

**Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas:
aproximando agendas e agentes**

23 a 25 de abril de 2013, UNESP, Araraquara (SP)

POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO E NOVAS INSTITUCIONALIDADES

Jussara Reis Prá

UFRGS/Núcleo Mulher

Eduardo Schindler

UFRGS/NIEM

POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO E NOVAS INSTITUCIONALIDADES

Jussara Reis Prá*
Núcleo Mulher/ UFRGS

Eduardo Schindler**
NIEM/ UFRGS

O aumento da participação das mulheres nos processos decisórios reveste de significado o propósito de refletir sobre os cenários institucionais orientados à conformação de políticas públicas para corrigir desigualdades históricas e promover a equidade de gênero. Com esta preocupação retoma-se o quadro esboçado em outra oportunidade quando se avaliava o impacto da ação das mulheres no espaço político, enfocando os mecanismos institucionais de defesa dos seus direitos. Na ocasião, apontava-se o aumento das desigualdades em países com graves problemas estruturais (distribuição irregular de acesso à educação, riqueza, poder e recursos naturais) como indicador da debilidade das instituições públicas e do desgaste das formas convencionais de participação e representação política. Ademais, atribuíam-se à adoção de modelos de corte neoliberal, que potenciam o econômico sem considerar os capitais social e humano, a capacidade de tolher as iniciativas do poder público de gerar projetos capazes de promover a cidadania e completar o ciclo de construção democrática na periferia do mundo desenvolvido (Prá, 2002 e 2004). A partir deste quadro realçavam-se os desafios impostos à cidadania em países como o Brasil e em outros da América Latina e Caribe.

Ao prosseguir aquela avaliação, é oportuno lembrar que nas três últimas décadas do século vinte a maior parte dessa região experimentou processos de reestruturação política, desequilíbrios econômicos e práticas de violação dos direitos humanos (individuais e coletivos); além de procedimentos

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP; Professora do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Ex Conselheira do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher – CNDM (gestão 1999-2003); Coordenadora do Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Mulher e Gênero da UFRGS. Líder do Grupo de Pesquisa CNPq "Gênero, Feminismo, Cultura Política e Políticas Públicas"; Bolsista de Produtividade do CNPq jussarapra@yahoo.com.br

** Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS; Mestre em Ciência Política pela mesma universidade; Pesquisador associado ao Núcleo Interdisciplinar de Estudos sobre Mulher e Gênero da UFRGS. Schindler.eduardo@gmail.com

controversos de desregulamentação da economia, de reestruturação produtiva e de privatizações. Estes seriam alguns dos dilemas contemporâneos com os quais convive o continente e que acabaram levando à inserção *dependente e servil* de seus países no contexto de mundialização neoliberal (Cacciamali e José-Silva, 2003).

O mesmo cenário evidenciava, com maior ou menor teor democrático e em diferentes níveis de profundidade, processos de reforma do estado que, em tese, deveriam redefinir funções estatais, reparar deficiências históricas e responder a exigências sociais, econômicas, políticas e culturais impostas pelo cenário de globalização. O Estado, no entanto, pouco investiu nos preceitos básicos da governabilidade democrática, que pressupõe o bem-estar social e a participação cidadã. Como resultado, surgiram instituições políticas de face menos democrática e mais autoritária, portanto, restritas em sua capacidade de interagir com a sociedade e de responder às demandas por ela geradas (Valente, 2000).

A principal crítica a essa realidade recai sobre o processo de (re)estruturação do poder na América Latina, este limitado aos aspectos formais da política. Assim, enquanto são canalizados esforços para desenvolver o âmbito legal das instituições (normas e procedimentos) não há interesse em averiguar de que forma isto afeta o cotidiano das pessoas ou o baixo nível de direitos e de justiça social que usufruem (Bareiro, 2002, p.24). Isso explica em grande parte o fato do investimento em políticas sociais ficar aquém do necessário e do esperado, sendo-lhe destinado papel secundário em agendas de governo orientadas por interesses econômicos e de mercado. Como esclarece Virgínia Vargas Valente (2000, p.39)¹, ao referenciar Manoel Castells, a substituição da ideologia de nação pela de mercado serve para colocar *sob suspeita* Estados nacionais movidos por “orientações e prioridades do modelo neoliberal que tendem a privilegiar o mercado como regulador de relações e interações sociais, ao mesmo tempo em que minimizam o Estado em suas funções integradoras”.

Paradoxalmente, “processos de governabilidade e de reforma do Estado – apoiados muitas vezes por impulsos vindos de fora, especialmente de

¹ Adota-se neste texto o uso completo do nome de autor/a na sua primeira citação com o objetivo de nomear o feminino e o masculino.

organizações multilaterais e bilaterais, assim como por pressões da sociedade civil organizada – abriram espaços mais sensíveis a novas práticas cidadãs” (Valente, 2000, p.1). Tais impulsos encontram ressonância nos movimentos de mulheres e, em especial nos feministas que, em seu questionamento à discriminação de gênero, buscam espaços na agenda pública para garantir a plena cidadania das mulheres.

Desse prisma, e considerando o Estado *locus* privilegiado para gerir a distribuição de recursos entre mulheres e homens, examinam-se iniciativas da cidadania direcionadas a redefinir as relações Estado/Sociedade. Para tal, enfocando a inter-relação entre novas institucionalidades, feminismo e políticas públicas. As novas institucionalidades são aqui entendidas como modelos alternativos de participação e de representação política, materializados em mecanismos institucionais que buscam redimensionar os padrões de relacionamento entre governantes e governados/as². Dito de outro modo são modelos de gestão cidadã que “ampliam e enriquecem as formas de fazer política, a concepção de cidadania e de direitos e a relação entre os Estados, os governos supranacionais e as sociedades civis” (Guzmán, 2001, p.8). Ressalvado, porém, que pela complexidade dessas inter-relações seu registro e interpretação continuam em aberto para a análise política.

Neste artigo interessa investir nesse debate realçando a natureza e o significado dos mecanismos de ação institucional voltados a garantir os direitos humanos das mulheres, a igualdade social e a equidade de gênero³. Especificamente, pretende-se destacar o significado desses mecanismos para a inclusão da perspectiva de gênero na agenda política de países periféricos e refletir sobre as características desse processo. Ao mesmo tempo, interessa apontar os limites para gerar espaços específicos de intervenção na gestão

² Nesse contexto, como observa Virgínia Guzmán (2001, p.26), “são geradas novas estruturas de intermediação entre o Estado e as mulheres (conselhos e comissões de trabalho) e novas instâncias dentro dos estados (ministérios, secretarias, comissões interministeriais) que pressionam a favor da coordenação dos distintos setores estatais na elaboração e realização de políticas com enfoque de gênero”.

³ Cabe aqui distinguir igualdade de equidade de gênero. Igualdade é dotar mulheres e homens das mesmas condições, tratamento e oportunidades. Equidade também é dar condições, tratamento e oportunidades iguais a mulheres e homens, porém ajustados às características ou às situações especiais (sexo, gênero, classe, etnia, idade, religião) dos diferentes grupos, de tal modo que seja garantido a todos o acesso a recursos, recompensas e oportunidades (FAO, 1996). Equidade, portanto, é o usufruto equitativo de todos os bens sociais, sem o propósito de que mulheres e homens sejam iguais, senão que, na vida, suas oportunidades sejam e permaneçam iguais.

pública e de interlocução com o Estado e a sociedade ou com movimentos feministas e de mulheres. Subsidiarão a abordagem informações provenientes de relatórios e documentos sobre os mecanismos institucionais para a mulher da América Latina. A estas se adicionam avaliações acadêmicas resultantes de estudos e pesquisas que enfocam questões relativas à gestão estatal e às políticas públicas com o aporte da perspectiva de gênero. No âmbito teórico, parte-se de um marco fundado em estudos feministas que tratam da questão do Estado e das relações de gênero que as direcionam, enfocando-as pela ótica da ciência política.

