



IGUALDADE E DESIGUALDADE DE GÊNERO NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS, CIPD DO CAIRO, ODM E OS PNPM DE 2004 E 2007

Sonia Corrêa¹
José Eustáquio Diniz Alves²

Um mundo pós-patriarcal?

O século XX, no mundo e no Brasil, caracterizou-se por transformações econômicas, sociais, culturais, tecnológicas e políticas extensas e profundas, cujos efeitos são inequívocos no que diz respeito às ordens de gênero e sexualidade. Esse ciclo longo foi marcado por transições urbana e demográfica, significando, em grande número de países e especialmente no Brasil, um trânsito de sociedades, predominantemente rurais e agrárias, com altas taxas de mortalidade e natalidade, para novos contextos urbanos, industriais ou de serviços, com elevada incorporação de tecnologias à vida cotidiana. Do ponto de vista demográfico, isso significou redução das taxas de mortalidade e natalidade, aumento da esperança de vida ao nascer e alterações significativas da estrutura etária da população. As pessoas passaram a ter uma vida mais longa, enquanto a idade mediana da população aumentou, impulsionando o envelhecimento populacional. Todas estas transformações tiveram consequências que não são fáceis de serem avaliadas no novo desenho de uma reconfiguração social em constante movimento (ALVES; CORRÊA, 2003).

No que diz respeito mais especificamente aos padrões de gênero e sexualidade, é preciso sublinhar a crescente individualização das sociedades e ampliação da autonomia pessoal, especialmente das mulheres, transformações nos padrões de conjugalidade e família, autonomização da sexualidade (ou separação entre sexualidade e reprodução), com impactos importantes sobre a fecundidade e desdobramentos no que se refere à contestação não apenas de padrões “tradicionais” de relações entre gêneros e de famílias, mas também da heteronormatividade compulsória.

Sem dúvida, as forças e os fatores que têm insuflado essas transformações de longo curso são múltiplos e complexos. Contudo, como lembram vários analistas que se debruçaram sobre esse fenômeno de longo curso, a dimensão política e cultural é crucial e não pode ser inteiramente

¹ Sonia Corrêa é pesquisadora associada da ABIA, co-cordenadora do Observatório de Sexualidade e Política e membro do Conselho Diretor da Comissão de Cidadania e Reprodução. E-mail: scorrea@abiaids.org.br

² Professor titular do mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da ENCE/IBGE. E-mail: jed_alves@yahoo.com.br



compreendida sem que se reconheçam os esforços mobilizados pelas próprias mulheres (women agency) para alterar as lógicas de dominação masculina e desigualdade que, durante séculos, caracterizaram as relações entre os gêneros, quer seja na esfera privada, quer seja no âmbito público (APPADURAI, 1996; CASTELLS, 1997; GIDDENS, 1992). Por exemplo, os ganhos legislativos e de políticas públicas registradas no Brasil nos últimos 25 anos podem e devem ser atribuídos à capacidade de mobilização das próprias mulheres e, especialmente, ao movimento feminista. Contudo, essa “revolução”, cujos efeitos são multifacetados, capilares e profundos, não se completou.

Políticas de promoção da igualdade de gênero no Brasil

No Brasil, as reformas contra a discriminação de gênero transcorreram num cenário de construção dos primeiros mecanismos institucionais estatais de promoção da igualdade de gênero. Ainda em 1982, quando da primeira eleição direta para governadores, foram criados conselhos estaduais de direitos da mulher, em vários estados (São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro e Paraná). Em 1985, tão logo se iniciou o primeiro governo civil, foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), com sede institucional no Ministério da Justiça. No contexto desse artigo, é importante mencionar que a criação do CNDM foi recebida com grande apreço e muita visibilidade na Conferência Internacional sobre a Mulher de Nairobi, pois tratava-se do primeiro país sul-americano a estabelecer um mecanismo federal robusto de promoção da igualdade entre os gêneros, sendo muito poucos mecanismos semelhantes em outros países em desenvolvimento.

