



POLÍTICAS PÚBLICAS COM PERSPECTIVA DE GÊNERO – AFIRMANDO A IGUALDADE E RECONHECENDO AS DIFERENÇAS

Teresa Kleba Lisboa¹

A partir de minha inserção nos movimentos feministas, mais precisamente como integrante do Fórum Lei Maria da Penha de Florianópolis e como conselheira do Conselho Municipal dos Direitos da Mulher – COMDIM, em Florianópolis, Santa Catarina, tenho constatado o significativo aumento de demandas que perpassam a questão de gênero: abuso sexual, violência contra mulheres, gravidez na adolescência, direitos reprodutivos; famílias chefiadas por mulheres, idosas vivendo sozinhas e/ou sustentando netos ou filhos; discriminação no mundo do trabalho, assédio moral, luta por cotas e ações afirmativas; lideranças femininas destacando-se junto aos movimentos e organizações sociais; mulheres encarceradas, aumento do número de mulheres envolvidas com o tráfico de entorpecentes, mulheres com dependência química tanto de álcool como de drogas; crise da masculinidade; discriminação e preconceito em relação à homoafetividade, entre outros.

Estas questões, que até a algum tempo atrás eram consideradas da ordem do privado, graças às lutas e conquistas dos movimentos feministas, atualmente estão publicizadas, ou seja, foram trazidas para a esfera pública, explicitadas e conseqüentemente, cada uma das situações acima mencionadas, demanda políticas públicas com transversalidade de gênero para encaminhamento e possíveis soluções.

Pretendemos, pois, com este ensaio demonstrar que o trabalho que envolve meninas, adolescentes e mulheres tem apontado para a necessidade de se pensar em “equidade de gênero” nas políticas públicas, e que esta equidade ultrapassa as políticas dirigidas somente para pessoas do sexo feminino, ou seja, requerem “políticas de gênero”.

Para entender a noção de política

Segundo Vega (2007), o enfoque das políticas públicas carece de consenso sobre o conceito de “política pública”.

A linguagem anglo-saxã faz uma distinção entre *politics* e *policy*, a primeira faz ilusão a política entendida como construção do consenso e a luta pelo poder, enquanto que a segunda, utiliza-se para denominar as atividades governamentais mais concretas em campos específicos como, por exemplo, a educação, saúde, etc. Nas línguas de origem latina existe somente um termo (“política”) para referir-se conjuntamente a estas atividades (...) (Vega, 2007, p. 73)

¹ Professora do Curso de Graduação e Pós Graduação em Serviço Social da UFSC. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Serviço Social e Relações de Gênero - NUSSERGE. tkleba@gmail.com



Alguns autores definem a política como sendo somente uma decisão governamental. Aguilar (2000) afirma que na noção descritiva de política, há unanimidade em reconhecer seu aspecto institucional, ou seja,

trata-se da decisão de uma autoridade legítima, adotada dentro de seu campo legítimo de jurisdição e conforme procedimentos legalmente estabelecidos, vinculantes para todos os cidadãos, e que se expressa de varias formas: leis, sentenças, atos administrativos. Aguilar (2000: 22, citado em Vega, 2007: 73)

É importante resgatar a natureza pública das políticas, ou seja, o diálogo e a discussão aberta são elementos constitutivos da elaboração das políticas. Aguilar (1993) recorda que a política pública deve ser analisada como um processo e aponta os elementos necessários e inter-relacionados de toda a política:

a existência de uma determinada situação problemática para cuja modificação de sentido desejado se elege e efetua um determinado curso de ação que produz certos resultados mais ou menos diferentes dos desejados e, em consequência, obriga revisar o curso de ação elegido (Aguilar, 1993: 16, citado em Vega, 2007: 74).

Falar de política pública remete a dois campos em que as políticas são discutidas, elaboradas e executadas: a agenda pública e a agenda governamental. Vega (2007), inspirando-se em Cobb y Elder diz que

a agenda pública está integrada por todas as questões que os membros de uma comunidade política percebem comumente como merecedoras de atenção pública e como assuntos que caem dentro da jurisdição legítima da autoridade governamental existente (Vega, 2007: 75).