Com esta abordagem estima-se somar esta reflexão a outras que procuram examinar mecanismos e estratégias destinados a promover a igualdade entre mulheres e homens, realçando a sua importância e apontando os limites para a elaboração, implantação e avaliação de políticas públicas com perspectiva de gênero. Isso implica em ponderar que se “a inclusão dos temas de gênero é produto fundamentalmente do esforço do movimento de mulheres, sua assimilação ao debate público por outros atores está condicionada pelo contexto político global e pelas concepções e valores vigentes” (Guzmán, 1997, p.1).

Na atualidade, como sugere Virgínia Guzmán, o contexto e o debate político são propícios para propor a equidade como tema político e implementar uma *institucionalidade governamental* direcionada à *inclusão da equidade de gênero no desenho de políticas* públicas. Todavia, o seu impacto político não pode ser avaliado em si mesmo, posto se referenciar em processos mais amplos, entre os quais, o que corresponde ao nível de desenvolvimento democrático de um país. Portanto, se expressado tanto pela institucionalidade democrática obtida como pelo grau de autonomia e densidade social ou pela existência de canais de interlocução entre Estado e sociedade.

A fim de esclarecer esse ponto recorre-se a Guzmán acompanhando o que denomina pensamento das *forças progressistas*. Segundo ela, esta perspectiva parte do consenso de que os efeitos da globalização na América Latina (altos índices de pobreza, desigualdade de renda, limites de mobilidade social etc.), tornam imprescindível a tarefa de “pensar em uma *nova geração de políticas* que aborde os custos sociais do ajuste e da estabilização econômica

na região” (Idem, grifo nosso). Também confere a essas forças a advertência de que a segmentação social, somada à debilidade da cidadania e à escassez de canais de interlocução política, compromete o futuro da democracia. Situação a absorver tensões com potencial explosivo em face da precariedade de espaços para elaborar e negociar as demandas sociais. Ainda segundo a autora, enquanto tal pensamento atribui à política o dever de incidir sobre o crescimento econômico e os padrões produtivos, visando à equidade social e o fortalecimento da democracia, convoca o Estado a recuperar o significado das políticas sociais para garantir integração e mobilidade social. Enfim, para Guzmán, orientações dessa natureza representam um novo marco de referência para a elaboração de políticas e o reconhecimento da capacidade das mulheres de interlocução com o Estado e de participação nos espaços públicos (*lócus* de geração das demandas sociais). Considera, ademais, que elas permitem pensar em mecanismos para enfrentar a pressão e a exclusão de quem tem menos poder e, ao mesmo tempo, “analisar o sentido das ações do Estado em relação à produção, reprodução ou transformação das relações de gênero” (Idem, p.2)⁴.

Dessa perspectiva é encaminhada nossa reflexão sobre os alcances e limites das novas institucionalidade enquanto mecanismos responsáveis pelas políticas públicas de gênero. Para tal estruturou-se a apresentação do texto em três partes. A primeira examina o impacto do modelo de desenvolvimento adotado na América Latina sobre a gestão estatal e a cidadania feminina, seguindo um apanhado histórico iniciado no decênio de 1950. A segunda aborda as conexões entre feminismo, políticas públicas e novas intituicionalidades e sinaliza para a pertinência de superar o viés assistencialista presente na formatação das políticas para as mulheres, substituindo-o pela perspectiva de gênero. A terceira, na forma de conclusão, refere-se aos obstáculos e às possibilidades para incidir na composição de uma agenda pública de gênero voltada a transformar “as relações na sociedade, entre a sociedade e o Estado e no Estado” (Bareiro, 2000, p.27).

⁴ Virgínia Guzmán (1997) esclarece que o Estado reproduz o sistema de discriminação e de geração de desigualdades por meio do sistema educativo, do ordenamento jurídico, das mensagens que emite à sociedade e das normas que elabora para regular o mercado, entre tantas outras maneiras.

Gestão estatal e cidadania feminina

Em se aceitando que o Estado e as suas políticas públicas refletem e reproduzem valores, normas e posturas sociais, incluindo percepções sobre o feminino e o masculino, é correto afirmar que o tratamento dado às questões da mulher ou à equidade de gênero está condicionado por tendências globais e regionais, por modelos de crescimento econômico e pelos projetos sociais e políticos seguidos por cada país. Ao lado disso, o aporte das mulheres a esse modelo, os avanços nos seus direitos e a difusão dos estudos feministas, vêm contribuindo na redefinição dos padrões tradicionais de relacionamento entre Estado e Sociedade. A incorporação do tema da equidade de gênero na agenda pública serve para exemplificar a complexidade de processos dessa natureza. Essa incorporação, sem dúvida, deve ser creditada ao esforço, à visibilidade e legitimidade que adquire o movimento de mulheres nas duas últimas décadas do século vinte, assim como ao tipo e à qualidade do conhecimento produzido sobre as relações de gênero (Cinterfor/OIT, 2002).

Nesse marco, as políticas públicas, enquanto linhas de ação coletiva que concretizam direitos sociais declarados e garantidos em lei (Pereira, 1994), aparecem como um campo fértil de análise para identificar as relações entre Estado e sociedade. Ao mesmo tempo são bons indicadores para medir o grau de democratização da cidadania. Por este ângulo, as políticas públicas podem ser entendidas como o resultado de um “conjunto de processos mediante os quais as demandas sociais se transformam em opções políticas e em tema de decisão das autoridades públicas” (Guzmán, Lerda e Salazar, 1994, p.1). Sendo assim, não podem ser tidas como atos isolados da administração pública, antes devem ser aceitas como produtos sociais de determinado contexto cultural e econômico e que se inserem em estruturas de poder e em projetos políticos específicos. Contudo, o fato de grupos ou classes sociais identificarem seus problemas e as soluções requeridas, não é suficiente para originar ações estatais. Portanto, sua concretização demanda um longo processo no qual emergem concepções e valores sobre a temática, tensões e divergências de prioridades entre atores de distintos cenários (locais ou nacionais), incluindo, também, o impacto de organismos internacionais, bem

como instrumentos e mecanismos normativos e técnicos por eles promovidos (Idem).

No caso das políticas de gênero esse processo é bem delimitado pelas tensões e reações que provoca e, pelos instrumentos, atores e instituições envolvidos para a sua efetivação. Logo, a prioridade concedida a uma agenda de gênero no âmbito do Estado além de sujeita à pressão social e à vontade política, inerentes ao contexto de cada país, depende de haver maior ou menor consenso internacional quanto à necessidade de sua execução. Tal agenda, então, tanto pode ser lida pela ótica da cidadania quanto pela de forças econômicas que direcionam o enfoque aos processos de modernização e crescimento econômico sem considerar seus aspectos sociais e humanos. O modelo de crescimento adotado em países como o Brasil e na América Latina se encaminhou nessa última direção.

Considerado o contexto da segunda metade do século XX, pode-se argumentar, seguindo Line Bareiro (2000)⁵, que o processo de industrialização e, em especial, de substituição de importações, possibilita a inserção de mulheres na esfera produtiva e, por conseguinte, o acesso aos benefícios sociais do Estado. Não obstante, a falta de participação efetiva em organizações autônomas (sindicais ou de mulheres) e nas tomadas de decisões as torna alvo de abordagens assistencialistas; nesse particular, o papel reprodutivo das mulheres é a referência para a elaboração de políticas visando as suas necessidades. São característicos dessa época programas compatíveis com as suas funções de mães e esposas, ou seja, àqueles voltados a áreas como educação, saúde, nutrição, planejamento familiar e economia doméstica (Santos, 2002). Um dos pontos de inflexão dessa lógica resulta do desgaste dos propósitos anunciados pelas teorias de modernização e pelo desenvolvimentismo, dado o aumento da pobreza e da exclusão social. Com efeito, sem que fossem processadas mudanças significativas nas políticas orientadas para a condição feminina.

