



CONGRESO INTERNACIONAL

**LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO EN PROSPECTIVA:
NUEVOS ESCENARIOS, ACTORES Y ARTICULACIONES**

9 al 12 de Noviembre. Buenos Aires, Argentina
Área Género, Sociedad y Políticas - FLACSO Argentina

As políticas de gênero no sistema de proteção social brasileiro: Uma estratégia política para a redução da desigualdade de gênero

Neiva Furlin

Al citar este artículo incluir la siguiente información: Trabajo presentado en el Congreso Internacional: “Las políticas de equidad de género en prospectiva: nuevos escenarios, actores y articulaciones” Área Género, Sociedad y Políticas- FLACSO – Argentina. Noviembre, 2010. Buenos Aires, Argentina

As políticas de gênero no sistema de proteção social brasileiro: Uma estratégia política para a redução da desigualdade de gênero¹.

Neiva Furlin²

Introdução

No Brasil, assim como nos países latino-americanos observamos índices de desigualdade social, que resultam do acesso desigual aos recursos que, em geral, se dá de acordo com a origem socioeconômica, gênero, etnia, localização geográfica e idade. Para que se reduza os índices das desigualdades sociais é necessário que a sociedade civil combine os padrões de desenvolvimento econômico com o desenho de políticas públicas de inclusão social e de promoção da cidadania.

Celina Souza (2003) define as políticas públicas como: um conjunto específico de ações do governo que produzem efeitos específicos; a soma das atividades dos governos que agem através da delegação e que influenciam a vida dos cidadãos; o que o governo faz ou decide não fazer, afetando a vida das pessoas. As políticas públicas acabam sendo sempre compensatórias em relação ao desenvolvimento normal da sociedade. Assim, ao programar políticas sociais o Estado pretende equiparar as oportunidades entre ricos e pobres, diminuindo as distâncias sociais, bem como para corrigir as injustiças e desigualdades sociais, que se reproduziram na cultura em relação às questões que dizem respeito ao gênero e à raça.

As desigualdades de gênero, que resultam de um processo de reprodução cultural, atualmente têm merecido grande atenção do Estado, cuja questão se visibiliza no número de políticas sociais que são elaboradas e executadas como tentativa de redução das desigualdades entre homens e mulheres.

De acordo com Teresa de Lauretis, o gênero é o conjunto de efeitos que são produzidos nos corpos por diferentes tecnologias de gênero. A “construção do gênero é produto e processo, tanto de representação quanto da auto-representação” (LAURETIS, 1994, p. 217). Nesse sentido, gênero é uma construção histórica, cultural, relacional e dinâmica

¹ Esse ensaio é parte de um trabalho de conclusão da Disciplina *Políticas Públicas de Caráter Social*, realizada em 2009, no curso de Mestrado em Sociologia da UFPR, ministrada pelas professoras Maria Tarcisa Silva Bega da UFPR e Samira Kauchakje, Professora convidada, vinculada à PUCPR.

² Mestranda do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UFPR e bolsista da CAPES. E-mail: nfurlin@yahoo.com.br.

sobre o masculino e o feminino, cujas representações acabam por naturalizar papéis sexuais e sociais. Certas representações do masculino e do feminino reproduzidas na cultura patriarcal contribuíram para a exclusão das mulheres em espaços públicos e legitimaram a opressão e a violência contra a mulher. As políticas de gênero, além de operarem no plano econômico e político, visam atingir a própria dinâmica cultural, no sentido de contribuir para a construção de novas representações culturais sobre os papéis sexuais e, isso não se resolve somente em uma ou duas gestões políticas de governo, já que a mudança cultural é um processo lento.

Portanto, o objetivo deste trabalho é evidenciar como se deu a trajetória das políticas de gênero no sistema de proteção social brasileiro, bem como os fatores que estão ligados a sua consolidação e ao seu fortalecimento durante o governo Lula. Discute-se, ainda, as iniciativas de programas atuais, os desafios na implementação das políticas de gênero, vislumbrando algumas proposições que possibilitam dar maior impulso a concretização das ações do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres – PNPM.

Para este estudo utilizou-se de pesquisa bibliográfica, das notícias do Jornal CFEMEA e consulta à documentos da Secretaria de Política para as Mulheres. Como base teórica, das perspectivas de gênero de Teresa de Lauretis (1994) elegemos a compreensão de políticas públicas de Celina Souza (2003) a classificação das políticas de Arrigada (2006) e as concepções de Sônia Draibe (1989), no que diz respeito ao modelo de proteção social brasileiro permitiu compreender a trajetória das políticas de gênero no Brasil.

1. As políticas de gênero no contexto das políticas públicas

Tradicionalmente o Estado buscou cumprir sua responsabilidade social em três diferentes funções: a) provisão e produção de bens (educação, saúde, previdência, seguridade e outros); b) função financeira e compradoras de serviços; e função reguladora dos aspectos institucionais. No entanto, o sistema de proteção social brasileiro passou por um processo de transformação ao longo dos anos³. As grandes mudanças se deram a partir da Constituição Federal de 1988 que, na concepção de Draibe (1989), representou um avanço significativo no que diz respeito ao modelo de proteção social brasileiro até então vigente. Ela consagrou novos direitos sociais e princípios de organização da política social, permitindo alterar alguns pilares básicos do Estado de bem-estar social no Brasil, ou seja, se projetou um deslocamento

³ Para aprofundar o processo de transformação do Sistema de Proteção Social Brasileiro na execução de políticas públicas, até 1990, consultar o artigo de Sonia Draibe (1989): "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas". In: *Políticas Sociais e organização do trabalho*.

do modelo meritocrático-particularista na direção do institucional-redistributivo, como um modelo de proteção social de caráter mais universalista e igualitário.