Por outro lado, por “agenda governamental ou institucional” se entende

o conjunto de assuntos explicitamente aceitos para consideração séria e ativa por parte dos encarregados de tomar as decisões (Aguilar, 1993: 32, citado em Vega, 2007: 75).

O sustento da política pública está sedimentado na definição clara e precisa do problema, ou seja, definir uma situação como “problema” de política pública supõe a formulação de sua hipotética solução. Por definição de problema entendem-se

os processos mediante os quais uma questão já aprovada e colocada na agenda da política pública é estudada, explorada, organizada e, possivelmente, quantificada pelos interessados, os quais não raro atuam no marco de uma definição de autoridade (...) (Aguilar, 1993: 52 citado em Vega, 2007: 75)

Os problemas ou as questões sociais como a pobreza, a discriminação, a violência não existem por acaso, são construções sociais. Atores distintos entenderão um problema de maneira diferente, refletido em suas respectivas definições seus próprios interesses e valores, mais liberais ou mais conservadores, por exemplo. Assim mesmo, a definição do problema condiciona o tipo de solução a aplicar, ou seja, ocorre uma interdependência conceitual entre o problema e a solução. Por isso, é muito importante conhecer as causas dos problemas, quanto mais conhecidas as causas, mais eficácia no planejamento para a solução dos mesmos.



Concordamos com a afirmação: “definir um problema público é encontrar, criar, o balanço operativo entre os fatos indesejados que devem ser removidos (os objetivos) e os meios existentes que possibilitam a execução da ação (os recursos) (Aguilar, 2000: 70, citado em Vega, 2007: 77).

Desse modo, as políticas sociais envolvem sempre duas esferas: o Estado e a Sociedade Civil, uma vez que esta última tem definido quase sempre as problemáticas sociais, as ações mais indicadas bem como proposto soluções, sugerindo programas e projetos para as Instituições Estatais.

Postulamos, então, que no contexto do debate político atual, existem condições para incluir a equidade de gênero como uma dimensão impostergável da equidade social e como tema de política. Os movimentos feministas já alcançaram conquistas significativas neste campo e devem continuar lutando pela implementação de uma institucionalidade governamental responsável por velar pela inclusão da equidade de gênero no desenho das políticas.

As políticas sociais e a incorporação da perspectiva de gênero

O espaço público se apresenta como principal espaço de materialização da cidadania, ou seja, como arena de debate e concretização do planejamento e execução das políticas sociais conforme afirma Habermas (citado em Bandeira e Vasconcelos, 2002: 17): o espaço público é “[...] o espaço no qual os cidadãos deliberam sobre seus assuntos (interesses) comuns, o qual se trata de um espaço institucionalizado de interação discursiva. Este espaço é conceitualmente distinto do Estado”.

Portanto, o espaço público deve ser um lugar comum, coletivo, que proporciona visibilidade pública para as identidades individuais e coletivas, logo, é constituído por pluralidades. É importante propiciar a ‘igualdade de oportunidades’ não somente na esfera das relações de gênero, mas também nas de classe e etnia, respeitando as identidades e especificidades de cada grupo.

A perspectiva de gênero surge a partir dos debates sobre os paradigmas histórico-críticos e culturais do feminismo e parte de uma concepção crítica em relação a uma ‘visão androcentrica’ da humanidade, a qual terminou por excluir a metade do gênero humano dos espaços sócio-econômicos e políticos. Essa perspectiva tem como proposta dar uma nova mirada para a realidade a partir das mulheres e com as mulheres para revolucionar a ordem dos poderes, centralizando-se no reconhecimento da diversidade de gênero que implica a reconstrução de uma humanidade diversa e democrática, constituída por diferentes culturas e identidades.



Para Lagarde (1996), a perspectiva de gênero possibilita às mulheres a capacidade de propiciar protagonismo e autonomia, uma vez que, as próprias mulheres têm sugerido uma multiplicidade de propostas, programas e ações alternativas para os problemas sociais contemporâneos, derivados das opressões de gênero e de suas disparidades e iniquidades como: a injustiça, as violências, a pobreza, a ignorância e a insalubridade.