⁵ Line Bareiro (2000) faz um importante apanhado histórico sobre processo político-estatal latino-americano, examinando os estados indígenas e coloniais; os independentes oligárquicos e liberais; os revolucionários, populistas e reformistas; os militares ditatoriais e, os das novas democracias. Com isso se propõe a preencher o que considera uma lacuna do movimento e pensamento feministas, qual seja, a da falta de análises sobre a natureza do Estado, para, então, introduzir o debate sobre as novas institucionalidades geridas pelas mulheres.

A realidade de exclusão das mulheres emerge como questão pública entre o final de 1960 e os inícios de 1970. É quando são avaliadas em razão da participação no âmbito privado e por sua contribuição econômica. Nesse momento, enquanto a esfera política se move para potencializar o ideário desenvolvimentista e a sua associação com a economia, surgem as primeiras propostas de ações afirmativas ou compensatórias (oportunidades de empregos e educação) como tentativa de superar as desvantagens das mulheres e, assim, corrigir desigualdades entre os sexos. Tais ações, porém, não ultrapassam a fase da elaboração de projetos, alguns deles, inclusive, vindo a se efetivar somente na última década do século vinte. Afinal, as mulheres continuam sendo concebidas “como receptoras de programas de bem-estar e não como sujeitos do desenvolvimento e cidadãs com direitos plenos” (Bareiro, 2000, p. 21).

Paralelo a isso, o feminismo se reorganiza na esteira das mobilizações internacionais dos anos sessenta e também como resultado das aspirações próprias das latino-americanas. Isso se dá independente do cerceamento impingido às liberdades de expressão e manifestação pelos governos ditatoriais que se sucedem em quase toda a América Latina entre as décadas de 1960 e 1980. Mas se o cenário de violações e escassos espaços de participação situou as mulheres como receptoras de políticas assistencialistas, igualmente serviu para realçar a sua capacidade de contestação e de resistência ao autoritarismo.

A luta em defesa dos direitos humanos e contra a ditadura mobilizou parte significativa do segmento feminino e foi por ele protagonizada pelo menos até passar a integrar a agenda dos países “centrais”. Foi assim com movimentos como o pela Anistia, no Brasil, e como o das Mães da Praça de Maio, na Argentina, para citar apenas estes. Já o “novo feminismo”, originário desse mesmo período, traz à tona os questionamentos e as reivindicações da pauta futura das políticas públicas de gênero, expressando-se de início em pequenos grupos de reflexão e, mais tarde, em numerosas redes e organizações coletivas, temáticas, de ação e identidade. Com isso, os feminismos latino-americanos impulsionam formas de articulação expressivas e inovadoras, empreendendo dinâmicas transnacionais por intermédio da

formação de redes e da realização de reuniões, seminários, encontros e campanhas conjuntas, que seguem datas agendadas com base em um crescente calendário feminista (Bareiro, 2000).

Referindo-se ao conteúdo das manifestações que têm lugar nos idos dos anos de 1970 e 1980 na América Latina, Virginia Vargas (2000) explicita que com o advento dos “novos” movimentos sociais os feminismos não foram os únicos a confrontar as lógicas históricas de exclusão e subordinação ou a apresentar propostas e a demandar reconhecimento cidadão. Como os demais, além de portadores de direitos específicos, souberam, principalmente, produzir novos direitos. Destarte, segundo a autora, a relação histórica entre Estado e sociedade assume dimensões específicas na última década de século XX exigindo dos movimentos sociais e, em especial, dos feministas a elaboração de estratégias para fazer frente ao conteúdo de uma agenda estatal pautada pela lógica da modernização econômica e da democracia de cunho neoliberal. Cenário este já desenhado no início da década de 1980 quando, ao lado das noções de “qualidade total” e de “eficiência”, são forjados conceitos como os de “autonomia” e “empoderamento”. Os últimos, como expressão da crítica feminista à posição social subalterna das mulheres. O quadro 1 apresenta algumas etapas desse processo. Nele estão assinalados os princípios norteadores do desenvolvimento e a abordagem de programas e projetos que orientavam a agenda pública relativa às mulheres.

Quadro 1

Enfoque Mulher	Conceito de desenvolvimento	Orientação de Projetos e Programas	Descrição
Bem-estar (1950-60) Satisfazer as necessidades derivadas do papel de esposa e mãe. Busca bem-estar da família e filhos. Centrado em mulheres pobres.	Crescimento acelerado baseado na economia, no fortalecimento da indústria e na criação de infra-estrutura. Estado como provedor; centralismo, capacitação da força de trabalho.	Privilegiar áreas de nutrição, saúde, atenção aos filhos, economia e planejamento familiar. Construção de centros de saúde.	Mulheres vistas em seu papel produtivo. Beneficiárias passivas do desenvolvimento e receptoras de ajuda externa. Ênfase em necessidades práticas.

<p>Auto-suficiência econômica ou anti-pobreza (1970-80) Promover a auto-suficiência econômica das mulheres como meio para obter autonomia e independência. Importância do papel da mulher como geradora (secundária) de renda para o lar; meio para satisfazer necessidades básicas da família.</p>	<p>Crescimento e distribuição. Consciência de que os benefícios do avanço econômico não se distribuem automaticamente de modo equitativo. Atender necessidades básicas como primeiro passo para o desenvolvimento. Mantém investimento em infra-estrutura. Estratégia de criação de empregos.</p>	<p>Capacitação em habilidades produtivas. Apoio à microempresa e setor informal. Atenção à mulher rural. Programas massivos de planejamento familiar como estratégia para o controle da natalidade.</p>	<p>Habilidades produtivas associadas a papéis tradicionais (cuidar, costurar, cozinhar). Contribuição econômica das mulheres vista como secundária e complementar. Programas pontuais, de baixo impacto e produtividade. Planejamento familiar recai apenas sobre mulheres.</p>
<p>Mulher como recurso. Enfoque Instrumental ou Enfoque Mulher em Desenvolvimento (1980-90). Valorização econômica do trabalho feminino como fator produtivo. Mulher como capital humano secundário, com necessidade de ser integrado e qualificado. Ênfase no desempenho de atividades produtivas e comunitárias.</p>	<p>Eficiência Econômica. Ajuste estrutural em resposta à crise causada pela dívida externa. Busca aumentar eficiência econômica e produtiva; ênfase em exportações; busca de bem-estar econômico da população; uso de indicadores macroeconômicos para avaliar desenvolvimento. Política Social: Focalização em “grupos vulneráveis” (mulheres, crianças, idosos/as e deficientes). Diminuição do gasto social.</p>	<p>Integração da mulher ao desenvolvimento. Análise de suas atividades produtivas e busca de qualificação via capacitação. Acesso das mulheres a fatores de produção; crédito; comercialização e tecnologia apropriada. Projetos produtivos, acesso a emprego. Mulheres como recurso para a satisfação de necessidades da comunidade.</p>	<p>Atividade doméstica ainda não reconhecida como trabalho. Sobrecarga de responsabilidades, dupla e tripla jornada. Uso de tempo das mulheres para solucionar carência de serviços sociais. Trabalho comunitário não remunerado nem valorizado. Mulheres alvo de programas e projetos pontuais e de baixo status institucional.</p>

Fonte: Quadro adaptado de Mariano (2003, p.49).

Do final dos anos de 1980 e início dos 90 a expansão do neoliberalismo e da globalização, ao lado da difusão do ideário feminista, são capazes de gerar ao mesmo tempo novas oportunidades e novas vulnerabilidades⁶ (Cinterfor, 2002). Como assinala Santos (2002, p.82), embora a integração da perspectiva de gênero nos processos de planejamento adquira expressão na década de 1990, as condições ainda são pouco favoráveis para permitir um tratamento equitativo entre mulheres e homens. “Nesse momento, o que havia de fato era uma tendência à tecnocratização da perspectiva de gênero, ou seja, de se utilizar o conceito como um instrumento meramente técnico”. Na opinião

⁶ O termo vulnerável é aqui entendido em sua versão literal e significa o lado ou o ponto fraco pelo qual alguém pode ser atacado ou ferido. A discriminação é um dos determinantes da vulnerabilidade das mulheres; outras situações como as de desarticulação ou o impacto de variáveis como raça, classe ou idade, também tornam as mulheres mais vulneráveis.

da autora esse tipo de abordagem pode vir a comprometer o empoderamento das mulheres. Em compensação, coincide com essa mesma década a difusão do conceito de desenvolvimento humano no debate internacional. “Apoiado na idéia universal do direito à vida para todas as pessoas, esse conceito busca trazer o ser humano para o centro das ações de desenvolvimento, indicando que a finalidade das políticas é a promoção do mesmo” (Santos, 2002, p.83). Os aportes feministas trazidos pelo enfoque de gênero a esse debate estão registrados no quadro 2. Ressalvada, porém, a complexidade que envolve a incorporação dessa perspectiva na agenda do Estado, como será visto adiante.