As inovações trazidas pela constituição de 1988 sugeriu um adensamento do caráter redistributivista das políticas sociais com maior responsabilidade pública na sua regulamentação, produção e implementação. A ampliação e extensão dos direitos sociais e a universalização do acesso e da cobertura das políticas sociais vieram acompanhadas com a necessidade de certo afrouxamento do vínculo contributivo, como um princípio estruturante do sistema e com a necessidade de um maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema de proteção social.

A partir dessas mudanças na década de 1990 e início do século XXI, a implementação de políticas públicas focalizadas ganham espaço no sistema de proteção social, tidas como importantes no processo de redução da pobreza e da desigualdade social. Observa-se, ainda, a emergência de políticas com propostas de ação afirmativas direcionadas para minorias étnicas e para as mulheres, com caráter compensatório, cuja orientação visa corrigir as desigualdades sócio-culturais e garantir os direitos sociais dessas novas demandas. Entre essas, encontramos as políticas de cotas para mulheres, nas candidaturas políticas e as cotas para negros e indígenas, nas universidades e no serviço público federal.

Com isso, o sistema de proteção social brasileiro passou a executar políticas públicas transversais, ou seja, de ações articuladas em diferentes setores no intuito de garantir a inclusão social e o fim da discriminação contra grupos minoritários. Dentre as ações citamos as que se remetem à diversidade, etnia, gênero, sustentabilidade e família. Na concepção de Irma Arrigada (2006) esta nova realidade, que emerge em todo o contexto latino-americano, requer instituições que ocupem um lugar central no aparato social, cercadas dos altos níveis de decisão política, agregada com formação de interação e execução descentralizadas, mais próximas possíveis dos cidadãos. Assegura a necessidade de uma nova institucionalidade que incorpore as políticas transversais e desperte a sensibilização sobre os temas da igualdade, não só junto da população, mas também junto aos que decidem e executam as políticas públicas.

1.2 A emergência das políticas de gênero e sua conexão com o contexto latino-americano.

De acordo com o que já relatamos, os mecanismos de gênero criado pelo Estado integram as políticas transversais e são orientados para a redução da igualdade de gênero e para impulsionar a cidadania plena das mulheres. Essa dinâmica que se evidencia atualmente nas políticas sociais brasileiras estão vinculadas à um contexto sócio-político mais amplo. Por

exemplo, na América Latina a legitimação e institucionalização dos temas relacionados com o gênero se consolidaram a partir da década de 1980. Tais processos foram se desenvolvendo nas sociedades concretas com distintos graus de diversidade cultural, de densidade organizativa e de sistema políticos. As possibilidades de legitimar a existência das desigualdades de gênero, como problema público, aparecem condicionadas à ordem econômica, política, legal e institucional. A situação da desigualdade de gênero e de etnia passou a ser vista como algo não mais concebido dentro de uma sociedade democrática, que pretende criar condições para a justiça social.

Nos anos 1990, o enfoque de gênero foi se consolidando no processo de institucionalização, isso em parte, pelo avanço dos processos políticos de participação de diversos atores do setor público e de organismos não governamentais. Segundo Arrigada (2006) a criação dos mecanismos encarregados pelos temas de gênero, no Estado, encontrou espaço nos momentos de recuperação da democracia. As instâncias de gênero foram criadas no momento em que houve uma mudança significativa no clima político nacional, frente às alternativas parlamentares do governo e de campanhas com forte pressão dos grupos de mulheres. Os acordos das sucessivas conferências internacionais do sistema das Nações Unidas, na década de 90, significaram uma pressão a favor da redefinição do sentido e alcance da institucionalidade de gênero. (GUSMÁN, 2005)

Os mecanismos de gênero foram evoluindo nos seus objetivos. Assim, na década de 80 se priorizou desenvolver projetos para as mulheres, promover o melhoramento do bem estar das trabalhadoras, efetuar ações no dia internacional das mulheres, defender direitos das mulheres e apoiar as mulheres de bairros periféricos, cujo foco era incorporá-las no desenvolvimento, a partir de um caráter mais assistencial. A institucionalização das políticas com perspectiva de gênero se originou nos anos 80, com o objetivo de criar as bases necessárias para erradicar todas as formas de discriminação contra as mulheres. Um pontapé inicial foi a convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, adotada pelas Nações Unidas em 1979. (ARRIGADA 2006).

O enfoque da igualdade e de eficiência aparece a partir dos anos de 1990. O Estado passa a incorporar o gênero nas políticas públicas por meio de políticas orientadas para a igualdade das mulheres. Pretendia-se criar condições para a igualdade de oportunidades para as mulheres por meio da formulação de políticas e programas destinados as mulheres. Já, a partir do ano de 2000 um novo enfoque, baseado nos direitos, passa a dar sustentação no desenvolvimento das políticas de gênero.

