

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: a questão de gênero vista de forma bidimensional

André Pizetta Altoé^(*)
Marinete dos Santos Silva^(**)

Resumo

Este artigo tece algumas considerações sobre como a criação da Secretaria Especial de Políticas Públicas para as Mulheres inaugura uma abordagem bidimensional nas políticas públicas que buscam combater as desigualdades de gênero no Brasil.

Palavras-chave: Políticas Públicas para as Mulheres. Desigualdade de Gênero. Feminismo.

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: a questão de gênero vista de forma bidimensional

Abstract

This article presents some considerations about how the creation of the Special Secretariat for Public Policies for Women inaugurates a two - dimensional approach in public policies that seek to combat gender inequalities in Brazil.

Keywords: Public Policies for Women. Gender Inequality. Feminism.

O desenvolvimento do movimento feminista no Brasil na década de 70 resultou na implementação das primeiras políticas públicas com recorte de gênero nos anos 80. Durante a Constituinte, em 1988, o movimento feminista teve uma atuação decisiva com relação à situação das mulheres, assim como no referente às demais minorias. No entanto, é a partir do Governo Lula (2003-2010) que houve a criação de instâncias participativas que contribuíram para intensificar o diálogo entre a sociedade civil e o Estado em diversas áreas, mediante a criação de conselhos, conferências, secretarias e ministérios com o intuito de combater a desigualdade de gênero, destacando-se neste cenário a criação da

(*) Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e Professor Efetivo de Sociologia do Instituto Federal Fluminense (IFF). E-mail: a_altoe@hotmail.com.

(**) Doutora em História pela Universidade de ParisIII-Sorbonne Nouvelle. Professora do Laboratório de Estudo da Sociedade Civil e do Estado- LESCE/CCH/UENF. Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UENF. E-mail: marinetedss@gmail.com.

Secretaria Especial de Políticas Públicas para Mulheres (SPM)¹ em 2003. Com a criação desta secretaria surgiram as principais propostas para redução da desigualdade de gênero no Brasil expostas nos três planos nacionais de políticas públicas para as mulheres, os dois primeiros na gestão Lula e o terceiro no primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff. Nosso objetivo neste artigo é demonstrar como a criação da dita secretaria coloca a questão de gênero na agenda estatal e inaugura no Brasil uma nova forma de pensar as iniquidades de gênero.

O Movimento Feminista no Brasil e sua influência na constituição de 1988

Desde o final dos anos 1970, ocorreram importantes transformações nas relações entre Estado e sociedade no Brasil sob o impacto de dois fatores principais: a democratização e a crise fiscal.

Segundo Farah, as mudanças no Estado brasileiro que vêm se processando desde a década de 70 tiveram como referência uma agenda de reforma construída com a participação de novos atores. A autora observa que na implementação dessa agenda:

ênfaticamente a democratização dos processos decisórios e dos resultados das políticas públicas, reivindicando-se a ampliação do leque de atores envolvidos nas decisões e, ao mesmo tempo, a inclusão de novos segmentos da população brasileira entre os beneficiários das políticas públicas (FARAH,2004,p. 50).

Participaram da constituição dessa agenda movimentos sociais, constituídos desde a década de 70, em torno da democratização do regime e de reivindicações relacionadas ao acesso a serviços públicos e à melhoria da qualidade de vida, principalmente nas cidades. Já neste momento, as mulheres e a problemática de gênero estiveram presentes, mas as principais mobilizações estavam ligadas a questões gerais que afetavam os trabalhadores urbanos pobres como baixos salários, elevado custo de vida e acesso precário aos serviços urbanos.

¹ É importante ressaltar que a secretaria possuiu, desde sua criação, status de ministério. Com a reforma ministerial ocorrida em outubro de 2015 no segundo mandato da Presidenta Dilma Rousseff que resultou na redução do número de ministérios, a secretaria perdeu o status de ministério e passou a fazer parte do Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e Direitos Humanos. Este ministério foi extinto no governo provisório de Michel Temer.

Todavia, ao mesmo tempo que denunciavam desigualdades de classe, os movimentos de mulheres passaram também a questionar temas específicos como direito à creche, saúde da mulher, sexualidade, contracepção e violência contra as mulheres.

A partir dessa discriminação de temas, houve uma convergência com o movimento feminista que teve um papel decisivo na inserção da problemática relativa às mulheres na formulação de políticas públicas. Isto foi possível porque o movimento feminista:

Tinha como objetivo central a transformação da situação da mulher na sociedade, de forma a superar a desigualdade presente nas relações entre homens e mulheres. O movimento feminista - assim como a discriminação nos movimentos sociais urbanos de temas específicos à vivência das mulheres – contribuiu para a inclusão da questão de gênero na agenda pública, como uma das desigualdades a serem superadas por um regime democrático. A discriminação das questões diretamente ligadas às mulheres envolveu, por sua vez, tanto uma crítica à ação do Estado quanto – à medida que a democratização avançava – a formulação de propostas de políticas públicas que contemplassem a questão do gênero (FARAH, 2004, p. 51).

