o espaço público – opondo a esfera produtiva à esfera reprodutiva – coloca-se no senso comum como modelo de família “normal e heteronormativa”: os homens são vistos como provedores e as mulheres, como responsáveis pela esfera doméstica. Essa composição familiar tradicional e conservadora “representada” ainda permanece, mas passou a conviver com outras realidades, tanto no que diz respeito aos múltiplos arranjos familiares existentes, quanto no que concerne à manutenção econômica, sobretudo das famílias monoparentais, em que as mulheres como responsáveis pelas famílias, são arranjos cada vez mais comum,

A presença de um modelo estereotipado predominante no imaginário social invisibiliza as situações de conflitos relacionadas à violência sexista e ao racismo estruturador das relações sociais.

3. Condições políticas necessárias à efetivação de políticas públicas para as mulheres

A Constituição Federal de 1988 foi inovadora ao superar a visão assistencialista voltada às políticas públicas ou programas sociais quando visou à máxima potencialização dos direitos fundamentais da pessoa. Especialmente os direitos sociais, no intuito da realização da cidadania de todas as pessoas, incluindo, aí, a cidadania feminina plena.

Ao mesmo tempo, a Constituição – ao considerar o contexto do processo democrático que vem se consolidando no Brasil, a indispensável participação da sociedade civil no combate às suas mazelas sociais - destaca que toda a coletividade de alguma maneira deve estar envolvida em direção à conquista de uma sociedade democrática, mais justa, livre e solidária.

Nesse caminho, o papel a ser desempenhado pelo Estado é de fugir das antigas práticas clientelistas, não contaminando as políticas públicas preocupadas e realizadoras dos direitos básicos das mulheres. No entanto, devem ser considerados alguns pontos, aqui propostos como questões:

- a. *Políticas de inclusão das mulheres são suficientes para a conquista da cidadania das mulheres?*
- b. *É suficiente incluir as mulheres, por exemplo, no mercado de trabalho, nas ações da política, na educação, sem se perguntar como se dá esta inclusão?*

É necessário indagar se as demandas e propostas de inclusão conseguem mudar ou transformar a lógica hegemônica de poder e de hierarquia que alimenta as desigualdades e, em consequência, continua a manter a maioria das mulheres em situação de desigualdades e/ou subordinação.

As desigualdades de gênero referem-se a inúmeras diferenças entre homens e mulheres, tais como de acesso aos bens sociais e aos programas de geração de renda, de inserção no mercado de trabalho, nos sistemas de tecnologias e informática, etc. Esses aspectos garantem o acesso às várias dimensões da cidadania.

A “adoção” da perspectiva da igualdade de gênero contempla a leitura, o olhar sobre como as políticas públicas devem ser construídas no trato das relações entre as mulheres e os homens e quais são as repercussões que isto acarreta.

Este apanhado sobre a categoria de gênero pode indicar as diversas trajetórias e posições institucionais no campo das políticas públicas, não apenas pela inclusão de uma nova linguagem, mas sobretudo pelas diferenças nos usos e nos sentidos dados ao conceito de gênero. O que aglutina e costura esses diferentes usos e significados é a condição de desenvolvimento, justiça social e de cidadania para as mulheres.

Muitas vezes, essas perguntas voltadas à “qualidade de inclusão” não podem servir apenas para a instrumentalização das mulheres, como substitutas da ausência de políticas sociais – o que cria armadilhas no caminho de seu reconhecimento como sujeito sócio-histórico, em relação aos seus direitos, sua autonomia e cidadania, pressuposto que deve balizar a construção de uma política pública.

Outra condição necessária para a mobilização das mulheres é a criação de meios para reforçar seu poder, por meio da ampliação da sua capacidade para as escolhas mais emancipatórias que as conduzam a uma progressiva eliminação de todas as formas de desigualdade. Para tanto, a experiência e a crítica feminista são cada vez

mais eficazes no âmbito das demandas de políticas nacionais nas quais a defesa dos interesses das mulheres assume uma relevância muito maior.

Por fim, enfatiza-se que as políticas não são neutras (Silveira, 2003, Farah, 2004). Isso implica fomentar a construção de canais de debate para definir prioridades e desenhar estratégias para caminhar no sentido de criar, transformar e alterar os organismos de políticas para mulheres nos governos em suas esferas – federal, estadual e municipal – com interlocutores válidos e reconhecidos para construir as novas agendas políticas com articuladoras e articuladores prioritários.