Arrigada (2006) classifica as políticas públicas que, na América Latina, buscaram responder a demanda da igualdade de gênero, em três categorias: Políticas de igualdade de oportunidades; Políticas de ação positiva ou afirmativas; e Políticas transversais e paridade nas políticas públicas

Com essa classificação, Arrigada (2006) mostra que na AL existe uma diversidade de combinações principalmente de políticas de igualdade de oportunidades e de ação afirmativas, junto com os esforços mais recentes em torno da transversalidade das políticas de gênero, que trouxe êxitos relativos. Para essa autora, uma visão integral das políticas de gênero na educação, na saúde, na previdência, no emprego coloca em evidências as distintas instâncias de defesa dos direitos das mulheres. A ausência de uma visão integral e de um forte eixo em temas de gênero pode produzir um aumento da fragmentação setorial e da coordenação.

No Brasil as políticas de gênero se fortaleceram, ganharam espaço e visibilidade com o governo Lula. Essas políticas se concretizam num jogo de combinações entre as três classificações feitas por Arrigada (2006). Em geral são políticas transversais que perpassam as demais políticas sociais, sendo articuladas a partir de uma Secretaria Nacional em conjunto com os diferentes setores do governo. Operam no plano das políticas compensatórias e afirmativas que visam garantir a inclusão social e o fim da discriminação e das desigualdades sociais, construídas e reproduzidas pela cultura.

Embora as políticas de gênero no Brasil sigam a tendência latino-americana, o atual desenho é resultado, também, de uma trajetória histórica específica, na qual se destaca o conjunto de mobilizações articuladas pelas mulheres tanto na luta pelos seus direitos quanto pela implantação de políticas públicas voltadas para a superação das desigualdades sociais. Desse modo, a implantação das políticas públicas e serviços de atendimento às mulheres em situação de violência, não é algo novo, mas resulta das pressões desenvolvidas pelos movimentos feministas no mundo e no Brasil, a partir dos anos 1970.

Se formos verificar toda a trajetória feita pelos movimentos de mulheres em suas diferentes vertentes, na luta pela conquista legal de seus direitos, podemos afirmar que as políticas públicas para as mulheres e políticas voltadas para a igualdade de gênero, mais do que uma iniciativa do poder político governamental, é antes resultado de uma luta incansável das mulheres que conseguiram fazer contemplar na constituição de 1988, alguns de seus direitos e que continuaram pressionado o poder público para essas conquistas fossem regulamentadas e concretizadas através da concessão de políticas públicas.

Frente a limitação do artigo, não relatamos aqui a trajetória das conquistas das mulheres na garantia dos seus direitos e o processo feito na implantação de políticas

orientadas para a diminuição das desigualdades sociais de gênero antes do Governo Lula, já que priorizamos mostrar como foram redesenhadas as políticas de gênero, a partir deste governo, suas iniciativas e desafios.

2. O desenho das Políticas de Gênero no Governo Lula

O grande marco que consolidou e ampliou as políticas de gênero no Governo Lula foi a criação da *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres* - SPM⁴, ligada diretamente à Presidência da República, em vista da construção da igualdade de gênero. A função da SPM se volta para o desenvolvimento de ações conjuntas com todos os Ministérios e Secretarias Especiais, com o desafio de incorporar as especificidades das mulheres nas políticas públicas e o estabelecimento das condições necessárias para a sua cidadania.

Atualmente os organismos administrativos governamentais responsáveis pela operação das políticas públicas de gênero no Brasil estão assim institucionalizados: Secretaria de Políticas para as Mulheres, os Conselhos Nacional e Estaduais dos Direitos das Mulheres e as Coordenadorias, Assessorias e Núcleos de Políticas de Gênero Municipais. Tal estrutura revela processos de uma nova institucionalidade, que visa planejar, articular, executar e monitorar as políticas de gênero, como uma política transversal que se implementa em parceria com os diferentes setores do governo, cujo principal foco é a redução da desigualdade de gênero e o combate da discriminação contra as mulheres.

Segundo o *Centro Feminista de Estudos e Assessoria* - CEFMEA, no Brasil é possível evidenciar dois tipos de políticas de gênero: a) *As com ênfase no desenvolvimento* que se focam nas mulheres atingidas pela exclusão, como negras, mães solteiras e chefes de família; b) *As com ênfase nos direitos*, que visam retirar a mulher da invisibilidade, elevando-a condição de sujeito com inclusão no espaço de cidadania. Essa última busca fortalecer a participação das mulheres em espaços de poder e de decisão de políticas, espaços esses onde elas podem disputar recursos, ter voz nos mecanismos de controle social, bem como decidir a respeito das prioridades de governo.

O planejamento que definiu o desenho das políticas de gênero nos últimos anos, no Brasil, envolveu esferas do governo e a participação da sociedade civil nos diferentes níveis municipal, estadual e nacional, conforme os princípios que caracterizam o atual Estado de bem-estar social. Nesse processo, destaca-se principalmente a participação dos movimentos de mulheres e movimentos feministas.

⁴ Criada em 1º de janeiro de 2003, no primeiro dia de governo.

No segundo ano de seu mandato, através da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Presidente da República convocou a *I Conferência Nacional de Políticas Públicas para Mulheres*, visando levar a cabo o seu compromisso político de combater as discriminações contra as mulheres e de promover a igualdade de gênero. Essa I conferência, realizada em julho de 2004⁵, foi um marco na afirmação dos direitos das mulheres e do início de um compromisso por parte do poder público com a construção da igualdade de gênero e a igualdade racial, cujo compromisso dependia da elaboração de uma política de gênero com atribuições claras e bem definidas nas três esferas do Governo. As plenárias municipais e estaduais enviaram quase quatro mil propostas indicativas de programas, cujas ações e projetos foram condensados pela conferência nos seguintes eixos temáticos

1. Enfrentamento da Pobreza: geração de renda, trabalho, acesso ao crédito e a terra.
2. Superação da violência contra as mulheres – prevenção, assistência e enfrentamento
3. Promoção do bem-estar e qualidade de vida para as mulheres: saúde, moradia, infra-estrutura, equipamentos sociais e recursos naturais.
4. Efetivação dos direitos humanos das mulheres: saúde, moradia, infra-estrutura, equipamentos sociais e recursos Naturais.
5. Desenvolvimento de políticas de educação, cultura, comunicação e produção do conhecimento para igualdade⁶.