Quadro 2

Enfoque Mulher/Gênero	Conceito de desenvolvimento	Orientação de Projetos e Programas	Descrição
<p>Planejamento com perspectiva de gênero (1990). Inicia mudança de programas específicos dirigidos a mulheres. <u>Integração estrutural do corte de gênero em processos de planejamento.</u> Visa a redistribuição econômica com equidade de gênero. <u>Busca status mais elevado no Estado, para instâncias que tratem a temática mulher e gênero.</u></p>	<p>Abertura Econômica. Liberalização da economia. Reforma política e institucional. Processo de Modernização do Estado e de descentralização administrativa.</p>	<p><u>Institucionalização da Perspectiva de Gênero.</u> Ênfase na capacitação em gênero de funcionários/as do Estado. Trabalho específico por setores para adequação institucional e integração do enfoque de gênero. Produção de estatísticas desagregadas por sexo. Continuação de programas específicos.</p>	<p>Nesta etapa convivem programas e projetos das abordagens anteriores (Quadro 1). <u>A institucionalização é ainda incipiente.</u> Mesmo considerando os avanços obtidos, não há condições equitativas para as mulheres. <u>A efetivação do enfoque de gênero requer uma profunda mudança cultural.</u></p>

Fonte: Quadro adaptado de Mariano (2003, p.49, grifos nossos).

No que compete aos contextos acima aludidos, interessa realçar que “o sentido da palavra desenvolvimento vem mudando, numa relação direta com o avanço da perspectiva de democratização das sociedades” (Santos, 2002, p.80). Como bem sintetizado por Tania Zapata e Silvana Parente (2004), enquanto nos anos 50 e 60 o capital físico e a infra-estrutura eram vistos como a principal via de acesso ao desenvolvimento, a marca dos anos 70 é a percepção dos limites desse capital e o reconhecimento (pelo menos retórico) da necessidade de promover políticas públicas (saúde e educação) para aumentar o bem-estar e a renda das populações menos favorecidas. Na mesma sequência, as autoras apontam os anos 80 como o período em que, após a crise da dívida e a recessão mundial, o foco recai sobre a gestão

econômica e a liberalização dos mercados; finalmente, localizam nos anos 90 o único momento em que os governos passam ao centro dos debates, alertando, porém, para o papel secundário que desempenham como responsáveis pela estabilidade e o ajuste fiscal. As autoras complementam a avaliação sinalizando para o surgimento de uma nova etapa histórica do desenvolvimento, que tem o ser humano como eixo central. Em vista disso, advogam que

O modelo econômico neoliberal - atualmente em vigor e ainda hegemônico em nível mundial, baseado no princípio da eficiência, no objetivo de maximizar o bem-estar econômico, e na presença do *Estado mínimo* - passa a ser questionado por um novo paradigma de desenvolvimento centrado no ser humano, e que tem como princípio a equidade, como objetivo a ampliação das oportunidades e capacidades, com a presença estratégica do Estado democrático, como forma de garantir o equilíbrio entre as forças do mercado e os direitos humanos fundamentais (Zapata e Parente, 2002, p.1).

Na mesma direção, Graciete Santos (2002, p.80) argumenta que “hoje, desenvolvimento representa a transformação das relações sociais, econômicas, de gênero, de poder, enfim, transformação da forma de pensar a vida das pessoas e da Natureza”. Lembra, no entanto, que pelo fato desta questão estar mais localizada no campo conceitual do que no da cultura ou da prática política, “o enfoque das políticas de desenvolvimento continua profundamente marcado pela perspectiva econômica, num reflexo direto da aceleração do processo de globalização”. Ou, como assinala Jacqueline Pitanguy:

Em contraposição ao avanço da globalização econômica na década de 1990, orientada pelos preceitos do consenso de Washington, que incluíam privatização, desregulamentação do Estado e mercado livre, outro processo, também ligado à transnacionalização, vem ocorrendo desde a metade do século passado. Trata-se do processo de universalização dos direitos humanos, no qual os movimentos de mulheres desempenharam papel definitivo (2003, p.33).

No sentido dessas observações, cabe notar que com o investimento na construção democrática ocorrido na América Latina a luta pela cidadania segue uma rotina que extrapola a das relações políticas formalmente estabelecidas, sua marca são as redes de sociabilidade e a busca por novas formas de relacionamento com o Estado. A pressão exercida por iniciativas da cidadania em defesa dos direitos humanos, da equidade de gênero e do desenvolvimento sadio e sustentado resulta na adoção de medidas contra a pobreza e a fome, pela qualidade de vida e em defesa do meio ambiente, com o apoio de políticas

nacionais e programas de cooperação internacional. Há que se considerar, entretanto, que o adotado muitas vezes serve para balizar a presença de um país nos cenários nacional e internacional ou, então, para abater resistências e questionamentos às estruturas de poder e da vida cotidiana (Cinterfor, 2002). Este é fato comum em se tratando de políticas sociais e, em específico, quando o tema é gênero. E isso ocorre apesar do consenso de que os processos de desenvolvimento (humano e sustentado) não podem ser maximizados sem dar a devida atenção às diferentes necessidades e interesses de mulheres e homens.

Em suma, se o novo milênio já traz embutido o lado contraditório e perverso do fortalecimento da globalização econômica e do neoliberalismo, também sinaliza para o fortalecimento das iniciativas cidadãos, pela afirmação de novos sujeitos políticos e pelo reconhecimento da pertinência do conceito de gênero para a análise das desigualdades sociais (Santos, 2002). Ao lado disso, “o desenvolvimento humano deixa de ser uma preocupação restrita ao âmbito de cada Estado-Nação para converter-se numa grande responsabilidade global” (Idem, p.84).

Impulsionar esse tipo de desenvolvimento, todavia, requer profundas modificações nas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade. Ainda mais quando se considera a realidade de países como o Brasil e outros da América Latina e Caribe, cuja história é marcada “pela presença de um Estado centralizador e patrimonialista, com uma tardia evolução do mercado e fraqueza da sociedade civil, gerando práticas de clientelismo, corrupção e discriminação social” (Zapata e Parente, 2004, p.1).

No que se refere às mulheres e ao feminismo, é neste cenário complexo que lhes compete a tarefa de garantir as principais conquistas obtidas ao longo do segundo milênio, que foram: tornar pública a discriminação da mulher, obter o reconhecimento de suas demandas e evidenciar a urgência de criar e manter uma institucionalidade estatal capaz e promover a cidadania feminina e a equidade de gênero. Nesse mesmo contexto, como expressa Sonia Montañó (2003, p.16), cabe aos mecanismos para a promoção da mulher “fazer frente à cultura institucional de relacionamento intersetorial e aos pressupostos culturais que obstaculizam o desenho das políticas públicas”. Daí a necessidade de

construir e manter instituições eficientes. Logo, o desafio colocado para as mulheres e para as novas institucionalidades é o de superar as lógicas assistencialistas, pautadas por versões que enfocam as políticas públicas como gastos nas mulheres, por uma visão que contemple estas políticas como um investimento social⁷, portanto, desde a perspectiva de gênero.