Ou seja, pode-se construir uma nova institucionalidade, uma vez que se indague a quem esta beneficiará. Políticas integradas de gênero podem-se constituir em uma aspiração já não mais distante para a maioria dos organismos de políticas para mulheres em nossa realidade. Isso não quer dizer que não se fez muito e que não se tenha saldo positivo a apresentar. Nessa direção, a elaboração de políticas públicas de igualdade para as mulheres faz parte constitutiva em um Estado participativo – mobilização social – e democrático.

A função de um Estado democrático é justamente elaborar políticas que reconheçam as desigualdades econômicas e políticas entre homens e mulheres. É legítimo atuar pensando em uma lógica de políticas públicas de “gênero” que considere o impacto diferenciado para homens e mulheres, e que também reconheça a legitimidade a ações específicas voltadas para o fortalecimento das mulheres que, enquanto grupo social diferenciado, estão em condições subordinadas na sociedade.

4. Desafios da transversalidade de gênero no contexto das políticas públicas para as mulheres

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

Além da eficácia de políticas públicas voltadas para a redução das assimetrias de gênero, para a condição de haver uma mudança no perfil da institucionalização vigente, há que se reconhecer à influência de outros fatores estruturais na reprodução e ampliação dessas assimetrias: as mudanças sócio-demográficas que interferem no perfil do emprego; as mudanças do papel do Estado no mundo globalizado; os desafios colocados pela diversidade racial / étnica; as alterações que vêm ocorrendo na estrutura da família com os múltiplos arranjos familiares, e ainda, as mudanças no tradicional padrão da divisão sexual do trabalho e nos padrões da sexualidade, entre outros.

O conceito de transversalidade é uma tradução de “gender mainstreaming”, adotada pelas Nações Unidas na Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial das Mulheres realizada em Beijing, China, 1995. Este conceito tem sofrido transformações, e no Brasil, é utilizado com vistas a garantir a incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social, com repercussões nas esferas jurídicas e administrativas, incidindo em mudanças mediatas relativas à remuneração, acesso à segurança social, acesso a educação e saúde, a partilha de responsabilidades profissionais e familiares e a busca de paridade nos processos de decisão.

No contexto brasileiro, a incorporação da política de promoção da igualdade das mulheres via a “transversalidade de gênero” deve significar a gestoras e gestores públicos não unicamente a incorporação dessa perspectiva em um ministério ou secretaria específica de atuação na área da mulher, mas, deve interagir em todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental, considerando as especificidades e demandas das mulheres.

Vale dizer que as ações políticas com o objetivo da igualdade devem vincular-se e relacionar-se com as demais áreas das ações governamentais e questionando a idéia de que existem áreas, nas políticas públicas, as quais estariam desvinculadas – ou se consideram neutras – em relação à condição de gênero. Assim, cada ação política contemplaria tal perspectiva, uma vez que a pergunta chave implícita estaria sempre posta: em que medida se modificam as condições de vida das mulheres e incide na sua autonomia? Ou seja, o que se propõe é uma transformação nas relações de gênero que eliminam as visões/representações segregadas e discriminadoras associadas ao masculino/masculinidade e do feminino/feminilidade. É preciso observar que a finalidade é eliminar as desigualdades, sem, contudo, deixar de valorizar as diferenças.

5. A articulação entre as políticas públicas para as mulheres – nacional, estadual e municipal

Os Planos de Políticas para as Mulheres dos estados e dos municípios devem articular-se com o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres na referência dos princípios feministas como parâmetro para a formulação de políticas de igualdade de gênero. Assim, devem articular e implementar propostas que reatualizem os princípios da igualdade, prioritariamente centrados em alguns pontos:

- na elaboração de ações que possibilitem ampliar as condições de autonomia das mulheres, de forma a favorecer a ruptura com as condições de co-dependência, desigualdade e de subordinação;
- na mudança sobre a divisão sexual do trabalho, não apenas do ponto de vista de padrões e valores, mas, sobretudo, na ampliação dos equipamentos sociais, em particular aqueles que interferem no trabalho doméstico, como aqueles relacionados à educação das crianças;
- na redução das desigualdades na participação política local e regional;
- na redução da desigualdade através da ampliação do acesso aos serviços de todas as ordens (jurídicos, de saúde, educação, etc);
- no fortalecimento das condições para o exercício dos direitos reprodutivos e sexuais, possibilitando autonomia e bem estar também nesse domínio;
- na possibilidade de controle pelas mulheres de seu próprio corpo, possibilitando a elas a liberdade de exercerem a sua sexualidade, verem respeitados os seus direitos à integridade corporal e ao bem-estar, aspectos que remetem às concepções sobre os direitos sexuais e reprodutivos;
- na tarefa de elaborar políticas de prevenção e atendimento às diversas formas de violência praticada contra as mulheres, marcadamente a doméstica e sexual, e é preciso, ao mesmo tempo, responder às demandas que pressionam o cotidiano das mulheres inseridas num contexto de dominação, em particular, frente à violência doméstica e sexual.