As diretrizes resultantes dessa I Conferência orientaram a elaboração do *Plano Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres – PNPM*⁷, focado para a ampliação do direito das mulheres e a construção da igualdade de gênero. Assim, o reconhecimento das mulheres como sujeito de direitos e como sujeito político é parte das propostas para as políticas de gênero que visam promover maior acesso e participação das mulheres nos espaços de poder, como uma forma essencial de democratização do Estado e da sociedade. As ações do Plano remetem à uma ação política articulada como os diferentes setores do governo

As 199 ações do primeiro PNPM foram distribuídas em 26 prioridades que se articularam em torno de 15 objetivos. As indicativas de ação envolvia 4 linhas de atuação e, mais uma específica para a gestão, monitoramento e avaliação do PNPM, conforme se pode verificar abaixo

1. Autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania.
2. Educação inclusiva e não sexista
3. Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos.

⁵ Segundo os Anais da I Conferência de Política para as mulheres, o processo de preparação, teve envolvimento de 120 mil pessoas desde as plenárias municipais e conferências estaduais. (<<http://200.130.7.5/spmu/docs/anais.pdf>>)

⁶ Cf. Anais - I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, 2004.

⁷ O plano traduz o compromisso do Presidente da República de a) combater todas as formas de discriminação contra as mulheres e b) afirmar as diferenças para promover a igualdade. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2005).

4. Enfrentamento da violência contra as mulheres
5. Gestão, monitoramento, avaliação e controle social do Plano nacional de Políticas Públicas para as mulheres.

Houve toda uma articulação com os diferentes ministérios para a elaboração do PNPM e definição das linhas de atuação que reflete a dimensão da transversalidade do desenho das políticas de gênero, as quais passaram a ser implementadas pelos diferentes setores do governo, a partir da ação dos seus referidos ministérios. Essa estreita relação com os ministérios evidencia que o PNPM, mais de que um plano de uma Secretaria Especial é um plano de governo

Passados dois anos do PNPM, a SPM reconheceu que a implementação do plano foi um aprendizado tanto por parte do governo como da sociedade e mostrou que a transversalidade de gênero continuava sendo um desafio, já que sua concretização não tinha sido alcançada na gestão das políticas públicas. Segundo a SPM (2006)⁸ garantir que a equidade de gênero perpassasse as políticas públicas significa que se atue em três direções ao mesmo tempo, ou seja, se faz necessário fomentar a articulação intersetorial das ações no campo das políticas sociais federais; fomentar a articulação das diferentes esferas do governo (Federal, Estadual e Municipal); e estimular a cooperação entre indivíduos e instituições de esfera privada – governos, empresas, organizações não governamentais, entre outras. Outro desafio é a implementação do orçamento com a perspectiva de gênero, já que os orçamentos das três esferas do governo, num primeiro olhar, parecem permanecer neutros em relação as desigualdades de gênero, uma vez que os papéis sociais construídos para o sexo masculino e feminino são ignorados, bem como os impactos que as políticas públicas exercem sobre ambos.

Em preparação à *II Conferência Nacional de Políticas Públicas para Mulheres - II CNPM*⁹, fez-se um processo de avaliação sobre a implementação das ações do primeiro PNPM, tanto nos processos de execução como nos impactos sentidos, nas três instâncias de governo. A II CNPM pretendeu firmar as propostas dirigidas às diferentes esferas e instâncias de poder do Estado brasileiro, em vista da reafirmação e ampliação do compromisso de eliminar a desigualdade entre homens e mulheres. Para isso elegeu como tema central de debate para a conferência - “a participação política das mulheres”, que se justificava “pela necessidade e importância desta participação como ação transformadora das estruturas e das instituições, e também da cultura e das mentalidades gerando novas relações sociais” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, II CNPM, 2007, p, 29). Assim a segunda conferência

⁸ Documento preparativo para a II Conferência Nacional, 2007.

⁹ A II CNPM se realizou em 2007.

teve como objetivos centrais: avaliar a implementação do PNPM 2005-2007 e dialogar sobre a participação das mulheres nos espaços de poder¹⁰.

As contribuições das bases enviadas à II CNPM possibilitaram eleger as linhas prioritárias para a ação do governo, que orientaram a elaboração do *II - Plano Nacional de Políticas Públicas para Mulheres - II PNPM*. As ações foram sistematizadas em onze eixos, os quais abordam os principais temas e áreas de preocupação que foram sugeridas pelas mulheres nas conferências municipais e estaduais. Para cada eixo estratégico foram traçados objetivos, prioridades e metas, que se concretizam em 394 ações. Vejamos como foram definidas as linhas de atuação para o governo

1. Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho com inclusão social.
2. Educação inclusiva e não sexista, não racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica
3. Saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos.
4. Enfrentamento de todas as violências contra as mulheres
5. Gestão, monitoramento, avaliação e controle social do Plano Nacional de Políticas Públicas para as mulheres.
6. Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão.
7. Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, soberania e segurança alimentar.
8. Direito à Terra, moradia digna e Infra-estrutura social nos meios rural e urbano considerando as comunidades estaduais.
9. Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias.
10. Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia
11. Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas¹¹.