Ao falar sobre o surgimento e desenvolvimento do movimento feminista no Brasil, Souza-Lobo observa que os primeiros passos da luta foram dados em busca da emancipação das mulheres como cidadãs: a luta pelo voto, por igualdade na educação e por igualdade civil. Ao comentar a busca pelo direito ao voto como uma das primeiras bandeiras do movimento feminista no Brasil a autora afirma que:

O sufrágio brasileiro é registrado como a primeira luta organizada das mulheres. A luta pelo direito ao voto foi levada sobretudo por Bertha Lutz, que funda a Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, em 1922. Foi um movimento centrado na conquista da cidadania plena, e limitou-se a lutar pela participação no interior do sistema vigente. Formado por mulheres proeminentes, não raro profissionais universitárias e pertencentes à elite política e social da época, o movimento pelo voto questionou a predominância exclusivamente masculina na esfera política, intelectual e profissional (SOUZA-LOBO, 1991, p. 214).

No entanto, é a partir da década de 70 do século passado que podemos dizer que houve um movimento feminista articulado no Brasil. Os primeiros grupos feministas, na sua maioria, tentam articular questões de gênero e de classe, se defrontando frequentemente com as objeções da esquerda ortodoxa que identificava as feministas como burguesas. Neste sentido, as primeiras reivindicações femininas fazem parte de uma pauta mais geral como anistia e custo de vida para, aos poucos, falar de temas

considerados proibidos como violência sexual, contracepção, aborto, ao lado de questões como trabalho e cidadania.

Podemos observar como a atuação dos grupos feministas foi gradativamente abandonando uma participação de natureza restritiva ou instrumental para se caracterizar como uma participação ampliada, neocorporativa, ou em um termo cunhado por Avritzer (1997), como representante do novo associativismo civil.

Azevedo e Prates (1995) demonstraram que a chamada participação restritiva ou instrumental foi a característica dos principais movimentos sociais urbanos no Brasil nas décadas de 70 e 80 do século passado. Esta forma de ação estava orientada para a obtenção de objetivos materiais com a participação da comunidade diretamente beneficiada em um projeto específico ou em programa de âmbito local, em definições de microprioridades e distribuição de certos recursos e equipamentos do consumo coletivo. A prioridade do Estado neste tipo de participação foi entendida como uma estratégia dos atores públicos em atender demandas de curto prazo provenientes da população de baixa renda.

Por outro lado, a participação ampliada ou neocorporativa se refere à capacidade de grupos de interesse de influenciar direta ou indiretamente nas macroprioridades, nas diretrizes, na formulação e implementação de programas e políticas públicas. Neste sentido, enquanto a participação instrumental geralmente preocupa-se com questões materiais de curto prazo, a participação ampliada ou neocorporativa volta-se para uma mudança de valores no médio e longo prazos. Segundo os autores, as iniciativas de planificação participativa ampliada ou neocorporativa são relativamente incipientes no Brasil.

Por seu turno, Avritzer (1997) observa que um fenômeno que merece destaque no Brasil contemporâneo refere-se ao que o autor denomina “novo associativismo civil”. O novo associativismo representa uma ruptura com um padrão homogeneizante de ação coletiva que privilegiava um tipo de ator, qual seja, o movimento operário. A partir de meados dos anos 70, passa a ocorrer nas sociedades latino-americanas um movimento na direção da pluralização da ação social. Surgem novos atores, que impõem novos temas, em um movimento predominantemente de classe média em torno dos direitos humanos, da ecologia e das questões de gênero e de raça com a consequente constituição de novas formas de ação coletiva e de novas associações civis. Este fenômeno não leva somente a

constituição de novos atores, mas trata-se também de uma forma completamente distinta de ocupação do espaço público.

O movimento feminista representa uma forma de ação que busca a modificação de valores na sociedade ao mesmo tempo em que modifica as formas de ação coletiva e de ocupação do espaço público. A partir do final da década de 70 e início da década de 80 do século XX, o movimento de mulheres vai aos poucos substituindo pautas mais gerais ligadas ao movimento operário como a questão salarial, por exemplo, para enfatizar questões ligadas especificamente ao feminino e a reivindicação por políticas públicas ligadas a questão de gênero. Dessa forma, pode-se entender que o movimento de mulheres surge como uma planificação participativa ampliada nos dizeres de Azevedo e Prates ou como um representante do novo associativismo civil na conceituação realizada por Avritzer.

A pluralização da ação social pode ser notada nas atuações pioneiras da militância feminista em que se destacaram a criação do SOS Corpo de Recife, em 1978, e do SOS Mulher de São Paulo, em 1980. Essas organizações que surgiram da sociedade civil tinham um caráter não apenas crítico, mas propositivo e organizativo. Segundo Suárez e Bandeira (2002), o SOS corpo pode ser tomado como um exemplo do novo agir político dos movimentos de mulheres que, na passagem da década de 70 para a de 80, fez com que houvesse um reconhecimento crescente nas esferas governamentais da existência de práticas discriminatórias contra as mulheres.

Sob a influência desses movimentos, na década de 80 foram implantadas as primeiras políticas públicas com recorte de gênero. Estas políticas podem ser conceituadas como aquelas que “reconhecem a diferença de gênero e, com base nesse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para mulheres” (FARAH, 2004, p.51).

As primeiras medidas adotadas neste sentido foram a criação do primeiro Conselho Estadual da Condição Feminina, em 1983, e da primeira Delegacia Especializada de Defesa da Mulher, em 1985, ambos no Estado de São Paulo. Posteriormente essas instituições foram criadas por todo o País. Ainda em 1985 foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) órgão vinculado ao Ministério da Justiça, com o intuito de promover políticas que visassem eliminar a discriminação contra a mulher e assegurar sua participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do

país. A mobilização das mulheres também levou a criação, em 1983, do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM).