6. Desafios da institucionalidade e das políticas públicas para as mulheres

A articulação e a efetividade das políticas públicas para as mulheres somente será realizada se houver a institucionalização, nos estados e nos municípios, de instâncias governamentais – secretarias, coordenadorias de políticas para as mulheres capazes de realizar essas políticas, visando diminuir as desigualdades entre homens e mulheres.

O primeiro dos desafios para as políticas é o de superar os limites dos programas e projetos nos aspectos que reforçam os papéis tradicionais das mulheres e não contribuem para sua autonomia e empoderamento.

Junto com este desafio, está levar em consideração a diversidade das mulheres, reconhecer que é preciso atender às necessidades específicas.

É preciso priorizar as creches e escolas públicas em período integral; programas de saúde numa visão integral e não meramente reduzida à esfera reprodutiva, restrita a programas de planejamento familiar de qualidade e coberturas questionáveis, moradia digna; restaurantes populares; atividades de lazer e cultura, criação de redes de economia solidária redimensionando a atuação das mulheres nos chamados programas de geração de renda, acesso das mulheres aos recursos financeiros, ao acesso à propriedade da casa, ao acesso à propriedade da terra. Em cada uma destas ações, deve-se levar em consideração quem são estas mulheres: negras, trabalhadoras rurais, trabalhadoras urbanas, mulheres lésbicas, mulheres jovens, mulheres idosas.

Não se pode prescindir de programas de combate à fome e à pobreza. É preciso também que esses programas tenham impacto positivo na vida das mulheres. Cabe ainda a estas políticas a posição estratégica de aumentar a visibilidade da participação social das mulheres, fortalecendo suas possibilidades e ampliando a entrada nos espaços de participação e representação, decisão e controle social das políticas públicas. Ações para combater o racismo e todas as manifestações de preconceito são essenciais para a construção da igualdade das mulheres.

Trabalhar com indicadores pode se constituir num outro desafio. Porém, os indicadores podem evidenciar: se houve, ou está havendo mudanças na divisão sexual do trabalho doméstico; se as jovens e as meninas da família deixaram de ser responsáveis pelo trabalho doméstico e pelo cuidado dos irmãos menores; indicar se há diminuição ou não da violência doméstica; se a formação e capacitação profissional das mulheres possibilitam acesso ao trabalho e a algum tipo de geração de renda; entre outras informações necessárias para acompanhamento do que se realiza.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Tânia Mara C. de e BANDEIRA, Lourdes. Políticas públicas destinadas ao combate da violência contra as mulheres – por uma perspectiva feminista, de gênero e de direitos humanos. **In:** BANDEIRA, Lourdes & ALMEIDA, Tânia Mara et. Ali. (ogs.). Violência contra as mulheres: a experiência de capacitação das DEAMs da Região Centro-Oeste. Brasília, Cadernos AGENDE, No. 5, dez/2004.

BANDEIRA, Lourdes. Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. Brasília: CEPAL/SPM, 2005.

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

CARLOTO, Cássia Maria. Políticas Públicas, Gênero e Família. In: http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v5n1_cassia.htm

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Estudos Feministas, Florianópolis, 12 (1): 47-71, janeiro-abril/2004.

FARAH, Marta Ferreira S. Gênero e políticas públicas na esfera local de governo". Organizações e Sociedade, v. 6, n. 14, p. 65-104, 1999.

DELGADO, Maria do Carmo Godinho (Tatau Godinho). Estrutura de Governo e Ação Política Feminista: A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. Tese de Doutorado. PUC: São Paulo, 2007, 240p.

SCOTT, Joan. Gênero: uma categoria útil para a análise histórica. Recife: SOS Corpo, 1995.

SILVEIRA, Maria Lúcia. Políticas Públicas de Gênero: Impasses e Desafios para Fortalecer a Agenda Política na Perspectiva da Igualdade1. Coordenadoria Especial da Mulher de São Paulo. In: In Revista Presença de Mulher, ano XVI, n. 45, outubro/2003.

SOARES Vera. A longa Caminhada: a construção de Políticas Públicas para a igualdade entre homens e mulheres, in Governos Estaduais: desafios e avanços. Bittar, J. (org.). Editora Perseu Abramo, São Paulo, 2003.



Secretaria de
Políticas para as Mulheres