O II PNPM, além de ampliar os eixos estratégicos de ação de seis para onze, que incluem outras problemáticas sociais a serem integradas nas políticas transversais de gênero, acrescenta outros aspectos, nos dois primeiros eixos temáticos (inclusão social para o eixo I, que se refere ao trabalho e, uma educação não racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica, para o eixo II, sobre a Educação inclusiva). Sem dúvida, o II PNPM representou um avanço para as políticas públicas de gênero, como proposta de ações direcionadas à reduzir as desigualdades sócio-culturais de gênero. No entanto, resta avaliar como o plano e suas ações estão sendo implementadas pelo comitê de monitoramento, que integra nove Ministérios, órgãos da administração federal, além de representantes de mecanismos governamentais de políticas para as mulheres e do *Conselho Nacional de Direitos da Mulher – CNDM*.

No conjunto das políticas públicas voltadas para a redução da violência doméstica e familiar contra a mulher, outro marco significativo que ocorreu durante o governo Lula foi a

¹⁰ Participaram da II CNPM 2.700 delegadas, eleitas nas conferências municipais e estaduais, cuja mobilização envolveu em torno de 200 mil brasileiras.

¹¹ Cf. II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

sanção da lei de número 11.340, nomeada como Lei Maria da Penha Maia¹², em homenagem à uma mulher que virou símbolo contra a violência doméstica¹³. Entre as várias mudanças promovidas pela lei está o aumento no rigor das punições das agressões contra as mulheres, quando ocorridas no âmbito doméstico ou familiar. Essa lei tem recebido muitas críticas tanto positivas como negativas. Embora questionada e revista, em alguns de seus aspectos, ela se configura como um dos instrumentos atuais na luta contra a violência doméstica e a punição dos responsáveis.

2.1 Iniciativas e desafios atuais

No discurso do atual governo constatam-se avanços significativos em diferentes frentes sociais para as políticas de gênero, que pode ser evidenciada nas diversas ações contidas no II PNPM. Além de uma série de iniciativas mais antigas, atualmente a SPM vem implementando alguns programas específicos, em conjunto com alguns Ministérios visando a execução das ações do PNPM. Entre esses programas citamos: Programa de enfrentamento à feminização das DST e HIV, de AIDS; Programa Pró-Equidade de Gênero; Programa Mulher e Ciência; Programa Gênero e Diversidade na Escola;; Programa Mulheres Construindo Autonomia na Construção Civil; Programa Trabalho, Artesanato, Turismo e Autonomia das Mulheres.

Esses programas são iniciativas concretas de interferência social que visam a concretização dos objetivos do II PNPM. Entretanto, apesar dessas e outras iniciativas e dos avanços que as políticas de gênero representam no conjunto das demais políticas públicas, pelo seu foco estar direcionado à redução da desigualdade de gênero e ao combate da discriminação contra as mulheres, os resultados desse processo parecem ser lentos, uma vez que isso requer uma mudança cultural. Continuamos convivendo com altos índices de desigualdade tanto no espaço da política, que atualmente tem 8,7% de deputadas na Câmara e 13% de mulheres no Senado¹⁴, como no mercado de trabalho, onde as mulheres, embora tenham altos níveis educacionais, ainda recebem salários menores que os homens. Os direitos das mulheres nem sempre são garantidos e os níveis de violência contra a mulher e de impunidade dos responsáveis ainda são altos.

¹² A Lei Maria da Penha foi sancionada em agosto de 2006.

¹³ Em 1983, o marido de Maria da Penha Maia, o professor universitário Marco Antonio Herredia, tentou matá-la por duas vezes. Só foi punido depois de 19 anos de julgamento e ficou apenas dois anos em regime fechado. Ela mesmo paraplégica passou atuar em movimentos sociais contra violência e impunidade .

¹⁴ Segundo o Jornal FEMEA, maio/abril/junho de 2009, p.10, até então as mulheres nunca fizeram parte da mesa diretora da Câmara e, no Senado, tem conseguido uma suplência ou outra.

Outro desafio se relaciona aos baixos níveis de execução orçamentária nas ações que dependem de financiamento para concretizar as prioridades do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. De acordo com Boletim do CFEMEA¹⁵, isso é evidente no eixo relativo à Saúde da Mulher, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos, cujo orçamento não é condizente com o estabelecido pelo II Plano. Já, para as ações que financiam o enfrentamento da violência contra as mulheres, que é outra prioridade do II PNPM, o projeto de lei orçamentária, encaminhado pelo governo federal ao Congresso, aumenta em apenas 4% o orçamento para o próximo ano. Nesta perspectiva, um estudo do CFEMEA¹⁶ mostrou a ineficácia do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO de 2010, na garantia dos direitos das mulheres.

A análise aponta que instrumentos na LDO dão maior flexibilidade para gastos orçamentários, mas pouca garantia de priorização de recursos para os direitos humanos e a igualdade de gênero. Aponta também que a crise financeira está refletida nas disposições no Projeto de Lei, que mantém a rigidez da política fiscal definida nos anos anteriores. (CFEMEA, Boletim n. 16, 2009)

O estudo utilizou como referenciais a metodologia do *Orçamento Mulher*¹⁷ e o *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*, cuja análise buscou avaliar em que medida o PLDO 2010 promove, de fato, os objetivos do governo que é o de superar as desigualdades sociais, de gênero e étnico-raciais. Para o CFEMEA, as constatações são de que o projeto não traz muitas garantias nesse sentido.