A IV Conferencia Mundial das Mulheres realizada em Beijing (1995) foi um marco histórico para o movimento das mulheres na medida em que chamou a responsabilidade dos governantes sobre a desigualdade de gênero e apontou como estratégia a incorporação pelos Estados, do princípio *gender mainstreaming* (também conhecido como transversalidade de gênero), que prevê a incorporação da perspectiva de gênero nas organizações e em todas as áreas de políticas públicas, com a finalidade de melhorar as condições de vida e o status das mulheres.

No contexto das políticas para mulheres a nível mundial, esta estratégia significa que os governantes devem considerar em todos os âmbitos da administração do Estado, o efeito positivo que as medidas programadas através de suas políticas exercem para melhorar a situação específica das mulheres em concordância com os documentos aprovados.

O que se espera com esta medida é alcançar uma democracia de gênero, ou seja, integrar as temáticas dos homens e das mulheres com o mesmo valor na esfera pública, delegar o mesmo grau de importância para o trabalho, tanto para o das mulheres como para o dos homens, a nível familiar, doméstico, laboral e político e, sobretudo lutar por um igual respeito nas relações entre homens e mulheres.

A idéia de democracia de gênero dirige-se precisamente contra as relações hierárquicas de poder desigual e prevê o enfrentamento das relações de poder desiguais que ocorrem entre os gêneros. Neste sentido, *gender mainstreaming*, é um princípio orientado para as instituições e organizações com o objetivo de garantir a igualdade de oportunidades para os homens e mulheres. Através de sua aplicação, este princípio torna-se um instrumento das políticas de gênero e tem como objetivo alcançar as metas formuladas para a reconstrução das relações de gênero. Esta reconstrução implica em uma mudança no processo de tomada de decisões possibilitando o empoderamento das mulheres e contribuindo com a igualdade de gênero.

Falar em igualdade de gênero, segundo Bandeira (2005, p.45), “é romper com um universo restrito do não reconhecimento da alteridade, do outro, da diferença, para caminhar em direção ao espaço de equidade, emancipação e pertencimento”. A reivindicação da igualdade como princípio



normativo e como direito sustenta-se no princípio ético da justiça: não é justa a convivência na desigualdade, tampouco é justa a competência na desigualdade.

O conjunto de desvantagens de gênero que atinge historicamente as mulheres implica necessariamente em um compromisso social de igualar as mulheres aos homens, através de políticas públicas de gênero, ou seja, implica na proposta da equidade de gênero. Para Lagarde:

Equidade de gênero é o conjunto de processos de ajuste genérico composto pelas ações que reparam as lesões que a desigualdade produziu em relação às mulheres na relação domínio-cativeiro. A mais sintetizadora destas lesões é não ser sujeito político” (Lagarde, 1996, p.209).

A equidade de gênero pressupõe também as ações para dotar as mulheres dos instrumentos, recursos e mecanismos necessários para participar e deixá-las preparadas para exercer cargos, propor e participar das decisões que lhe dizem respeito. As políticas e as ações afirmativas para mulheres são, atualmente, as medidas mais concretas para garantir a equidade de gênero. Os princípios éticos das ações afirmativas devem concentrar-se na compensação, na reparação, na equidade e na justiça. Devem abarcar medidas sociais, estatais, públicas e privadas, gerais ou particulares, cujos eixos consistam em vir ao encontro das necessidades básicas das mulheres e de suas famílias bem como possibilitar o empoderamento das mesmas.

Bandeira (2005), destaca que o campo das políticas de igualdade de gênero é particularmente complexo e atravessado por múltiplos pontos de tensões, que dizem respeito à **formulação de princípios**, aos seus **enquadramentos jurídicos** e aos **processos que lhe são devidos de intervenção**. Neste sentido, é importante que as próprias mulheres, através de suas lutas decorrentes de movimentos sociais, de suas representantes na esfera política possam propor e, sobretudo, cobrar políticas públicas que estejam voltadas para a equidade de gênero.