Embora definido formalmente como instância mista que reunia governo e sociedade civil numa tarefa de indução de novas políticas e controle social, de fato, no período 1985 a 1989, o CNDM desempenhou um papel executivo estratégico no sentido de legitimar uma agenda de igualdade entre gêneros nos planos normativo e institucional. Por exemplo, teve papel crucial na mobilização das organizações de mulheres durante a elaboração da nova Constituição e na negociação com os constituintes em relação aos vários aspectos da nova carta em que se deviam garantir premissas de igualdade e direitos plenos das mulheres.

É importante mencionar que a ação institucional do CNDM se fazia, em linhas gerais, em parceria com grupos feministas e organizações de mulheres, que se haviam conformado no curso da democratização, contando, já na segunda metade dos anos 1980, com razoável institucionalidade e legitimidade política. Dito de outra forma, inaugura-se um modo de conceber e implementar



política pública, em que o Estado já não detém monopólio completo do processo e se caracteriza por dinâmicas complexas de conflito e cooperação entre Estado e sociedade.

No período 1989-1993, a estrutura e o trabalho do CNDM foram afetados pela crise institucional que marcou a cena política brasileira no seu conjunto. Sua re-estruturação coincidiu, no tempo, com a preparação para as CIPD e a IV CMM, quando teve lugar uma ampla mobilização com vistas a assegurar que as posições que o governo brasileiro levaria a essas negociações refletissem o conteúdo constitucional, os avanços obtidos em políticas de promoção da igualdade, assim como as posições da sociedade civil. No momento que se seguiram as conferências, o monitoramento de implementação de suas recomendações foi feito pela Comissão Nacional de População e Desenvolvimento, criada em 1995, e pelo próprio CNDM.

Entretanto, no final da década, por ocasião da revisão de cinco anos da CIPD e da IV CMM, já se reconheciam as debilidades institucionais do CNDM e indicava-se a necessidade de criação de uma nova instância de perfil executivo e com maior autonomia orçamentária. Em março de 2002, foi criada a Secretaria Especial de Direitos da Mulher, mantendo-se a estrutura paralela do CNDM como mecanismo de indução e monitoramento de composição paritária, ficando sediadas as duas estruturas na Secretaria Especial de Direitos Humanos. Esse movimento de institucionalização executiva completou-se em 2003, quando foi criada a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, com *status* ministerial, sediada na Presidência da República, sendo o CNDM mantido e ampliado como órgão de gestão participativa.

Embora as questões de gênero sejam transversais às diversas áreas setoriais do Estado brasileiro, hoje cabe à Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SEPM) induzir políticas e fomentar articulações intersetoriais e com a sociedade civil. Na missão da SPM está fixada a necessidade de formar parcerias com as diversas instâncias governamentais, percorrendo uma trajetória transversal com os governos federal, estadual e municipal e com as dimensões sociais, raciais, sexuais, étnicas e de pessoas com incapacidades, no sentido de: a) assessorar direta e imediatamente o presidente da República na formulação, coordenação e articulação de políticas para as mulheres; b) elaborar e implementar campanhas educativas e não discriminatórias de caráter nacional; c) elaborar o planejamento de gênero que contribua na ação do governo federal e das demais esferas de governo; d) promover a igualdade de gênero; e) articular, promover e executar programas de cooperação com organismos nacionais e internacionais, públicos e privados, voltados à implementação de políticas para as mulheres; f) promover o acompanhamento da implementação de legislação de ação afirmativa e definição de ações públicas que visem o cumprimento dos



acordos, convenções e planos de ação assinados pelo Brasil, nos aspectos relativos à igualdade entre mulheres e homens e ao combate à discriminação, tendo como estrutura básica o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, o Gabinete e três Subsecretarias.

Um aspecto fundamental a ser ressaltado nesse novo ciclo é, sem dúvida, a ampliação dos mecanismos de consulta e participação para formulação das políticas prioritárias. Em 2004 e 2007, foram convocadas duas Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres. A I Conferência Nacional resultou no Primeiro Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM), de 2004, que definiu quatro eixos estratégicos: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva e não sexista; saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos; enfrentamento da violência contra a mulher.