A constatação de poucos recursos destinados às políticas transversais de gênero, também aparece na pesquisa do IPEA (2009), a qual além de rever os problemas que estão impedindo a aplicação de ações em diferentes setores do Governo, evidenciou que as secretarias especiais, como a *Secretaria de Políticas para as Mulheres* e a *Secretaria de Igualdade Racial*, articuladoras de políticas específicas, precisam de mais recursos financeiros para aplicar as medidas que garantem a transversalidade de ações nos diferentes setores do governo, responsáveis pelo gerenciamento dessas políticas públicas.

Gilda Cabral¹⁸ (2009), em uma entrevista concedida ao Jornal Fêmea, mencionou que, atualmente, o orçamento não é apenas um instrumento técnico, mas um instrumento de luta política para as mulheres, uma vez que a participação das mulheres no orçamento público

¹⁵ CFEMEA - Boletim Orçamento Mulher - 09/11/2009 - Número 23.

¹⁶ CFEMEA - Boletim 20/05/2009 - Número 16.

¹⁷ O *Orçamento Mulher* é uma metodologia desenvolvida em 2002 para o acompanhamento do orçamento público federal sob as perspectivas de gênero e étnico-racial. Contempla uma seleção de 86 programas do Planejamento Governamental (PPA 2008-2011) do Governo Federal que são mais estratégicos para a promoção dos direitos das mulheres e da igualdade de gênero e étnico-racial. O acompanhamento dos recursos alocados e executados nesses programas pode ser feito pelo site www.senado.gov.br/signa, acessando-se os links: Orçamentos Temáticos e em seguida Orçamento Mulher. (CFEMEA - <http://www.cfemea.org.br/>) (CFEMEA)

¹⁸ Gilda Cabral é sócia e fundadora do CFEMEA.

é mais uma das tentativas para melhorar as ações governamentais, implementando políticas públicas que tragam melhorias efetivas para a vida, não só das mulheres, mas para a vida de todas as pessoas. Para Gilda Cabral a atuação no orçamento público é uma das formas de influenciar no uso dos recursos públicos e garantir a efetivação dos direitos das mulheres. Isso nos faz pensar que hoje uma das formas de lutar por cidadania das mulheres é acompanhar a execução do orçamento do governo nas diferentes ações. Essa é uma das bandeiras de luta e de pressão social, sobretudo, quando se constata a existência de muitos programas e ações governamentais com execução zero do orçamento destinado para tais ações.

Em setembro, o orçamento mulher tinha executado apenas 55,29%, considerando os valores pagos dos recursos autorizados. É importante que a população saiba que existem muitos programas e ações com execução zero. E que até o momento (outubro) nada foi empenhado, como é caso de duas ações bem importantes para as mulheres: a ação 7K02 - Apoio à Implantação de Centros Especializados de Perícia Médico-Legal em Atendimento à Mulher Vítima de Violência - Lei Maria da Penha do Programa 1453 (Pronasci) que tem para este ano uma verba de 500 mil reais e não gastou absolutamente um único centavo. Outro programa é o Trabalho Doméstico Cidadão que é executado pela ação 4733. Este caso, em minha opinião, é um escândalo. Em 2006 e 2007 essa ação executou 95,33% e 99,87% de sua verba de R\$27,9 milhões e R\$9 milhões. Em 2008, quando se direcionou o programa especificamente para o trabalho doméstico, além de diminuir muito o dinheiro, o processo emperrou. Essa ação 4733, do programa 0101, teve valor aprovado em 2008 de R\$7,2 milhões e, em 2009, de R\$3 milhões, mas nada foi gasto. Nenhum centavo. (CABRAL, 2009)

O relato acima mostra a existência de limites e desafios nos processos de implementação das ações do II PNPM. Há um discurso avançado de políticas de gênero, no entanto sua execução está muito aquém. Isso também revela a necessidade urgente de um acompanhamento efetivo na elaboração e execução orçamentárias por parte das organizações de mulheres, como uma forma atual de luta por serviços públicos de melhor qualidade e de garantia de direitos, sobretudo quando está em jogo a construção de relações igualitárias de gênero. Segundo Cabral (2009) para acompanhar o orçamento público as mulheres precisam somente saber que são cidadãs, que têm direitos e que as ações governamentais são materializadas nas três leis orçamentárias: *Plano Plurianual - PPA*, *Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO* e *Lei Orçamentária Anual - LOA*. Tais ações devem ser planejadas e executadas para garantir esses direitos. Por isso as mulheres precisam saber o que querem, ou seja, que políticas e ações que o governo possui para melhorar a condição de suas vidas e exercer o seu direito de cidadania.

3. Considerações finais: conquistas, desafios e possibilidades

Após evidenciar a emergência e a trajetória das políticas de gênero, no sistema de proteção social brasileiro, procuramos chamar atenção para aspectos que foram mencionados neste ensaio e que parecem relevantes no contexto das políticas sociais. Assinalamos, também, algumas perspectivas futuras que podem garantir a efetividade dessas políticas, no processo de redução das desigualdades sócio-culturais de gênero.