Trabalhar com políticas públicas de gênero requer por parte dos agentes públicos o entendimento dos pressupostos analíticos que embasam esta questão, tendo em vista que a garantia da governabilidade com a perspectiva da igualdade de gênero, se assegura em três dimensões articuladas:

- a) na vontade e na decisão política que garanta, junto aos planejadores em todas as instâncias federativas, a incorporação da transversalidade de gênero;
- b) na sua incorporação junto à prática dos gestores, que executam, monitoram e avaliam as políticas públicas nos níveis federal, estadual e municipal;
- c) na disseminação de novos valores culturais e políticos junto à população, com vistas a uma cidadania inclusiva.



Justamente pela complexidade da discussão, levanta-se a necessidade de debater igualdade e equidade. Para isto, um dos autores que colabora com a questão é o sociólogo português Boaventura Souza Santos, em seus debates sobre multiculturalismo ressalta que “todos temos o direito de ser iguais quando a desigualdade nos inferioriza e temos o direito de ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza”.

Políticas de Gênero ou Políticas para Mulheres?

Victoria Camps (2001), proclama que o século XXI será o século das mulheres, porém, ainda estamos longe deste objetivo quando se trata de equidade de gênero. Se estende no mundo, o fenômeno da “Feminização da Pobreza”, 70 % dos pobres do mundo são mulheres e 20 milhões de mulheres a nível internacional, vivem abaixo dos limites da pobreza; também sofrem violência, são exploradas a nível laboral, migram de um lugar a outro, lutam por sobreviver e pela garantia de seus direitos.

As decisões públicas que afetam as mulheres, de um modo geral, se vêem guiadas, em sua grande maioria, por imposições ou preferências masculinas e não pelas necessidades femininas, questões estas freqüentemente antagônicas.

Segundo Bandeira (2005, p.47):

As políticas públicas, no Brasil, em geral, quando são feitas e dirigidas às mulheres não contemplam necessariamente a perspectiva de gênero. Políticas públicas de gênero são diferentes de políticas públicas para as mulheres. Estas consideram, inegavelmente, a diversidade dos processos de socialização para homens e para mulheres, cujas conseqüências se fazem presentes, ao longo da vida, nas relações individual e coletiva. Já as políticas públicas para as mulheres têm centralidade no feminino enquanto parte da reprodução social. Isso implica que não priorizam a importância e o significado que se estabelece no relacionamento entre os sexos [...].

Assim as políticas para mulheres, apesar de direcionarem-se especialmente para elas, continuam a perpetuar o papel da mulher na reprodução social, já que enfatizam o papel da mulher na educação dos filhos, os cuidados domésticos, com a higiene e saúde, com a alimentação, enfim com a convivência familiar e a reprodução social para manutenção do sistema capitalista vigente.

Já as políticas públicas de gênero, ao incorporarem o conceito de gênero e discutirem suas implicações na promoção de políticas públicas, trazem para o campo que situa a realidade de intervenção tanto os conflitos que perpassam as relações sociais entre homens e mulheres e também as desigualdades produzidas e reproduzidas culturalmente entre os mesmos, com base no discurso das diferenças biológicas. Nas palavras de Bandeira (2005, p.48), “envolvem não só a diferenciação dos processos de socialização entre o feminino e o masculino, mas também a natureza dos conflitos



e das negociações que são produzidos nas relações interpessoais [...]”, envolvendo também a subjetividade feminina, que é um dos componentes da condição de sujeito, ou seja, da sua identidade.

Na realidade não existe oposição à existência de políticas públicas para mulheres, pelo contrário, o que existe é um reconhecimento de que estas políticas ao focalizarem seu olhar apenas na figura da mulher, acabam por direcionar somente para elas suas ações, não percebendo a existência de um caráter relacional tanto na questão da origem das necessidades dos usuários, quanto na questão da própria resolução da situação. Exemplo disto são as políticas de segurança, voltadas para o combate da violência contra mulher que centram sua intervenção puramente no atendimento da mulher vitimizada e excluindo do atendimento o agressor. Quando isto acontece, na verdade o problema acaba por não ser resolvido definitivamente, mas apenas paliativamente até o momento em que esta mulher retornará para ser atendida apresentando a mesma demanda ou então demanda semelhante.