Novas institucionalidades: entre o assistencialismo e o investimento social

É recorrente na literatura que enfoca o tema das políticas públicas de gênero o registro de que historicamente o Estado tende a reconhecer a discriminação e a exclusão social das mulheres. Contudo existe consenso de que a vulnerabilidade a elas imputada contribui para torná-las objeto de medidas assistencialistas, definidas como “gasto” com as mulheres e não como investimento social. Em razão disso é realçado que estratégias visando redistribuir poder ou oportunidades dificilmente são pensadas para as mulheres. (Bareiro, 2000; Prá, 2002; Guzmán, 2002, Pitanguy, 2003).

A reflexão anterior buscava dar conta dessa realidade ao apontar as conexões entre o modelo de crescimento econômico adotado na América Latina e a debilidade do Estado na resposta a demandas sociais, em específico, as do segmento feminino da população. Ademais, trazia à tona a tensão e o conflito gerados por iniciativas cidadãs voltadas a interagir com o Estado e a incidir sobre as políticas públicas. Em suma, procurava demonstrar que as muitas variáveis a interferir nessa dinâmica dificultam o aporte das mulheres ao desenvolvimento, limitam o surgimento de novas formas de fazer política e reforçam a idéia da permanência de uma institucionalidade precária ou autoritária e, em decorrência, de fraqueza democrática.

Dito isso, cabe referir que assim como as mudanças assinaladas trazem temas novos ao debate e exigem novos esforços teóricos para focar a questão das políticas públicas, é certo que também estão sujeitas à

⁷ Investimento social com o aporte de gênero implica em responsabilidade social. É o compromisso das partes envolvidas em determinada política pública de investir recursos (humanos e materiais) em benefício de mulheres e homens para promover o desenvolvimento humano sustentado (garantia da continuidade de resultados e ações). Dessa perspectiva, as políticas públicas têm como fim último viabilizar a expansão da cidadania e dotar o conjunto da sociedade de condições dignas de existência.

estagnação ou ao retrocesso. Com efeito, se este processo está condicionado à agenda do Estado muitas vezes também pode ficar sob o impacto do próprio enfraquecimento da capacidade dos feminismos de gerar correntes de opinião e pressão a partir dos distintos grupos sociais ou da sua falta de clareza quanto ao significado do aporte de gênero. Isso não raro sucede com organismos institucionais para a igualdade em diferentes países, relegados ora ao isolamento ora a um desempenho nulo ou de baixa intensidade no desenho de políticas públicas com o corte de gênero.

O entendimento dessa realidade não pode excluir outras duas observações. A primeira é de que a nova institucionalidade dirigida às mulheres, ancorada nos processos de modernização dos Estados da América Latina e Caribe, tornou-se realidade na maioria da região durante a década de 1990. Motivaram a sua criação recomendações negociadas em conferências mundiais das Nações Unidas, somadas a influências internas e externas: dentre elas, as dos feminismos e de organismos internacionais de fomento financeiro como o Banco Mundial (Vargas, 2000). Seguiu-se desse modo, como ressalta Vargas, o curso da audaciosa e pioneira experiência do Brasil que, no ano de 1985, havia criado, em âmbito federal, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Uma segunda observação é a de que o ingresso desses mecanismos em agendas feministas e de governo, no geral não os credencia a funcionar como instância exclusiva direcionada às mulheres. “Em alguns casos se pode falar de um *sistema institucional* [...] que se orienta tanto à ação normativa – os ministérios são basicamente normativos – como à ação habilitadora, para facilitar que as mulheres acedam a oportunidades ou para enfrentar determinadas situações como a pobreza ou a reprodução” (Idem, p.48).

A esse respeito, mostra-se pertinente tecer alguns comentários acerca das orientações que permeiam a convivência entre instâncias tão distintas em termos de origem e poder. Vargas examina esse aspecto acionando o caso chileno, para ela exemplar e perfeitamente generalizável para o restante da região. Para tal, segue os argumentos de Guzmán sobre a existência de pelo menos três tipos de discursos sendo professados por integrantes desse sistema. O primeiro deles incorpora um conjunto de estereótipos sem

reconhecer que as mulheres têm vida independente da familiar; o segundo identifica problemas específicos das mulheres e de suas famílias, associa-os a determinado setor de governo ou ministério e valoriza os aportes trazidos por elas para implementar programas e prevenir patologias sociais; já o terceiro reconhece os problemas mais urgentes das mulheres e propõem soluções visando superar desigualdades entre mulheres e homens, sendo o único a abordar o tema desde a perspectiva de gênero (Guzmán citada por Vargas, 2000, p.48). Os quadros apresentados no segmento anterior permitiram localizar esses três tipos de discursos, considerados o enfoque e o conceito de desenvolvimento adotado em diferentes contextos históricos, as orientações de programas e projetos, incluindo as abordagens que privilegiam as mulheres (Quadro 1) e o gênero (Quadro 2).

De uma forma concisa, Santos identifica as três grandes estratégias adotadas nos últimos 25 anos para elevar a condição feminina e incluir as mulheres nos processos de desenvolvimento.

- Os programas ou projetos voltados especificamente para as mulheres;
- As ações de incorporação de componentes de gênero em programas e projetos;
- Os programas e projetos com enfoque de gênero.

O enfoque mulher em desenvolvimento surge após ser reconhecido, em âmbito mundial, o papel essencial e determinante das mulheres em atividades reprodutivas e de gestão comunitária. Em vários países são formulados e executados programas dirigidos especificamente a elas; uma espécie de reação à ênfase dada ao homem como responsável pela família. Na prática, porém, nem sempre bem sucedidos. Além do que, por não gerarem espaços de participação masculina acabam muitas vezes criando conflitos familiares (homem-mulher). Os registros das experiências negativas para alcançar a sustentabilidade dão margem à formulação de projetos sob o enfoque de "gênero" (FAO, 1996).

A associação entre as noções gênero e desenvolvimento pressupõe um processo de melhoramento econômico, social, político, cultural e ambiental com capacidade de satisfazer o conjunto de necessidades reprodutivas, produtivas, emocionais e criativas de homens e mulheres em seu conjunto. Nele se consideram as necessidades práticas e estratégicas de gênero, próprias de

mulheres e homens, reconhecidos os seus distintos papéis (produtivo, reprodutivo e comunitário) para a obtenção de autonomia econômica, social e política com equidade para ambos. Assume-se que pela designação de papéis sociais distintos e com desigual valoração, os homens e as mulheres têm problemas e necessidades diferentes, que não devem ser reforçados no momento de delinear programas de desenvolvimento. Portanto, se insiste na necessidade de considerar os efeitos e impactos diferenciados e desiguais, por gênero, das políticas e estratégias de desenvolvimento (FAO, 1996).

Quadro 3
MULHERES NO DESENVOLVIMENTO E GÊNERO EM DESENVOLVIMENTO

MULHERES NO DESENVOLVIMENTO (MED)	GÊNERO EM DESENVOLVIMENTO (GED)
Enfoque	
A mulher como problema.	Um enfoque para o desenvolvimento.
Perspectiva	
As mulheres.	Relações entre homens e Mulheres.
Problema	
Exclusão da mulher do processo de desenvolvimento.	Relações de poder que geram desigualdades no interior da sociedade e entre homens e mulheres.
Objetivo	
Desenvolvimento eficiente e eficaz.	Desenvolvimento sustentado, equitativo e participativo.
Solução	
Incorporar a mulher no processo de desenvolvimento existente.	Transformar relações de desigualdade social, econômica, étnica e de gênero.
Estratégias	
<ul style="list-style-type: none"> - Projetos de mulheres com componentes de mulheres. - Aumentar a produtividade da mulher na economia. - Aumentar seus ingressos. - Melhorar a atenção à família. 	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar necessidades determinadas por homens e mulheres. - Melhorar a vida de ambos. - Enfocar ou retomar os interesses estratégicos.

Fonte: ALARCÓN et al (1999, p.35). Glosario de Términos Básicos sobre Género. CONMUJER. Comisión Nacional de la Mujer. México, 1999, p.35. Tradução nossa.