Não há como negar a importância das políticas de gênero no conjunto das políticas públicas, quando se pretende construir uma sociedade democrática, igualitária e participativa, cujos princípios são metas constitucionais. Essas políticas são iniciativas que emergem dentro de um contexto cultural global. Na América Latina elas vêm se consolidando amplamente e se operam como políticas transversais, que são articuladas por diferentes setores do governo, no intuito de reduzir as desigualdades de gênero na estrutura social e combater as discriminações contra as mulheres. Tal realidade revela, de certa forma, que as políticas de gênero são parte de uma rede de lutas compartilhadas, sobre problemáticas que precisam ser enfrentadas e, que envolvem as experiências cotidianas das mulheres e as condições sócio-culturais que lhe foram colocadas.

As conquistas relacionadas à cidadania e à implantação de políticas públicas orientadas para as mulheres foram, sem dúvida, resultados de lutas históricas. Isso nos faz afirmar que a atual configuração das políticas de gênero, mais do que iniciativas governamentais, elas são parte das lutas impulsionadas pelos movimentos feministas e organizações das mulheres, que ocorreram antes da Constituição de 1988, como garantia de agenda e, posteriormente, como pressão para que as conquistas constitucionais fossem regulamentadas e executadas.

Destaca-se o papel significativo do Governo Lula na consolidação e ampliação das políticas de gênero, através da criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, cuja iniciativa exigiu uma nova institucionalidade e, conseqüente reorganização da estrutura política de governo que permitisse a transversalidade das ações políticas. Outro aspecto importante, na trajetória dos últimos anos, visível nas três instâncias de governo, foi a grande mobilização, participação e contribuição das mulheres no redesenho das políticas de gênero. As ações propostas para diferentes programas sociais de perspectiva intersetorial, revelam a importância política do PNPM como uma estratégia possível na redução das desigualdades de gênero e o combate da discriminação contra as mulheres.

Apesar das iniciativas louváveis e de um discurso político avançado, no que se refere às políticas de gênero, há também desafios que precisam ser superados, como a necessidade de um empenho maior por parte dos diferentes setores do governo na execução das ações

transversais de gênero, uma vez que, concretamente, ainda não se obteve resultados significativos quanto aos objetivos propostos nessas políticas. Outro desafio é o reduzido orçamento destinado a essas políticas transversais, que impede um trabalho mais efetivo, por parte da SPM, na implementação das políticas de gênero, como bem mostrou a pesquisa do IPEA (2009) e os estudos do CFEMEA. Por outro lado, há também o problema dos baixos níveis de execução orçamentária dos recursos liberados para as políticas sociais de gênero. Isso revela, concretamente, a pouca vontade política na execução das ações que buscam reduzir as desigualdades de gênero¹⁹, cujas ações resultaram e foram deliberadas por meio de um amplo processo de participação, tanto dos diferentes setores do governo como das diversas organizações da sociedade civil.

Essa problemática aponta, então, um novo compromisso de agenda para o movimento feminista e organizações de mulheres que é a participação e acompanhamento efetivo no Orçamento Público, tanto no seu processo de elaboração, quanto de execução. Esta parece ser uma ferramenta atual de luta política pela melhoria das ações governamentais e para a implementação de políticas que contribuam na redução das desigualdades de gênero e das discriminações contra as mulheres. Portanto, a garantia da execução das ações do II PNPM não depende somente da boa vontade política do atual governo, mas de um acompanhamento efetivo na luta por índices orçamentais compatíveis à execução das ações, bem como no monitoramento para que, de fato, esse orçamento seja executado. Por outro lado, se faz necessário, também, que o governo repense os atuais níveis dos recursos destinados às políticas de gênero, para que essas possam ser concretizadas e para que o PNPM se transforme em uma experiência governamental inovadora no enfrentamento do problema sócio-cultural da desigualdade de gênero.

Sem dúvida, no Brasil há uma trajetória significativa na luta por relações igualitárias de gênero nas diferentes áreas sociais. Porém há ainda muito por fazer e esse desafio precisa ser enfrentado com a pressão e a participação efetiva dos diferentes movimentos e organizações das mulheres. Essa participação não pode ser reduzida somente às conferências municipais, estaduais e nacionais, espaços esses que são canais políticos importantes por onde passam as decisões das ações que dão corpo ao PNPM. Deve acontecer também através do acompanhamento efetivo do Orçamento Público, pois é por meio deste que se garantem os recursos financeiros para a implementação das ações do PNPM e, a conseqüente garantia dos

¹⁹ Esse descaso político não se refere somente às políticas transversais de gênero, mas também de outras minorias étnicas.

direitos e do exercício da cidadania das mulheres, sobretudo quando está em questão a construção de relações igualitárias de gênero.

Neste sentido, o Aparelho do Estado é também um dos espaços em que as mulheres poderiam atuar politicamente, se ocupando do tema da execução orçamentária, como gestoras públicas feministas. Isso porque, atualmente, existe um quadro expressivo de mulheres nos serviços públicos, sobretudo em algumas áreas onde houve um processo de feminização da profissão, como é o caso da área da saúde e da educação. No entanto, parece que essas mulheres, em geral, não se reconhecem como representantes de uma minoria, que ainda não participa de forma equitativa da cidadania social. Pergunta-se então, se não seria necessário que o movimento feminista, ou que as mulheres articuladas em prol da própria causa, se “apropriassem do Estado”, como estratégia de conscientização e de mobilização em torno das políticas de igualdade de gênero? Sem dúvida, não basta deixar essa luta somente para os gestores/as do governo, responsáveis pela execução das políticas de gênero, quando se precisa mudar a mentalidade e a própria dinâmica cultural. Algumas possibilidades poderiam se concretizar, sobretudo no espaço da educação, que é um dos canais de formação e de reprodução cultural. Assim, como gestoras feministas de políticas públicas no interior do Estado, as mulheres poderiam propor que o tema gênero, lei Maria da Penha, entre outros, integrassem a grade curricular das escolas e das universidades e fosse parte dos conteúdos exigidos para concursos públicos. Mais do que política, a perspectiva de gênero precisa permear todas as práticas sócio-culturais e educacionais, quando se objetiva, de fato, a construção de sociedade democrática e equitativa.