De acordo com Suárez e Bandeira, o estabelecimento dessas novas instituições repercutiu positivamente no plano dos direitos democráticos e da cidadania, não pelo fato de os propósitos expressos na criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) terem sido atingidos, mas pelo fato de:

Os movimentos de mulheres haverem adquirido a expressividade política suficiente para interagir com as instituições do Estado e incluir suas demandas nas agendas governamentais. Além disso, quando o sujeito passa a compreender a dinâmica da opressão em sua vida cotidiana e a entender as experiências de sua própria dor, conecta-se à dor alheia e, portanto, ao sentimento de compaixão (SUÁREZ; BANDEIRA, 2002, p. 299).

Gonzalez (2013) observa que estes novos espaços representavam a expansão da capacidade dos ideais do movimento feminista influenciar em distintas áreas, a elaboração de políticas estatais. A *Carta das Mulheres à Constituinte*, elaborada a partir do CNDM, reuniu as propostas das mulheres a serem incluídas na Constituição Nacional em elaboração, a qual selava o novo pacto democrático do país.

Sobre esta questão Farah (2004) pondera que a constituição de 1988 também reflete a mobilização de mulheres. Organizadas em torno da bandeira *Constituinte pra valer tem que ter palavra de mulher*, as mulheres estruturaram propostas para a nova Constituição incluindo temas como saúde, família, trabalho, violência e discriminação.

É importante ressaltar que a partir da Constituição Brasileira de 1988 iniciou-se uma maior preocupação com a questão da cidadania das minorias, dentre elas a cidadania das mulheres. O documento consolidou importantes avanços na ampliação dos direitos das mulheres e no estabelecimento de relações de gênero mais igualitárias.

Segundo Souza-Lobo (1991), o texto da Constituição de 1988 é uma cristalização de mentalidades e o produto de trajetórias percorridas pelas mulheres, seus discursos, suas práticas, confrontadas às instituições e ao Estado. Apesar das restrições no tratamento de importantes questões como o aborto, o texto constitucional traz em seu bojo os temas colocados pelas mulheres em quase vinte anos de movimento. Se de uma cidadania de segunda categoria passou-se a uma cidadania que reconhecia a mulher como trabalhadora ou como mãe, se ainda existia uma divisão entre a lógica da igualdade e a

da diferença, reconheceu-se algo fundamental: homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações.

Podemos dizer que a Constituição de 1988 é o marco jurídico de uma nova concepção da igualdade entre homens e mulheres. Ao se referir a carta constitucional, Lopes observa que:

Trata-se da superação de um paradigma jurídico que legitimava declaradamente a organização patriarcal e a conseqüente preferência do homem ante a mulher, especialmente no *locus* da família. Em seu lugar, delineia-se uma ideologia de igualdade de direitos e deveres. Desaparece a figura da chefia da sociedade conjugal e com ela as preferências e privilégios que sustentavam juridicamente a dominação masculina (LOPES, 2006, p. 12).

Seguindo o mesmo caminho do autor acima citado, Ávila (2002) observa que a Constituição Federal de 1988 foi um marco fundamental na instituição da cidadania das mulheres do ponto de vista legal, ao afirmar que homens e mulheres são iguais nos seus direitos e obrigações, o que não acontecia anteriormente, pois até 1988 as leis brasileiras estavam radicalmente marcadas pela hierarquia de gênero.

Segundo Cortês (2012), dentre os grupos da sociedade que participaram da elaboração da Constituição de 1988, o movimento de mulheres e feminista foi um dos grupos mais ativos e influenciou os constituintes com o seu “lobby do batom”. O movimento de mulheres conseguiu incluir na nova constituição a maioria de suas reivindicações. Dentre as principais conquistas estão a igualdade de direitos entre homens e mulheres na vida civil, no trabalho e na família. No entanto, mesmo após alguns anos da promulgação da constituição cidadã², a situação das mulheres permaneceu inferior a dos homens.

Na década de 90 movimentos de mulheres no Brasil e no exterior passaram a defender a proposta de que as políticas de combate à pobreza e outras políticas sociais passassem a ter as mulheres como um dos seus públicos prioritários. Farah observa que:

Essa proposta esteve presente na Conferência Mundial sobre as Mulheres de Beijing em 1995. Com base no diagnóstico de que as mulheres dos países em desenvolvimento são as mais atingidas pela intensificação da pobreza dos anos 80, em decorrência da recessão prolongada e dos programas de ajuste, recomendou-se a criação de

² Qualificação dada pelo então Presidente da Assembleia Nacional Constituinte Ulysses Guimarães.

programas de apoio a mulheres (acesso a crédito e geração de emprego e renda). Também no Brasil movimentos e entidades de mulheres recomendam que programas de combate à pobreza atendam prioritariamente mulheres (FARAH, 2004, p. 55).

No entanto, entendemos que a década de 90 no Brasil foi marcada pela ausência de iniciativas de políticas e programas governamentais que visassem especificamente o feminino. Esta configuração mudará a partir da criação da Secretaria de Políticas para as Mulheres. É sobre esta mudança que falaremos a partir de agora.

A Criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM): o estado “compra” o discurso feminista

Parece-nos claro que a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder em 2003, o governo brasileiro “compra” o discurso feminista e ocorre um esforço por parte do Estado em implementar a agenda de gênero formulada nas décadas de 80 e 90. Neste sentido, em 2003, no primeiro mandato do Presidente Lula, foi criada a Secretaria Especial de Políticas Públicas para Mulheres (SPM), por meio da lei número 10.683, de 28 de maio de 2003.

De acordo com Rosemberg (2012), na administração Lula uma das iniciativas que procuraram aproximar as questões de gênero da questão educacional foi a criação na mencionada secretaria que estabeleceu, em colaboração com movimentos feministas e de mulheres, Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres durante duas conferências nacionais nos anos de 2004 e de 2007.

Em julho de 2004, fomentada pela Secretaria de Políticas para Mulheres, realizou-se a I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (1^o CNPM), com 1787 delegadas representantes da sociedade civil e de gestores públicos de todo o país em um processo que envolveu 120 mil mulheres de todas as regiões do país. Esta conferência deu origem ao I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (I PNPM).

No mesmo ano foi lançado o plano acima referido, que passaria a orientar metas e ações do governo na formulação de políticas públicas para as mulheres. Em agosto de 2007, no segundo mandato do Presidente Lula, ocorreu a segunda Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres (2^a CNPM), com a participação de 200 mil mulheres, das quais 2800 constituíram a delegação na etapa nacional, que sistematizou um conjunto de

propostas e demandas ao Estado brasileiro. A partir das resoluções da 2ª CNPM, foi elaborado o II Plano Nacional de Políticas para as mulheres (II PNPM) publicado em 2008.

No final de 2011 – já no Governo Dilma Rousseff - ocorreu a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, envolvendo 200 mil mulheres em todo o país e contando com a participação de 2125 delegadas na etapa nacional. O resultado da conferência foi a construção do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres que deveria ser implementado no triênio 2013 a 2015 (III PNPM). Dessa forma, a partir de agora falaremos sobre as principais propostas dos três planos acima mencionados que tinham como objetivo principal definir ações que procurariam reduzir a desigualdade de gênero no Brasil.

O I Plano Nacional de políticas públicas para as mulheres

De acordo com Gonzalez (2013), mesmo que na Constituição Brasileira conste o princípio da igualdade entre os sexos, as questões relacionadas aos direitos das mulheres não foram assumidas como compromissos governamentais, tampouco priorizadas em ações ou políticas públicas na esfera federal. As reivindicações, com frequência, permaneceram recobertas em programas e ações universalizantes, que se direcionavam às mulheres como mão de obra barata ou reforçavam o papel enquanto mães, responsáveis pelos cuidados e pelo bom funcionamento do lar, mantendo uma divisão do trabalho favorável ao mercado e ao Estado por representar menores custos relativos a serviços demandados na esfera da reprodução social.

A partir do I PNPM, as temáticas relacionadas às desigualdades de gênero, divisão sexual do trabalho, combate à violência contra as mulheres e aos direitos das mulheres passaram a fazer parte da agenda do Governo Federal. O Plano foi estruturado em torno de quatro áreas de atuação consideradas estratégicas pela administração pública. A primeira se referiu a autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; a segunda enfatizou a educação inclusiva e não sexista; a terceira tratou da saúde das mulheres, direitos sexuais e direitos reprodutivos e finalmente, a quarta área procurou enfrentar à violência contra as mulheres (BRASIL, 2004,p.13).

Como mencionado anteriormente, a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (PNPM) teve início com a I Conferência Nacional de Políticas para as

Mulheres (CNPM) convocada pelo Presidente da República e realizada em julho de 2004. A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) coordenaram a Conferência que teve a participação de representantes dos poderes executivos estaduais e municipais, ministérios, além de organizações de mulheres e feministas.

A elaboração do PNPM foi iniciada a partir do Decreto Presidencial de 15 de Julho de 2004 que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), composto por representantes de sete ministérios³, do CNDM, e da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e das Secretarias da Mulher do Estado do Acre e do Município de Campinas.

Em relação aos pressupostos, princípios e diretrizes da política nacional para as mulheres, o I PNPM parte do reconhecimento de que as mulheres sempre estiveram em situação de desigualdade. Situação esta gerada e reproduzida pela naturalização de diferenças culturais que sustentam a opressão feminina. É interessante notar como o Governo Federal dá a divisão sexual do trabalho um peso considerável para a manutenção das relações assimétricas de poder entre os gêneros. De acordo com o documento:

As relações desiguais entre mulheres e homens são sustentadas pela divisão sexual e desigual do trabalho doméstico, pelo controle do corpo e da sexualidade das mulheres e pela exclusão das mulheres dos espaços de poder e decisão (BRASIL, 2004, p. 31).

Diante desta situação, o Estado deveria assumir a responsabilidade de implementar políticas públicas que teriam como alvo as mulheres, com o objetivo de romper com esta lógica considerada injusta:

Reconhecemos que a atuação do Estado, especialmente por meio da formulação e implementação de políticas, interfere na vida das mulheres, ao determinar, reproduzir ou alterar as relações de gênero, raça e etnia e o exercício da sexualidade. A Política Nacional para as Mulheres tem como compromisso e desafio interferir nas ações do Estado, de forma a promover a equidade de gênero, com respeito às diversidades (BRASIL, 2004, p. 31).