A partir destas considerações, pode-se afirmar que as políticas específicas para mulheres não excluem as políticas de gênero, no entanto àquelas atuam de maneira mais pontual, geralmente não instalando a possibilidade de transformação das visões tradicionais sobre o papel feminino.

Na cidade do México (DF), recentemente, foram implementadas dois tipos de políticas públicas de gênero: uma delas refere-se a implantação de um tipo de transporte público (ônibus) exclusivo para as mulheres que saem do trabalho, nas horas de pico, ao meio dia e ao final da tarde. Da mesma forma são disponibilizados vagões nos metros especificamente para mulheres nestes mesmos horários. Outro tipo de política pública implementada em uma das capitais com maior número de habitantes do mundo (aproximadamente 20 milhões, no DF), devido ao alto índice de violência cometido por motoristas de taxi contra mulheres, a Prefeitura local criou o Programa “Táxi cor de rosa”, fazendo convênio e disponibilizando táxis dirigidos por mulheres, para mulheres.

As políticas de gênero, ao atuarem com mulheres e homens, reconhecendo a relação diferença-igualdade, acabam por desenvolver ações na perspectiva do empoderamento das mulheres (com base nas discussões – já apresentadas - sobre desigualdades e equidade), o que por sua vez pode desencadear na sociedade processos para atingir a equidade de gênero.

A igualdade se entende não só através da distribuição de bens, dos direitos e das obrigações, mas também a partir da participação dos sujeitos sociais na determinação das regras que normalizam a sociedade.



Atualmente, se reconhece a existência de um grande número de mulheres especialistas em temas de gênero, a quem se consulta quando é necessário tomar decisões e propor políticas orientadas para as questões de gênero.

Para Henríquez (1996), a interlocução entre mulheres em se tratando de igualdade de oportunidades exige uma maior consciência das desigualdades sociais e culturais que separam as mulheres e a adoção de medidas conscientes das diferenças e de redistribuição de recursos e oportunidades.

Novas relações de gênero exigem políticas públicas que incorporem a equidade de gênero: políticas de ações afirmativas, políticas para neutralizar a violência contra as mulheres, contra homossexuais, contra as pessoas que se afastam das normas e regras impostas pela sociedade; exigem mudanças no sistema de cotas e benefícios específicos para mulheres pobres, trabalhadoras, indígenas, negras, destituídas de seus direitos mínimos e políticas de empoderamento.

É no espaço da esfera pública que serão delineadas propostas de políticas com perspectiva de gênero. Um dos espaços mais propícios para a concretização dessa proposta, são os Conselhos de Direitos, mais especificamente os Conselhos dos Direitos das Mulheres, tanto a nível municipal, estadual e federal.

Com a Constituição de 1988, os Conselhos adquiriram caráter deliberativo, com a finalidade de definir, formular e controlar políticas públicas. Vistos como uma conquista na luta pela democratização, pela construção da esfera pública e pela universalização dos direitos, são espaços públicos com composição plural, em que diversos e até distintos interesses são explicitados e negociados, consensuados ou não.

Segundo Cartilha elaborada pela Secretaria do Estado da Mulher (Maranhão, 2008), as principais atribuições dos Conselhos de Direitos das Mulheres são: propor políticas, planos, programas e projetos relacionados à questão da mulher nos aspectos econômico, social, político, cultural, jurídico, com vistas a assegurar condições de igualdade; estabelecer critérios, formas e meios de fiscalização das políticas executadas pelo município, observadas as recomendações das convenções e conferências nacionais e internacionais; formular e acompanhar a Política Municipal de Direitos da Mulher; acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária do Município indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção de direitos; participar da organização das conferências municipais de políticas para as mulheres e participar das conferências regionais, estaduais e nacionais; promover a realização de estudos, debates e pesquisas sobre a realidade da situação das mulheres; formular e acompanhar denúncias