Sendo que a desigualdade de gênero é resultado de uma dinâmica cultural fundada em uma estrutura patriarcal e androcêntrica, que reproduziu certos papéis sociais de gênero, as políticas destinadas à corrigir ou reduzir essas desigualdades, não podem ser um projeto de uma ou duas gestões políticas de governo, já que a mudança cultural é um processo longo e lento. Tal situação nos permite pensar que, além de políticas que operem no plano econômico, ligado a distribuição justa de renda e a participação no mercado de trabalho e da produção ou, que operem no plano político, a partir de cotas que ajudem a reduzir as desigualdades de gênero na representação do poder político, essas políticas precisam também atingir a própria dinâmica cultural e, isso é um processo de longo prazo. Nesse sentido, as políticas de gênero que se configuraram no atual sistema de proteção social brasileiro, são sim uma estratégia política significativa para a construção da igualdade de gênero, mas há ainda muitos ponteiros a serem acertados para que esse ideal seja concretizado.

Enfim, além do que já mencionamos acima, este ensaio de pesquisa contribui, ainda, para evidenciar a trajetória das políticas de gênero no contexto do sistema de proteção social brasileiro, bem como para visibilizar o atual quadro dessas políticas no contexto das políticas públicas, sobretudo no desenho que foi se configurando após a constituição de 1988, cuja consolidação, fortalecimento e visibilidade se deram no atual governo. Frente ao que abordamos neste ensaio, sente-se o desafio de um estudo mais apurado que mostre como estão sendo concretizadas as diferentes ações do PNPM, os desafios e os possíveis impactos e resultados sociais dessas ações. É uma nova possibilidade de estudo, baseado em pesquisa de campo, que se abre. Tal estudo permitirá a obtenção de dados mais concretos para um processo de avaliação dos passos efetivados na concretização dos objetivos de inclusão social, redução da desigualdade e da discriminação contra as mulheres, que fundamentam as políticas de gênero. Isso pode contribuir para que se continue avançando na construção de uma sociedade democrática, onde as minorias étnicas e as mulheres possam conviver com dignidade e com direito à cidadania, como qualquer cidadão brasileiro.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRIGADA, Irma. Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia. CEPAL – SÉRIE Políticas Sociales, n. 110, p. 1-39, 2009. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/24453/sps119_lcl2519.pdf>. Acesso em: Nov.2009.

AGÊNCIA BRASIL. (16/09/2009). Preconceito e burocracia impedem execução de políticas públicas transversais, aponta Ipea. *IPEA, Revista Desafio do desenvolvimento*. Disponível em: http://desafios.ipea.gov.br/003/00301009.jsp?ttCD_CHAVE=12042. Acesso 20 fev.2010.

CABRAL. Gilda. O orçamento é um importante instrumento político para as mulheres. *Jornal Fêmea*. Centro Feminista de Estudos e Assessoria Ano X, n. 162, p.4-5, Brasília, out/nov/dez, 2009.

CFEMEA – Boletins Orçamento Mulher. Disponível em: - http://74.53.188.162/~cfemeao/orcamento/index.php?option=com_content&task=section&id=4&Itemid=34/>. Acesso em: mar. 2010.

COLETIVO FEMINISTA SEXUALIDADE E SAÚDE. Políticas Públicas: conquista do movimento de mulheres. In: *Violência, Saúde Diretos Humanos*. Disponível em: <<http://www.mulheres.org.br/violencia/artigos09.html>>. Acesso em 08 mar. 2010.

DRAIBE, Sonia. "As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas". In: *Políticas Sociais e organização do trabalho*. Brasília: IPEA-IPLAN, 1989, p. 1-63.

GUSMÁN, Virginia. Las institucionalidades de género en la región, documento borrador. In: GUSMÁN, Virginia. Gobernabilidad, democracia y género, una articulación posible. Santiago do Chile: CEPAL, Série mujer y desarrollo, n° 48 (LC/L.1962-P/E), outubro 2005.

JORNAL FÊMEA. Centro Feminista de Estudos e Assessoria Ano X, n. 160, p.10, Brasília, abril/maio/junho, 2009.

LAURETIS, Teresa. de. A tecnologia de gênero. In: HOLANDA, Eloísa Buarque de (Org.). *Tendências e impasses: o feminismo como crítica da cultura*. Rio de Janeiro: Rocco, 1994. p. 206-242.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Anais - I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília – DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. Disponível em: <<http://200.130.7.5/spmu/docs/anais.pdf>>. Acesso em: nov.2009.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília – DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2005. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnpm_compacta.pdf>. Acesso em: nov.2009

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília – DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2007. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/eventos/mulheres/doc_base_iicnmpm.pdf>. Acesso em: nov.2009

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília – DF: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2008.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Questões temáticas e de Pesquisa. Caderno CRH, Salvador n. 39, p. 11-24, jul./dez.2003.

Sites consultados:

CFEMEA - <http://www.cfemea.org.br/>

SPM - http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sepm/