A Política Nacional para as Mulheres com a formulação do I PNPM passou a orientar-se pelos seguintes princípios:

³ Os ministérios que participaram foram: Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Desenvolvimento Social, Planejamento, Orçamento e Gestão.

a) Igualdade e respeito à diversidade – neste princípio o Governo Federal reconheceu que mulheres e homens são iguais em seus direitos e sobre este princípio se apoiam as políticas do Estado que se propõe a superar as desigualdades de gênero. A promoção da igualdade requer o respeito e atenção à diversidade cultural, étnica, racial, inserção social, de situação econômica e regional, assim como aos diferentes momentos da vida. Demanda combate às desigualdades de toda sorte, por meio de políticas de ação afirmativa e consideração das experiências das mulheres na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas.

b) Equidade – o acesso de todas as pessoas aos direitos universais deveria ser garantido com ações de caráter universal, mas também por ações específicas e afirmativas voltados aos grupos historicamente discriminados. Tratar desigualmente os desiguais, buscando-se a justiça social, com reconhecimento das necessidades próprias dos diferentes grupos de mulheres.

c) Autonomia das mulheres – deveria ser assegurado às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas e corpos, assim como as condições de influenciar os acontecimentos e o país, e de romper com a histórica subordinação que constrange suas vidas no plano pessoal, econômico, político e social.

d) Laicidade do Estado – as políticas públicas devem ser instituídas independentemente de princípios religiosos de forma a assegurar de forma efetiva os princípios consagrados na Constituição Federal.

e) Universalidade das políticas – as políticas devem ser cumpridas na sua integralidade e garantir o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres. O princípio da universalidade deve ser traduzido em políticas permanentes nas três esferas governamentais.

f) Justiça Social – O Estado reconheceu a necessidade de redistribuição dos recursos e riquezas produzidas pela sociedade e na busca de superação da desigualdade social, que atinge de maneira significativa as mulheres.

g) Transparência dos atos públicos – deve-se garantir o respeito aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, com transparência nos atos públicos e controle social.

h) Participação e controle social – devem ser garantidos o debate e a participação das mulheres na formulação, implementação, avaliação e controle social das políticas públicas.

Para a avaliação e monitoramento do IPNPM foi constituído um Comitê de Articulação e Monitoramento composto pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e por representantes do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). O referido comitê tinha a função de avaliar a implementação do Plano com o objetivo de atualizá-lo e aperfeiçoá-lo.

O II Plano Nacional de políticas públicas para as mulheres

O II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (IIPNPM) procurou ampliar e aprofundar o campo de atuação do Governo Federal nas políticas públicas para as mulheres, incluindo seis novas áreas estratégicas⁴ que se somaram àquelas já existentes no primeiro plano. São elas: participação das mulheres nos espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar; direito à terra, moradia digna e infraestrutura social nos meios rural e urbano, considerando as comunidades tradicionais; cultura, comunicação e mídia não-discriminatórias; enfrentamento ao racismo, sexismo e lesbofobia; e enfrentamento às desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas.

O II PNPM foi aprovado pela II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres realizada em agosto de 2007. Quanto aos novos eixos aprovados nesta conferência, a grande novidade foi o destaque dado à participação das mulheres nos espaços de poder, como objeto de políticas públicas orientadas para a igualdade de gênero.

A Secretaria de Políticas para as Mulheres ressaltou que as diferenças na forma de inserção no mercado de trabalho, aliadas à existência de mecanismos discriminatórios baseados em estereótipos, tais como o da incapacidade feminina para a liderança, fazem com que a remuneração mensal de mulheres seja inferior à auferida pelos homens.

⁴ O plano conta com 94 metas, 56 prioridades e 388 ações distribuídas em 11 grandes áreas de atuação.

Para tentar mudar essa situação o primeiro eixo do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres tinha os seguintes objetivos:

- a) Promover políticas de ações afirmativas no mundo do trabalho que reafirmassem a condição das mulheres como sujeitos sociais e políticos, considerando as dimensões étnico-raciais;
- b) Promover a valorização e o reconhecimento da contribuição econômica das mulheres no meio rural e nas comunidades tradicionais;
- c) Garantir às trabalhadoras domésticas o exercício de todos os direitos trabalhistas concedidos às trabalhadoras em geral;
- d) Promover a valorização do trabalho doméstico não-remunerado e contribuir para a superação da atual divisão sexual do trabalho;
- e) Promover a organização produtiva de mulheres que vivem em contexto de vulnerabilidade social, notadamente nas periferias urbanas.

No que tange à questão educacional o II PNPM procurou implementar ações que transformassem as percepções e modos de vida e ações diretas de combate às desigualdades de oportunidades. Nesse sentido, podemos perceber duas linhas de ação no capítulo de educação do documento. A primeira linha de ação tentava modificar as representações sobre relações de gênero e orientação sexual e a segunda previa ações para grupos específicos de mulheres que se encontravam em uma situação desprivilegiada economicamente ou que sofresse com racismo ou preconceito de orientação sexual.

O II PNPM entende a violência contra as mulheres de forma abrangente, abarcando diferentes formas. O documento se refere à violência doméstica ou qualquer outra relação interpessoal, em que o agressor conviva ou tenha convivido no mesmo domicílio que a mulher; a violência ocorrida na comunidade e que seja perpetrada por qualquer pessoa, compreendendo abuso sexual, tortura, tráfico de mulheres, prostituição forçada, sequestro e assédio sexual e também, a violência levada a cabo ou tolerada pelo Estado ou seus agentes (violência institucional).