O feminismo, como já mencionado, constituía um ator político relevante no auge das mobilizações sociais dos anos de 1960 em países europeus e nos Estados Unidos. Ele emerge na América Latina em meados da década de 1970 como movimento social e proposta política para alimentar o debate público sobre poder, igualdade e democracia. A agenda feminista era diversa da de

outras formas de participação feminina em movimentos pela paz, pela anistia, em clubes de mães e em associações de bairro, em lutas contra a carestia. Tal agenda, apesar do caráter oscilante entre períodos de maior e menor expressão, constitui importante vitória para o movimento. Sendo assim, independente de suas oscilações, foi capaz de incorporar ao debate político temas ligados à violência de gênero, à discriminação da mulher na família, no trabalho, na educação, na política e transformá-las em questões de governabilidade pública (Pitanguy, 2003, p.3).

As mulheres, sejam ou não feministas, desempenharam importante papel na formulação de uma visão crítica sobre as propostas de desenvolvimento, impulsionando nos cenários internacional e local o debate acerca da exclusão das mulheres dos benefícios do desenvolvimento econômico e da condição de formuladoras das políticas. Ademais, ao relacionarem a ausência de suas demandas à sua interdição na vida pública vieram a reforçar a luta pelos direitos humanos, a humanização das discussões sobre políticas públicas em diferentes esferas internacionais e a inserção das mulheres nos espaços sociais (Santos, 2002, p.83). Mesmo assim, como observa Pitanguy, até meados da década de 1990 a tendência predominante da intervenção governamental relativa aos direitos das mulheres restringiu-se a ações pontuais, com pouca ou nenhuma articulação, com frequência de natureza assistencialista e direcionada a grupos específicos da população.

No caso brasileiro, com a mudança da conjuntura política nos anos oitenta, parcela significativa do movimento de mulheres, além de buscar espaço na sociedade, se propõe a procurar a interlocução com o governo e a penetrar nos aparelhos de Estado. Esse percurso, no entanto, não se dá sem intensas discussões no interior de um movimento com presença marcante na maioria dos Estados e com força e visibilidade na arena política. No centro do debate, colocava-se o problema do movimento vir a ser cooptado pelo Estado, o que comprometeria a sua capacidade de interlocução e a agenda das mulheres (Pitanguy, 2003). Importa notar, como faz Pitanguy, que debates dessa natureza, igualmente necessários e estratégicos, ainda são realizados em alguns países da América Central que começam a reconstruir as relações

entre Estado e sociedade em meio a negociações pela paz depois de anos de guerra civil.

A criação de mecanismos institucionais de defesa dos direitos da mulher, em diferentes países, promove uma mudança substancial na condução das políticas públicas, pois permite substituir a tradicional noção de assistencialismo pela de investimento social. Emergem daí estratégias orientadas pela perspectiva de gênero, dentre elas a da igualdade de oportunidades, que viria a se tornar a mais difundida em âmbito mundial. A sua implantação, no entanto, obedece a diferentes cronologias quando considerados o mundo desenvolvido e o em desenvolvimento. No continente europeu, por exemplo, eles aparecem na cena política a partir da década de 1970, com o objetivo de instituir políticas de igualdade de oportunidades voltadas a erradicar a discriminação contra as mulheres e as desigualdades entre os sexos⁸. O Brasil antecede os demais países da América Latina na primeira experiência de políticas públicas relativa à condição feminina de âmbito federal, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, em 1985. A iniciativa chilena, o Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), assim como outras na América Latina foi criada com a democratização dos anos 90. Não obstante, o que diferencia esses dois organismos é o fato do SERNAM, à diferença do CNDM, não ter sofrido descontinuidades em sua atuação.

Outro aspecto a destacar é o de que tais mecanismos viriam a integrar o cenário de países da região passado algum tempo do início das intensas mobilizações que marcaram o ressurgimento dos movimentos feministas e de mulheres. Contudo, também deram margem ao crescente reconhecimento das mulheres como foco prioritário de políticas públicas. A agenda de gênero e a dinâmica dos diversos atores sociais envolvidos na sua definição hoje diferem bastante do que caracterizava a fase inicial do feminismo e das políticas públicas por ele pleiteadas (Pitanguy, 2003, p.23).

No que respeita às questões de gênero, a sua integração às políticas públicas fica claramente definida como estratégia mundial de promoção da igualdade na Plataforma de Ação resultante da quarta Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada pelas Nações Unidas em Beijing (1995). A Plataforma

⁸ Para uma visão mais detalhada sobre os limites e alcances que envolvem a implantação das políticas de gênero ver: Judith. Astelarra (1998).

representa o compromisso de 189 países com a atuação prioritária em 12 (doze) áreas críticas para a promoção da mulher, são elas: pobreza; educação e capacitação; saúde; violência contra a mulher; conflito armado; economia; poder e participação no processo decisório mídia; direitos humanos; meio ambiente; meninas; e mecanismos institucionais para assegurar a igualdade de gênero.

O acordo firmado entre os países membros das Nações Unidas perante a comunidade internacional e o seu compromisso de prestar contas dos avanços obtidos nos diversos temas elencados na Plataforma, expressa a importância de conhecer e avaliar a situação mundial em temas cruciais para a paz e a convivência entre as nações, mas também para a sobrevivência da humanidade no planeta. Conhecer a orientação e o grau das tendências prevaletentes no desenvolvimento humano em âmbito global é, além do mais, referencia indispensável acerca da situação de cada país e dos desafios pendentes para alcançar o bem-estar de suas gerações presentes e futuras. Como explicitado na própria conferência:

O avanço das mulheres e a obtenção da igualdade entre mulheres e homens são facetas dos direitos humanos e condição para a justiça social e não devem ser tomados isoladamente, como uma questão de interesse apenas das mulheres. São o único meio de construir uma sociedade viável, justa e desenvolvida. A potenciação das mulheres e a igualdade de gênero são pré-requisitos essenciais para se alcançar a segurança política, social, econômica, cultural e ambiental entre todos os povos. (*Plataforma de Ação de Beijing*, IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, Beijing, 1995, Artigo 41).

Nesse marco são elaborados e postos em prática os planos de igualdade de oportunidades; muitos deles, respeitando as especificidades locais e regionais, trazem como inovação a perspectiva da transversalidade de gênero. Trata-se de um enfoque que prevê a inclusão das políticas de gênero, de forma horizontal, no conjunto de ações do governo, seja nacional, estadual ou municipal. Apesar disso, é útil precisar que um Plano de Igualdade de Oportunidades expressa em si mesmo a vontade de “nivelar o terreno do jogo” para superar todas as possíveis circunstâncias diferenciais entre mulheres e homens (produto da cultura e por isso mera construção social) que impeçam sua participação em condições de igualdade e o acesso a vantagens ou oportunidades.

Cabe aqui um parêntese para explicitar que a igualdade de oportunidades pela tradição política liberal clássica significa que as diferenças existentes entre as pessoas residem no fato de terem méritos diferentes. Como aponta Judith Astelarra (1998), embora todos possam ter oportunidades iguais por serem diferentes uns são mais capazes do que outros e terminam sendo desiguais. Existem, portanto, desigualdades injustas que devem ser corrigidas, quando não se tem no ponto de partida as mesmas oportunidades, portanto, nesse caso, pondera que de nada adianta o princípio da meritocracia. Assim, a igualdade de oportunidades nas democracias ocidentais pode ser entendida a partir de duas grandes vertentes principais. A primeira, de tradição política liberal, baseia-se no “princípio da não discriminação ou do mérito” e estabelece que a neutralidade é suficiente para que todos os indivíduos tenham iguais oportunidades. A segunda parte da aceitação de que a verdadeira igualdade supõe que a sociedade realize todos os esforços necessários para “nivelar o terreno do jogo” entre os indivíduos que a conformam; isso para que as suas oportunidades no trabalho, na educação e na saúde, por exemplo, se dêem sob as mesmas condições reais. (Roemer, 2000).