A II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres mobilizou cerca de 200 mil brasileiras que participaram, em todo o país, das conferências municipais e estaduais e elegeram 2.700 delegadas. No processo de debates estabeleceram-se 11 eixos de atuação prioritária, que foram consolidados no II Plano Nacional de Políticas para Mulheres (II PNPM).

Um breve balanço das questões de gênero, no Brasil, desde Cairo/1994 e Beijing/1995

Em primeiro lugar, é preciso dizer que não é exatamente trivial a tarefa de rastrear os caminhos através dos quais uma recomendação internacional se converte ou não em política pública nos contextos nacionais. Sem dúvida, os acordos resultantes das conferências da ONU, da década de 1990, tiveram efeitos expressivos, na maioria dos casos. Mobilizaram novas concepções e discursos que seriam propagados por instituições oficiais e personalidades políticas. Um claro exemplo, no caso do tema aqui tratado, é a própria legitimação do conceito de gênero, que hoje se converteu em língua franca de políticas públicas. Outra ilustração possível foi a ampla disseminação, após Beijing, do lema “*os direitos das mulheres são direitos humanos*” que foi muito importante no sentido de vincular mais explicitamente direitos de cidadania e direitos humanos numa perspectiva, de fato, transnacional.

Entretanto, políticas públicas expressivas, embora necessárias e positivas, nem sempre são efetivamente transportadas para a racionalidade do Estado em forma plena: prioridades, orçamento, arquitetura institucional (PECHENY; LA DEHESA, 2009). Deve-se sublinhar, inclusive, que as discrepâncias entre recomendações de acordos internacionais e medidas de política adotadas nacionalmente são particularmente flagrantes nos países de renda média que não dependem drasticamente da cooperação internacional. Nesses casos, os resultados das conferências e acordos



internacionais não se traduzem em parâmetros “fortes” de diretrizes de política pública, pois não se tornam condicionalidades como acontece nos países mais pobres.

Como fica claro no diagnóstico das grandes tendências, o Brasil vem experimentando um processo gradual e contraditório de “despatriarcalização”. Ainda que discursos, representações e práticas de corte patriarcal possam ser identificados em instituições e práticas sociais, as formas assumidas pela dominação masculina (BOURDIEU, 1999) na sociedade brasileira não podem ser descritas, no seu conjunto, como inexoravelmente “patriarcais”. Podemos talvez classificar o sistema sexo-gênero que ordena representações e práticas no país como sendo marcadamente androcêntrico. Contudo, a igualdade perante a lei está assegurada constitucionalmente, as novas normas matrimoniais decididamente enterraram a figura do *pater familiae* e hoje são flexíveis o suficiente até mesmo para possibilitar jurisprudência favorável nos casos de parceria entre pessoas do mesmo sexo, incluindo-se a adoção e a homoparentalidade. A transformação mais marcante do século XX no Brasil – e que sintetiza as mudanças sociais, econômicas e demográficas – foi possivelmente o deslocamento definitivo das mulheres do lugar em que eram coadjuvantes das decisões familiares para espaços de protagonismo amplo da esfera pública, seja no mundo do trabalho seja na sociedade política, o que, inclusive, teve efeitos definitivos sobre a formação das famílias e os padrões de fecundidade, com repercussões evidentes na estrutura demográfica. Mantidas as condições democráticas, esse fenômeno não é passível de regressão.

Essas mudanças foram o resultado de processos de longo prazo, instáveis, contraditórios, mas certamente cumulativos. No que diz respeito a algumas dimensões, como é o caso da educação ou das participações políticas das mulheres, os fatores e atores que podem explicar os ganhos devem ser buscados no século XIX. Como revelam as trajetórias de Nísia Floresta e Bertha Lutz, já então esses movimentos de mudança estavam conectados com dinâmicas internacionais.

As garantias constitucionais de igualdade, liberdade e privacidade têm mais de 20 anos e, deve-se lembrar, foram precedidas por iniciativas de reforma legal que foram iniciadas ainda durante o regime militar, como é caso da Lei do Divórcio, da reforma do Código Civil e do primeiro projeto de lei de descriminalização do aborto apresentado ao Congresso, pela deputada Cristina Tavares, em 1983. Quando voltamos atenção à arquitetura institucional, são muito claras as vinculações entre a Conferência de Nairobi de 1985 e a consolidação do CNDM e entre a Conferência de Beijing de 1995 e a lei de cotas para aumentar a representação parlamentar das mulheres.