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres propunha uma intervenção pública de caráter multisetorial que deveria buscar desenvolver ações que: desconstruíssem as desigualdades e combatessem as discriminações de gênero;

interferissem nos padrões sexistas/machistas presentes na sociedade brasileira; promovessem o empoderamento das mulheres; garantisse um atendimento qualificado e humanizado àquelas em situação de violência.

O segundo Plano Nacional de Políticas para as Mulheres entende a participação política a partir de várias frentes. Desde a participação em organizações na sociedade, passando pelos partidos políticos, até a ocupação de cargos e mandatos eletivos no Estado, especialmente nos poderes legislativo e executivo, nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. De acordo com o documento, algumas variáveis ligadas a divisão sexual do trabalho podem ser levantadas para explicar a sub-representação feminina nas instâncias de poder:

A persistência da cultura patriarcal que associa os homens ao espaço público e as mulheres ao espaço privado; o peso do poder econômico no processo eleitoral e o custo crescente das campanhas favorecendo as candidaturas masculinas; o pouco tempo dedicado à ação política pelas mulheres, em grande parte pela sobrecarga de responsabilidades, pelo acúmulo das tarefas domésticas e com o cuidado com as/os filhas/os e com os familiares doentes (BRASIL, 2004, p. 116).

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres observou que segmentos populacionais das mulheres negras e indígenas e das lésbicas encontravam-se expostos a diversas formas de violência e mecanismos de exclusão dentro e fora das políticas públicas devido ao racismo, ao sexismo e a lesbofobia. De acordo com o Governo Federal, para a melhoria das condições de vida destes grupos havia que se ter o compromisso de enfrentar essas diferentes formas de preconceito que acabam por reforçar essas desigualdades.

Dessa forma, o II PNPM entendeu que várias formas de desigualdades se somam, estão interligadas, gerando um sistema de discriminações mais intensas para determinados grupos sociais.

O III plano nacional de políticas para as mulheres

Como dissemos anteriormente, no final de 2011 – já no primeiro Governo Dilma Rousseff - ocorreu a 3ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, envolvendo 200 mil mulheres em todo o país e contando com a participação de 2125 delegadas na etapa nacional. O resultado da conferência foi a construção do III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres (III PNPM) que deveria ser implementado no triênio 2013 a 2015.

Este terceiro plano seguiu os seguintes princípios orientadores:

- a) autonomia das mulheres em todas as dimensões da vida;
- b) busca da igualdade efetiva entre mulheres e homens, em todos os âmbitos;
- c) respeito à diversidade e combate a todas as formas de discriminação;
- d) caráter laico do Estado;
- e) universalidade dos serviços e benefícios ofertados pelo Estado;
- f) participação ativa das mulheres em todas as fases das políticas públicas;
- g) transversalidade como princípio orientador de todas as políticas públicas;

O III PNPM está dividido em dez capítulos. A publicação é bem menor que a anterior totalizando cento e treze páginas enquanto a precedente chegou a duzentos e trinta e seis. Assim como no documento anterior, o III PNPM tratou em seu primeiro capítulo da igualdade no mundo do trabalho e autonomia econômica. Como as mulheres recebem cerca de 73,8% dos rendimentos dos homens, as políticas estabelecidas neste plano buscavam desenvolver ações para a inserção e permanência das mulheres no mercado de trabalho, especialmente em profissões não tradicionais.

O segundo capítulo trouxe ações para construção de educação para igualdade e cidadania, com o intuito de contribuir para a promoção do acesso de mulheres à educação de qualidade, com ênfase nos grupos com baixa escolaridade. O Governo Federal argumentou que a escola poderia reproduzir a desigualdade presente entre as pessoas na sociedade através de currículos, livros didáticos e nos procedimentos de avaliação. De acordo com o documento:

A linguagem sexista dos textos e práticas cotidianas, a invisibilidade das mulheres na ciência e na história responde à ideologia patriarcal e ao androcentrismo do conhecimento; estes são denunciados como um dos elementos da construção da desigualdade de gênero (BRASIL, 2013, p. 23).

Dentre os objetivos do III PNPM para reduzir a desigualdade de gênero no que tange a questão educacional destacavam-se estes:

a) eliminar conteúdos sexistas e discriminatórios e promover a inserção de temas voltados para a igualdade de gênero e valorização das diversidades nos currículos, materiais didáticos e paradidáticos da educação básica;

b) promover políticas para a ampliação do acesso e permanência das mulheres no ensino profissional, tecnológico e no ensino superior, com destaque para as áreas científicas e tecnológicas, com igualdade de gênero, raça, etnia, considerando as mulheres em sua diversidade;

c) Estimular a produção de conhecimento sobre relações sociais de gênero, identidade de gênero e orientação sexual, levando em consideração os aspectos étnicos, raciais, geracionais e das pessoas com deficiência.

Em relação às principais metas da temática aqui referida, pensou-se em ampliar a oferta de cursos profissionalizantes articulados com elevação de escolaridade, especialmente para mulheres em situação de vulnerabilidade social.

Um capítulo que consideramos importante é o dedicado ao enfrentamento a todas as formas de violência contra as mulheres. Os objetivos são praticamente os mesmos do documento anterior, no entanto, nota-se uma preocupação em garantir a implementação da Lei nº11.340/2006 conhecida por Lei Maria da Penha⁵ e garantir a inserção das mulheres em situação de violência nos programas sociais nas três esferas de governo, de forma a fomentar sua independência e autonomia.