sobre a discriminação e violação de direitos das mulheres; apoiar o órgão executivo de políticas para mulheres, programas, projetos e realizações de órgãos e entidades que focalizem a igualdade da mulher, bem como promover a sua articulação; supervisionar e fiscalizar a legislação em vigor, exigindo o seu cumprimento, e defender a ampliação dos direitos da mulher como cidadã, bem como propor a adoção de medidas normativas para modificar leis, regulamentos, usos e práticas que constituam discriminação contra as mulheres; apoiar, incentivar e manter articulação com as entidades representativas dos movimentos de mulheres e feministas; articular-se com conselho nacional, estadual e municipais dos direitos das mulheres, e com outros conselhos setoriais, para ampliar a cooperação mútua e o estabelecimento de estratégias comuns de implementação de ações para a igualdade de gênero e fortalecimento do processo de controle social.

Como diz a Ministra da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República, Nilcéa Freire, na apresentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (2004): “o enfrentamento das desigualdades de gênero, raça e etnia é uma política de Estado com a qual todos os governos democráticos devem estar comprometidos”.

E é por essa razão que defendemos políticas públicas com equidade de gênero, a luta por igualdade com respeito às diferenças.

Referências

- BANDEIRA, Lourdes e VASCONCELOS, Marcia. *Equidade de gênero e políticas públicas: reflexões iniciais*. Vol. 3. Brasília: AGENDE, 2002.
- BANDEIRA, Lourdes. Brasil: fortalecimento da secretaria especial de políticas para as mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas. In: PEREIRA DE MELO, Hildete & BANDEIRA, Lourdes. *A pobreza e as políticas de Gênero no Brasil*. CEPAL. Série Mujer y Desarrollo. N.66. Jun/2005. pp.43-76.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 168 p.
- _____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Compromissos do Governo Federal 2003: políticas públicas para as mulheres*. Brasília, 2003.
- CAMPS, V. *O século das mulheres*. Lisboa: Editorias Presença, 2001.
- GODINHO, T. A ação Feminista diante do Estado: as mulheres na elaboração de políticas públicas. In: FARIA, N.; Silveira, M. L.; Nobre, M. (Orgs.) *Gênero nas políticas públicas*. São Paulo: SOF, 2000. 104 p. (Coleção Cadernos Sempreviva). P. 26-37
- GOUVEIA, Taciana e CAMURÇA, Silvia. O que é gênero. *Cadernos SOS Corpo*, vol. 1. Recife: SOS Corpo Gênero e Cidadania, 2000.



GUZMÁN, V. A equidade de gênero como tema de debate de políticas públicas. *In*: FARIA, N.; Silveira, M. L.; Nobre, M. (Orgs.) *Gênero nas políticas públicas*. São Paulo: SOF, 2000. 104 p. (Coleção Cadernos Sempreviva). P. 63-86

HENRÍQUEZ, Narda. *La equidad de género en una nueva generación de políticas*. Encrucijadas del saber. Los estudios de género en las Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú. 1996, p 213-230

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico Brasileiro 2000. Disponível em < www.ibge.gov.br >. Acesso em 18 nov. 2004.

LAMAS, Marta. *¿Qué es el género?* Artículo presentado en el Seminario Género y Política, UNAM, I. semestre de 2009

LAGARDE, Marcela. *Gênero y feminismo – desarrollo humano y democracia*. Madrid, Horas & Horas, 1996

Secretaria de Estado da Mulher – Governo do Estado do Maranhão. *Cartilha de Orientação para criação de Conselhos Municipais dos Direitos das Mulheres*. 2008

VEGA, Moisés Pérez. El “problema” de definir los problemas públicos: un análisis de la política de combate a la pobreza del gobierno federal en México, 2000-2006. *In*: IMAGINALES - *Revista de Investigación Social*. Hermosilo, Sonora, México, Julio-diciembre, 2007. P. 71-82