Não é, portanto, recomendável correlacionar de forma linear e automática as transformações de gênero identificadas no panorama aqui apresentado aos efeitos da CIPD ou mesmo da IV CMM, ou de políticas nacionais específicas, adotadas ao longo dos últimos 15 anos. Sem dúvida, a finalização da reforma do Código Civil (2002) ou os esforços realizados pós-CIPD/94 e Beijing/95, para que legislação complementar fosse aprovada, como no caso da Lei do Planejamento Familiar (1996), da Lei Maria da Penha (2005) e a mudança do artigo do Código Penal relativo ao estupro, podem ser nomeados como estando diretamente relacionados às recomendações internacionais.

Contudo, não explicam a transformação profunda – a revolução (incompleta) do sistema sexo/gênero – que pode ser observada e mensurada na sociedade no que diz respeito às normas e práticas relativas a gênero nos campos mais diversos da vida social, bem como no que se refere à sexualidade e reprodução. É importante lembrar que muitas dessas transformações transcorreram à revelia de políticas estatais, estando mais bem associadas a processos socioculturais – como no caso das mudanças observadas nos padrões de fecundidade –, ou mesmo pela lógica do mercado, pois tudo sugere que o mercado de trabalho privado tenha se ajustado mais rapidamente aos novos padrões de gênero do que as instituições políticas (estatais).

Para ilustrar o que estamos denominando de revolução (incompleta) do sistema sexo/gênero no Brasil, vamos resgatar aqui algumas das tendências mais significativas, que sobressaem a partir dos dados apresentados no bloco anterior. O salto mais significativo, sem dúvida, foi observado na educação, pois hoje se constata, no Brasil, um hiato de gênero ao revés, que, inclusive, deveria ser motivo de preocupação e objeto de análises mais sistemáticas. No campo da participação política também se verifica que, a partir de 2000, as mulheres se tornaram maioria do eleitorado. Contudo, esse é sem dúvida um terreno em que podemos afirmar que o copo está meio cheio, meio vazio, pois o Brasil conta com uma das menores taxas de presença feminina no parlamento entre os países da América Latina. Seria possível pensar que esse déficit vem sendo compensado pela crescente presença nas mulheres no judiciário, porém, uma vez mais esse incremento se dá nas cortes e instâncias inferiores do sistema.

O mercado de trabalho proporciona, talvez, o exemplo mais flagrante de como é incompleta a revolução de gênero no Brasil. Sem dúvida, o país experimentou um processo de inserção massiva (e contínua) das mulheres na população economicamente ativa e uma ampliação do leque ocupacional, com redução dos diferenciais de salário e renda entre homens e mulheres. Embora as disparidades salariais não tenham sido eliminadas, elas vêm se reduzindo especialmente no mercado formal de trabalho. Essa redução, inclusive, se mostraria mais significativa caso os valores tivessem



sido corrigidos por horas trabalhadas. Entretanto, persistem os diferenciais de rendimento, especialmente nos estratos mais altos da distribuição e a segregação do mercado de trabalho continua sendo muito marcada nos estratos inferiores de renda, como bem ilustra a participação das trabalhadoras domésticas no conjunto da PEA. Também são mais elevadas as taxas de desemprego femininas, especialmente entre as mulheres mais jovens.

Sem dúvida, o mercado de trabalho brasileiro tem características que afetam a inserção das mulheres, tais como excessiva rotatividade, precarização e, em anos recentes, os feitos da flexibilização em termos de intensificação e multiplicidades de funções. Contudo, no que diz respeito especificamente ao “gênero”, o aspecto mais significativo do mercado de trabalho é que os ganhos educacionais das mulheres não estão se traduzindo adequadamente para sua posição ocupacional e níveis salariais.