É importante ressaltar que não foi nosso objetivo analisar se as propostas foram implementadas ou realizar um mapeamento sobre os objetivos que foram colocados em prática ou não, mas demonstrar que o Estado Brasileiro refletiu de uma forma mais cuidadosa sobre a desigualdade de gênero e propôs medidas para reduzi-la. Dentre as medidas propostas, notamos uma ênfase nas políticas voltadas à inclusão das mulheres no mercado de trabalho e inclusão social por meio da qualificação profissional. Portanto,

⁵ Lei 11.340/06, conhecida com Lei Maria da Penha fez com que a violência contra a mulher deixasse de ser tratada como um crime de menor potencial ofensivo. A lei também acabou com as penas pagas em cestas básicas ou multas e passou a englobar, além da violência física e sexual, também a violência psicológica, a violência patrimonial e o assédio moral. A Lei recebeu esta denominação em homenagem ao caso nº11.051 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), que na análise da denúncia de impunidade do crime praticado contra Maria da Penha Maia Fernandes, determinou e condenou o Estado Brasileiro, para além do julgamento do agressor, a elaborar uma lei específica relativa à violência contra a mulher.

os governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – nos dois governos Lula e no primeiro mandato de Dilma Rousseff - produziram três extensos documentos que compuseram 465 páginas de planos de ação e metas que pensavam políticas públicas para as mulheres. A questão de gênero, sem dúvida alguma, passa a ser uma das prioridades do Governo federal o que não pode ser observado em administrações anteriores.

Em busca da justiça social: ênfase na redistribuição e no reconhecimento

É importante ressaltar para os propósitos deste artigo que os planos nacionais de políticas para as mulheres nos parecem inaugurar no Brasil uma preocupação com iniciativas que unem redistribuição e reconhecimento.

Nancy Fraser (2008) salienta que no mundo contemporâneo existem dois tipos de reivindicações de justiça social: as redistributivas e as de reconhecimento. As primeiras pretendem uma distribuição mais justa dos recursos e da riqueza, enquanto as de segundo tipo objetivam um mundo que aceite a diferença e, ao mesmo tempo, buscam combater as injustiças que estão enraizadas em padrões sociais de representação e de identidade, ou seja, enquanto umas priorizam as questões econômicas outras dão mais valor as questões culturais.

De acordo com a pensadora norte americana, em termos filosóficos “redistribuição” e “reconhecimento” possuem origens opostas. O conceito de “redistribuição” vem da tradição liberal anglo-americana do final do século XX e de pensadores como John Rawls e Ronald Dworkin que elaboraram teorias complexas sobre a justiça distributiva. Por sua vez, o termo “reconhecimento” deriva da filosofia hegeliana considerada oposta ao individualismo liberal que sustenta a tese de que as relações sociais são anteriores aos indivíduos e a intersubjetividade é anterior à subjetividade.

Os paradigmas da redistribuição e do reconhecimento historicamente se contrastam em alguns pontos. Em primeiro lugar os dois paradigmas assumem concepções diferentes de justiça. Quando pensamos em termos redistributivos, as injustiças são analisadas a partir de uma ótica socioeconômica e são decorrentes da estrutura econômica da sociedade. Por outro lado, quando falamos em termos de reconhecimento, enfrentam-se as chamadas injustiças culturais que estão enraizadas nos padrões de representação, interpretação e comunicação como, por exemplo, ser

discriminado ou menosprezado de forma recorrente por causa de representações sociais estereotipadas.

Para combater estas injustiças, os dois paradigmas aqui expostos propõem soluções diferentes. No caso do modelo redistributivo, procura-se adotar medidas econômicas como uma redistribuição da renda ou da riqueza, a reorganização da divisão do trabalho ou uma alteração da estrutura da propriedade. Em relação ao paradigma do reconhecimento, a solução para a injustiça é uma modificação no campo cultural ou simbólico. Podemos citar como tentativas neste sentido medidas de valorização de identidades não respeitadas ou dos produtos culturais de grupos que são vítimas de discriminação além de uma tentativa de afirmar a importância da diversidade cultural.

Além dessas diferenças, os paradigmas também assumem visões distintas sobre a coletividade que sofre injustiça. Na concepção redistributiva, os sujeitos coletivos vítimas da injustiça são classes definidas economicamente por uma relação específica com o mercado e os meios de produção. No caso do reconhecimento, os grupos sociais que sofrem com a injustiça são aqueles que possuem menor estima social e prestígio comparado a outros grupos. São exemplos deste caso, lésbicas, gays, mulheres e grupos “raciais”.

O argumento sustentado por Fraser é o de que gênero é uma diferenciação social bidimensional. As mulheres além de serem um grupo explorado economicamente também possuem uma sexualidade depreciada e estão sob a ordem cultural do androcentrismo, o que faz com que sofram injustiças de ambos os lados. Dessa forma, não basta para elas uma política de redistribuição ou de reconhecimento somente. Por se constituírem um grupo duplamente subordinado, as mulheres necessitam de ambas. Nas palavras da autora:

A abordagem que eu proponho requer que se enxergue gênero de uma forma bifocal, através do uso simultâneo de duas lentes. Através do visor de uma das lentes, gênero tem afinidades com classe; e, através do visor de outra lente, é mais ligado a *status*. Cada uma dessas lentes coloca em foco um aspecto importante da subordinação da mulher, porém, nenhuma delas, sozinha, é suficiente. Uma compreensão plena só se torna visível quando as duas lentes estão em superposição. Nesse ponto, gênero aparece como eixo de categoria que alcança duas dimensões do ordenamento social: a dimensão da redistribuição e a dimensão do reconhecimento (FRASER, 2002, p.64).