Mudanças conceituais iniciadas nesse decênio adquirem mais força e clareza a partir do evento de Bejing (1995). Ademais, tornam-se mais perceptíveis em razão do processo de transformação nos conteúdos das políticas públicas. Celebrada a Conferencia fica evidente o pouco alcance de medidas para a mulher, porquanto pouco orientadas para promover a igualdade e a equidade entre homens e mulheres. Desde então, se intensificam os esforços por superar o caráter marginal dessas políticas tidas de início como responsabilidade exclusiva dos mecanismos de defesa dos direitos da mulher. Hoje já tendem a integrar as agendas políticas nacionais, com uma visão de processo de médio e longo prazo, e de estratégias e ações que buscam a equiparação humana entre os sexos. No Brasil, em resposta à ação compartilhada por organizações não governamentais (ONGs), por fóruns e redes da sociedade organizada, o Estado passa a incorporar a ideia da transversalidade de gênero em seus Programas Plurianuais (PPA) a partir de 2004. O mesmo ocorre nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres,

desde 2005⁹. Em decorrência, atualmente ganham força e legitimidade as reivindicações para que recebam apoio institucional, projeção no tempo e uma abrangência nacional para que alcancem o conjunto da população e não apenas grupos específicos.

A agenda do movimento de mulheres comporta temas diversos e voltados a áreas específicas de atuação: violência doméstica; direitos sexuais e reprodutivos; educação, trabalho e participação política. Estes, porém, nem sempre adquirem o mesmo reconhecimento social ou a mesma potencialidade como objeto de políticas públicas. Debates travados em torno da questão dos direitos reprodutivos, por exemplo, sempre tiveram menor aceitação do que os voltados à luta contra a violência doméstica, a última, alvo do movimento de mulheres desde a sua constituição (Pitanguy, 2003; Ventura, 2010). Dessa forma, evidencia-se a permanência no “imaginário social brasileiro [de] elementos sexistas e discriminatórios com relação às mulheres que as impedem de exercer, com plena autonomia e dignidade, seus direitos mais fundamentais” (PITANGUY e MIRANDA, 2006, p. 24).

Conforme Santos (2002, p.84), “a dinâmica que envolve organização local de mulheres, nos seus países de origem, e a articulação internacional dos seus movimentos junto aos fóruns da ONU, é a base para várias ações visando o desenvolvimento e a democracia¹⁰”. A autora, contudo, compartilha com o exposto em análises que indicam que essas estratégias ainda não foram suficientes para desconstruir as barreiras culturais que se impõem ao pleno desenvolvimento das mulheres. No Brasil, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM¹¹) realizou três Conferências Nacionais de Políticas para as Mulheres (2004, 2007 e 2011), e tem exercido um papel preponderante na adoção de políticas de gênero com cortes transversais (Bandeira, 2005; Cortês,

⁹ www.presidencia.gov.br/spmulheres

¹⁰ As principais delas são sistematizadas pela autora como segue: (1) Trazer para o espaço público, nos níveis local e internacional, a discussão política sobre o espaço privado; (2) Construir redes de solidariedade entre mulheres; (3) Influir nas recomendações da ONU para os Estados-Membros; (4) Obter o reconhecimento internacional de que as desigualdades entre homens e mulheres são nefastas ao desenvolvimento humano sustentável; (5) Conquistar o reconhecimento de que os direitos das mulheres fazem parte dos direitos humanos; (6) Disponibilizar um conceito sociopolítico de grande utilidade para o diagnóstico e o planejamento da questão local e de grande relevância para o desenvolvimento dos povos; (7) Inserir a perspectiva de gênero nos programas das agências de ajuda ao desenvolvimento, o que vai contribuir para incorporação desse conceito nas políticas locais dos Estados-Membros (Santos, 2002: p.84-85).

¹¹ A secretaria tem sua origem em 2002, na Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, recebendo o seu nome atual em 2003.

Matos, 2010). Ainda assim, as experiências desenvolvidas no Brasil e em outros países da América Latina, mostram que muito ainda tem de ser feito para adotar o enfoque de políticas públicas com perspectiva de gênero.

Quadro 4

Enfoques de Políticas Públicas

Políticas públicas com perspectiva de gênero	Políticas públicas dirigidas às mulheres
Formas de Intervenção estatal que promovem a autonomia e a cidadania ativa das mulheres.	Formas de intervenção estatal baseadas no assistencialismo.
Motivam a mudança dos papéis e estereótipos tradicionais de gênero.	Não levam necessariamente em conta a discriminação e podem atuar como reforço dos papéis e estereótipos tradicionais.
Tornam visível na sociedade a discriminação da mulher.	Ocultam a desigualdade por trás de medidas supostamente dirigidas à melhorar a condição das mulheres.
Transversais a todas as áreas e níveis de governo.	Circunscritas a uma área estatal específica.
Requerem uma “massa Crítica” de funcionários/s e políticos/as conscientizados/as com a perspectiva de gênero.	Podem ser desenvolvidas por funcionários/as que não tenham refletido sobre as desigualdades e suas conseqüências.
Atuam como estímulo para reformar e modernizar o aparelho estatal.	Podem adaptar-se ao funcionamento clássico do Estado.
Incorporam os aportes da sociedade civil na definição, execução e avaliação das ações.	Geralmente não contemplam espaços compartilhados com a sociedade civil.

Fonte: Quadro elaborado com base em Aumedes (2001, p.113).

Enfim, o exposto mostra a interdependência entre as políticas públicas e as relações de gênero dominantes assim como a necessidade de incidir efetivamente na definição de ambas visto que as primeiras não podem mais ser concebidas sem as segundas: o Estado e as suas políticas contribuem para configurar as relações de gênero no interior da sociedade enquanto estas servem para configuram o tipo de Estado. Assim, ocorre a consolidação do papel da mulher enquanto agente no processo de transformação social.

Agenda política de gênero: limites e possibilidades

A possibilidade de romper com as fronteiras políticas que acentuam a exclusão social na periferia do mundo desenvolvido, bem marcante em relação às mulheres, implica em desenvolver modalidades de ação política, que incorporem os aportes da sociedade civil a fim de promover a cidadania das mulheres e a equidade de gênero. Neste marco, a elaboração, a coordenação e a implantação de políticas orientadas pelo enfoque de gênero, outorgam vigência e importância a uma temática capaz de promover tanto o

fortalecimento da democracia como a construção de um projeto de sociedade capaz de garantir o desenvolvimento humano e a justiça social.

As avaliações substantivas dos procedimentos, alcances, resultados e impactos dos diversos planos de ação voltados para a equidade de gênero, no entanto, em alguns casos ainda mostram-se insuficientes, em outros, denotam limites e riscos que se apresentam desde sua implementação até a sua evolução. É certo, porém, que instrumentos dessa natureza tornam as mulheres mais visíveis, legitimam suas ações e reivindicações e permitem a incorporação na agenda pública de temas que normalmente não são considerados prioritários. Ademais, podem integrar homens e mulheres no debate sobre as formas de relacionamento social entre os gêneros (Bruena e González, 2001).

Daí a pertinência de incorporar aos estudos feministas o exame de processos que retratem a mulher como sujeito e protagonista; de integrar enfoques anteriores e novos e, de aprofundar determinadas temáticas e métodos, sempre pelo resgate do mais pertinente e do que permitirá fortalecer gradualmente a cidadania das mulheres (Llanos, 2000). Afinal, é nesse marco que pode ser situado o debate acerca da importância de desenvolver e aperfeiçoar mecanismos e estratégias que permitam incidir, a um só tempo, sobre o desenho, elaboração, execução e avaliação de políticas públicas de gênero.

Como bem observa Montaña (2003, p.16), a experiência de funcionamento dos mecanismos de defesa da mulher tem demonstrado não ser suficiente a sua proximidade com o poder, pois antes requer que o clima social de gênero existente em um país favoreça a luta pela igualdade. Daí considerar indispensável que movimento e mecanismo estabeleçam uma aliança que seja capaz de promover mudanças na cultura política, para permitir que a idéia da igualdade entre homens e mulheres seja um pressuposto natural para o desenho das políticas. Nas palavras da autora: “só a experiência poderá dizer quanto há de se pressionar e quanto se deve negociar para alcançar esse umbral de legitimidade”.