Essa constatação nos obriga a ir além da desagregação por sexo dos dados disponíveis, pois o fenômeno não pode ser inteiramente explicado sem referência às representações e práticas de gênero que ainda determinam no Brasil lógicas públicas e privadas de ordenamento da “economia das coisas”, por um lado, e da “economia do cuidado”, por outro. Muito embora hoje o bom funcionamento da “economia das coisas” dependa, e muito, da participação das mulheres, um hiato brutal persiste em relação ao envolvimento dos homens com a “economia do cuidado”. Vale lembrar, porém, que o sistema de previdência social tem atuado no sentido de contrabalançar as desigualdades observadas no mercado de trabalho favorecido às mulheres das gerações mais velhas, que podem contar com aposentadoria, pensões ou benefícios como o BPC/Loas.

À guisa de conclusão

Há, porém aspectos do panorama aqui examinado que revelam paradoxos e complexidades de gênero pouco debatidos e sugerem que, de fato, é preciso revisitar os usos e interpretações do conceito. Um primeiro paradoxo vem de que, quando se examinam os dados estatísticos sobre esperança de vida, educação e trabalho e renda, fica evidente que medidas de desigualdade que considerem apenas homens e mulheres não permitem detectar uma dinâmica muito mais complexa de interseções, na qual a redução dos hiatos de gênero se combina com aumento da desigualdade entre as próprias mulheres e, em certos casos, o aparecimento de francas desvantagens para os homens.

Já fizemos menção às desvantagens masculinas no campo educacional. Mas é preciso lembrar ainda que, quando os dados sobre educação são desagregados por região ou cor, o quadro é,



de fato, um pouco mais complexo. Por exemplo, a pior situação educacional é encontrada entre os homens negros do meio rural. Diferenciais favoráveis às mulheres se registram também em relação à esperança de vida. Se, de um lado, o indicador tem melhorado para ambos os sexos, de outro, o hiato de longevidade entre homens e mulheres no Brasil é muito elevado, o que se deve, sobretudo à sobremortalidade masculina de homens entre 15 a 29 anos, por impactos das mortes violentas, por homicídios e acidentes de trânsito. Finalmente, assim como o que acontece na educação, os níveis salariais masculinos são da ordem de 30% mais altos (sem controlar horas trabalhadas), mas, quando essa informação é desagregada por cor ou região, uma outra hierarquia se materializa, pois mulheres do Centro-Sul do país ganham mais do que os homens do Norte e Nordeste. Mesmo as mulheres do Nordeste, tendo os menores níveis regionais de renda do país, possuem esperança de vida maior do que os homens das regiões Sul e Sudeste.

Os dados mostram que houve avanços significativos nas últimas décadas no Brasil em relação tanto às “políticas de redistribuição quanto às políticas de reconhecimento” no que diz respeito a gênero – concebido de maneira binária (FRASER, 2002). Mas também indicam que, no Brasil, verifica-se um padrão “desigual e combinado” de reconhecimento e redistribuição que não pode ser completamente investigado, analisado e “equacionado” a partir de uma perspectiva simplista e binária de gênero. Dito de outro modo, os dados sugerem que precisamos caminhar no sentido da interseccionalidade como moldura conceitual para pensar gêneros e desigualdades no Brasil. Essa não é uma tarefa trivial, seja do ponto de vista conceitual, seja da perspectiva da lógica das políticas públicas, pois, como bem analisa Gil (2009), pensar gênero, raça, etnia, classe e sexualidade de maneira interseccional não é simplesmente operar o “governo das diferenças” ou empilhar categorias de exclusão e vitimização. Além disso, e não menos importante, os indicadores disponíveis também informam que ainda estamos diante de “problemas de gênero” não resolvidos: a violência de gênero que é persistente e multifacetada; o hiato flagrante no que diz respeito à presença da mulher na política, que inclusive contrasta com as mudanças observadas nas outras áreas examinadas, mormente em outras esferas de poder, como é o caso do Judiciário ou a mídia; e, sobretudo, a questão da distribuição não equitativa de responsabilidades entre homens e mulheres em relação às tarefas da reprodução social.

Esse panorama, ainda que imperfeito e preliminar, suscita interrogações sobre as percepções dominantes na sociedade – inclusive no âmbito dos movimentos sociais engajados no debate sobre desigualdade de gênero – e nas instituições públicas quanto ao que seriam hoje e no futuro próximo as questões críticas no campo da promoção da desigualdade de gênero. Todos os 11 eixos do II



PNPM são compatíveis com recomendações da CIPD e da IV CMM e, em linhas gerais, cobrem as várias áreas examinadas nesse artigo, em especial no caso das diretrizes relativas a: autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho; educação inclusiva; enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres; participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; cultura, comunicação e mídia; enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia. Em algumas dessas áreas estratégicas, há grande consistência entre as medidas de política adotadas e os problemas identificados no diagnóstico.

Os investimentos realizados para assegurar a legislação e a resposta pública adequada à violência doméstica constituem um dos avanços mais significativos em termos de políticas da igualdade em anos recentes. Com a criação, nos últimos 20 anos, dos serviços voltados para a questão da violência, como as Delegacias Especializadas no Atendimento a Mulher, as Casas-Abrigo, os Centros de Referência de Multiprofissionais, os Postos de Saúde, a Defensoria Pública e os serviços de atenção à violência sexual para a prevenção e profilaxia de doenças sexualmente transmissíveis, obteve-se maior visibilidade, registro e punição dos atos de violência. Além disso, a inserção dos programas de Prevenção e Enfrentamento da Violência contra as Mulheres nas propostas dos Planos Plurianuais governamentais possibilitou maior acompanhamento, como garantias de investimento e financiamento de ações para seu combate e prevenção.

Na esfera da promoção da igualdade de gênero na representação parlamentar, o Brasil tem apresentado os menores índices de participação feminina da política formal da América Latina. A exclusão das mulheres da política não faz jus às contribuições e conquistas femininas do Brasil contemporâneo. Segundo os dados apresentados neste artigo, as mulheres estão em melhor situação na saúde e na educação e avançam a passos largos no mercado de trabalho. Contudo, a participação feminina nos escalões mais altos da hierarquia ocupacional ainda é limitada. O “exército” feminino já ocupou inúmeros territórios no Brasil, com resultados bastante positivos para toda a sociedade. Os espaços mais elevados de poder são fronteiras ainda a serem conquistadas.

A despeito dos diversos avanços, nem sempre as diretrizes gerais de política adotadas vão ao encontro dos problemas estruturais observados em algumas das áreas setoriais analisadas nesse diagnóstico. Por exemplo, no caso da diretriz de educação inclusiva, embora continue sendo muito importante superar os vieses sexistas, racistas e homofóbicos nas políticas de educação pública, o documento não menciona o hiato revertido que vem desfavorecendo meninos e jovens homens – que tem seguramente efeitos negativos nas relações entre gêneros.



Da mesma forma, a questão crucial do equacionamento das responsabilidades quanto às tarefas da reprodução – considerando-se inclusive as mudanças ocorridas nas famílias – não tem recebido atenção adequada no II PNPM. Os dados mostram de maneira contundente que as transformações na família e a entrada massiva das mulheres no mercado de trabalho tornam muito necessárias as políticas explícitas de conciliação entre a economia das coisas e a economia do cuidado. O equacionamento desse “problema de gênero” exigiria campanhas públicas para motivar a participação dos homens nos afazeres domésticos, bem como mecanismos institucionais para reduzir a sobrecarga familiar que pesa sobre as mulheres (desfamiliarização), tais como: creches e educação infantil; restaurantes populares; transporte coletivo adequado para adultos e crianças; jornadas de trabalho flexíveis; espaços públicos de lazer; etc. Ou seja, um conjunto de medidas que demandam não apenas investimentos públicos substantivos, mas também grande capacidade de articulação intersetorial.

Referências bibliográficas

As referências bibliográficas citadas neste texto podem ser encontradas no seguinte artigo:

ALVES, J.E.D, CORREA, S. Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo. In: ABEP, Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo, ABEP/UNFPA, Campinas, 2009. Disponível em:

http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao.php?caderno_id=854&nivel=1