À procura de uma situação social eqüitativa muito foi conquistado, todavia, um longo caminho ainda precisa ser percorrido para serem superadas

a discriminação e a exclusão histórica a que muitas mulheres continuam submetidas. Vale sublinhar que apesar da expressividade dos avanços obtidos, entre eles o de tornar públicas questões como a da discriminação e das desigualdades de gênero e, registrá-las em uma agenda compartilhada por diferentes países, não foram eliminadas “as tensões e as exclusões que acompanham a participação das mulheres em sociedade” (Prá, 2001). Contudo, fica como legado dessa participação o aprendizado do exercício da cidadania na defesa dos direitos humanos e da equidade de gênero.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALARCÓN, Hernández, Balbina, ALARCÓN, Araceli Vázquez, OLMOS, Eugenia Pérez (comp.). Glosario de términos básicos sobre género. CONMUJER. Comisión Nacional de la Mujer. México, 1999. Disponível em: <http://cedoc.inmujeres.gob.mx>
- ALVES, J. A. Lindgren. A agenda social da ONU contra a desrazão “pós-moderna”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 30, ano 11, p.63-82, 1996.
- ASTELARRA, Judith., Alcance y limitaciones de las políticas de género. In: Villota, Paloma de (ed.). *Las mujeres y la ciudadanía en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Estudios Complutenses, 1998.
- AUMEDES, Noemi El desafío de construir espacios. In. *Ciudades: Planificando la Igualdad*. Unidad Temática Género e Municipio. Uruguay: FESUR, 2001, p.113-117.
- BANDEIRA, Lourdes. *Fortalecimiento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: avançar na transversalidade da perspectiva de gênero nas Políticas Públicas*. Brasília: CEPAL-SPM, 2005 Disponível em: <http://www.bvsde.paho.org/>
- BAREIRO, Line. El Estado, las mujeres y la política a través de la historia latinoamericana. In: MEMORIA DEL II SEMINARIO REGIONAL. De poderes y saberes. Debates sobre reestructura política y transformación social. Montevideo: Doble clic ed./DAWN/REPPEM, 2000. p.11-32
- BRUENA, Silvana, GONZÁLEZ, Mariana.. Democracia en todos los planos. In. *Ciudades: Planificando la Igualdad*. Unidad Temática Género e Municipio. Uruguay: FESUR, 2001, p.73-95.
- CACCIAMALI, Maria Cristina, JOSÉ-SILVA, Maria de Fátima. Mais informalidade, menos cidadania. Os efeitos criados por esse círculo vicioso sobre a formulação de política social na América Latina. *Cadernos PROLAM/USP*, ano 2, v.02, n.2: 5-24, 2003.
- CIDA, Canadian International Development Agency, A Política da CIDA sobre a Igualdade de Gênero, Canadá, 1999. Disponível em: <http://www.acdi-cida.gc.ca>
- CINTERFOR/OIT - Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional. La condición paradigmática de la política pública de equidad de género, 2002. Disponível em: <http://www.cinterfor.org.uy>.

CORTÊS, Iáris R., Matos, Marlise. *Mais mulheres no poder: contribuição para à formação política das mulheres*. Brasília: Presidência da República – SPM, 2010 Disponível em: <http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2010/>

FAO – Fundo das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. Vocabulário referido a gênero. Guatemala, 1996. Disponible em: <http://www.fao.org>

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e políticas públicas na esfera local de governo. Trabalho apresentado no GT07 - Cidade e metropolização, 3ª sessão: Desigualdades, política urbana e governança no XXII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, MG 27 a 31 de outubro de 1998. (mimeo).

GONZÁLEZ, Silvana Bruena, Mariana. Democracia en todos los planos. In. Ciudades: Planificando la Igualdad. Unidad Temática Género e Municipio. Uruguay: FESUR, 2001, p.73-95.

GUZMÁN, Virginia, LERDA, Sandra, SALAZAR, Rebeca. *La dimensión de género en las políticas públicas*. Santiago: CEM (Centro de Estudios de la Mujer), Santiago de Chile, 1994.

GUZMÁN, Virginia. La equidad de género como tema de debate y de políticas públicas. In: Feminismo en transición. Transición con feminismo. Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado. México: Grupo de Educación con Mujeres, 1997. Artículo publicado originalmente bajo el título “La equidad de género en una nueva generación de políticas”. En: Henríquez, Narda (ed.). *Encrucijadas del saber*. Los estudios de género en las Ciencias Sociales. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1996, p.213-230.

_____. La institucionalidad de género en el Estado: nuevas perspectivas de análisis. Serie Mujer y Desarrollo No 32, CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

LLANOS, Gabriela Castellanos. De la concientización al empoderamento: trayectoria del pensamiento feminista en los estudios de género en Colombia. *Centro de Estudios de Género, Mujer y Sociedad*. Santiago de Cali: Universidad del Valle, 2000.

MARIANO, Silvana Aparecida (org.). Vocabulário referido a gênero. Londrina: Secretaria Municipal da Mulher/Editorial Mídia, 2003.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In RICO, Elizabeth Melo (org). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-27

MONTAÑO, Sonia. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. In: LOBO, Thereza; PITANGUY, Jacqueline, MONTAÑO, Sonia. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. Serie Mujer y Desarrollo, No.45, CEPAL, Santiago de Chile, 2003. p.7-21. Disponível em: www.eclac.cl

PEREIRA, Potyara A. P. *Concepções e propostas de políticas sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília. NEPPOS/CEAM/UnB, 1994.

PITANGUY, Jacqueline. Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil. In: LOBO, Thereza; PITANGUY, Jacqueline, MONTAÑO, Sonia. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil. Serie *Mujer y Desarrollo*, No.45, CEPAL, Santiago de Chile, 2003. p.23-40. Disponível em: www.eclac.cl

PITANGUY, Jacqueline; MIRANDA, Dayse. As mulheres e os direitos humanos. In: PUGLIA, June (Coord.). *O progresso das mulheres no Brasil*. Brasília: UNIFEM, 2006, p. 14-31.

PLATAFORMA DE AÇÃO DE BEIJING. IV Conferência Mundial das Nações Unidas sobre a Mulher, Beijing, 1995.

PRÁ, Jussara Reis. Cidadania de gênero, capital social, empoderamento e políticas públicas no Brasil. In: BAQUERO, Marcello (org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/Brasília: Ed. Universidade/UFRGS/ Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), 2001. p.173-208

_____. Políticas públicas de gênero e governabilidade. In. *Políticas para a Mulher*: Secretaria dos Direitos da Mulher/ Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Brasília, 2002. p. 82-83

_____. Políticas de gênero, feminismo e novas institucionalidades. In: NAZZARI, Rosana Kátia. (Org.). *Temas de Ciência Política*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2004. p.223-243

ROEMER, John E. "Variantes de la igualdad de oportunidades", *Fractal* n° 16, enero-marzo, 2000, año 4, volumen V, pp. 151-174.

SANTOS, Graciete. Gênero e desenvolvimento. In: SANTOS, Graciete (Org.). *Gênero e Desenvolvimento Rural: Manual de Orientação para os Agentes da Reforma Agrária*. Brasília: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, 2002.

VALENTE, Virginia Vargas. Presupuestos sensibles al género: las experiencias en América Latina. Ponencia presentada en el panel internacional titulado "Presupuestos nacionales para la equidad". Quito, 25 de octubre de 2000. Disponível em: www.unifemandina.org/docu.html

VENTURA, Miriam. Saúde feminina e o pleno exercício da sexualidade e dos direitos reprodutivos. In: Barsted, Leila L.; Pitanguy, J (org.). *O progresso das mulheres no Brasil 2003-2010*. Rio de Janeiro: Cepia, 2011. Disponível em: <http://www.unifem.org.br/sites/700/710/progresso.pdf>

ZAPATA, Tânia, PARENTE, Silvana. O Desenvolvimento Institucional e a Construção de Parcerias para o Desenvolvimento Local. IDR, 2004. Disponível em: www.idr.org.br/artigos/admin/arquivos/artigo11.php