Segundo Fraser (2002), pela perspectiva distributiva gênero aparece como uma diferenciação semelhante a classe, presente na estrutura econômica da sociedade. Isto pode ser visto na organização da divisão do trabalho com a divisão entre trabalho “produtivo” pago e trabalho doméstico “reprodutivo” não pago que cabe primordialmente às mulheres. Gênero também estrutura a divisão no âmbito do trabalho pago entre os melhores salários (masculinos) e os menores salários (femininos). Dessa forma, existe uma estrutura econômica específica de injustiça distributiva baseada no gênero.

Pelo lado do reconhecimento, gênero aparece como uma diferenciação ligada a padrões culturais. Neste sentido, uma das principais características da injustiça de gênero é o androcentrismo que para Fraser é “um padrão institucionalizado de valor cultural que privilegia traços associados à masculinidade, assim como desvaloriza tudo que seja codificado como feminino, paradigmaticamente – mas não somente – mulheres” (FRASER, 2002, p.64-65). O androcentrismo leva à injustiças causadas pelo reconhecimento equivocado como podemos visualizar quando as mulheres sofrem formas específicas de subordinação, assédio sexual, violência doméstica, marginalização nas esferas públicas e deliberativas e, finalmente, negação de seus plenos direitos como cidadãs.

Fraser (2002) observa que para se reparar a injustiça de gênero, faz-se necessária tanto uma mudança na estrutura econômica e política quanto no aspecto discursivo-cultural da sociedade contemporânea. A autora é clara quando afirma que para combater a subordinação das mulheres é necessário o estabelecimento de uma abordagem que combine uma política de redistribuição com uma de reconhecimento.

Considerações finais

Entendemos os planos nacionais de políticas para as mulheres como um avanço no que tange ao combate da desigualdade entre homens e mulheres no Brasil por compreender a problemática de gênero a partir de uma lógica bidimensional. As propostas demonstram concepções redistributivas quando abordam temáticas como “autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho” e “direito à terra e moradia”, isto é, questões que envolvem mudanças econômicas, reestruturação da lógica da propriedade privada no país e que lembram que as mulheres são, em comparação com os homens, as que mais sofrem com a desigualdade social. Por outro lado, notamos iniciativas que

tentam combater o reconhecimento equivocado como “enfrentamento de todas as formas de violência contra a mulher”, “participação das mulheres em espaços de poder e decisão”, “cultura, comunicação e mídia não discriminatórias” e “enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia”, ou seja, temáticas que buscam uma mudança no padrão androcêntrico da sociedade e que estão ligadas a fenômenos culturais e simbólicos.

Portanto, ao aliar mudanças econômicas e simbólicas, o Estado brasileiro, nos governos Lula e Dilma, reconheceu que não basta a inserção das mulheres no mercado de trabalho para que as iniquidades de gênero sejam dirimidas, mas que, além disso, torna-se necessária uma mudança nos valores e padrões culturais para que homens e mulheres possam atuar na esfera pública e privada em igualdade de condições.

Referências

ÁVILA, Maria Betânia. Cidadania, Direitos Humanos e Direitos das Mulheres. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas: Editora 34, 2002.

AVRITZER, Leonardo. Um desenho institucional para o novo associativismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 39, 1997. Disponível em: www.scielo.br/scielo. Acesso em: 23 de maio de 2016.

AZEVEDO, Sergio de; PRATES, Antonio Augusto Pereira. Movimentos Sociales, Accion Colectiva y Planificacion Participativa en el Brasil. *Revista EURE*, vol. XXI, n.64, Santiago de Chile, dezembro de 1995.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: SPM, 2004.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. *III Plano Nacional de Políticas para as Mulheres*. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

CORTÊS, Iáris Ramalho. A Trilha Legislativa da Mulher. In: PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria (Org.). *Nova História das Mulheres*. São Paulo: Contexto, 2012, p.261.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Gênero e Políticas Públicas. *Revista de Estudos Feministas*. Florianópolis, v.12, n.01, janeiro/abril, 2004.

FRASER, Nancy. La justicia social em la era de La política de identidade: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de Trabajo*. Buenos Aires, ano 4, n.06, agosto-dezembro de 2008.

FRASER, Nancy. Políticas Feministas na Era do Reconhecimento: uma abordagem bidimensional da justiça de gênero. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas: Ed.34, 2002.

GONZALEZ, Débora de Fina. *De Vulneráveis a Empreendedoras: Os limites da promoção da autonomia econômica das mulheres no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Educação, 2013.

LOPES, Cristiane Maria Sbalqueiro. Direito do trabalho da mulher: da proteção à promoção. *Cadernos Pagu*. n.26, Campinas, jan./jun.2006.

ROSEMBERG, Fúlvia. Mulheres Educadas e a Educação de Mulheres. . In: PINSKY, Carla Bassanezi; PEDRO, Joana Maria (Org.). *Nova História das Mulheres*. São Paulo: Contexto, 2012.

SOUZA-LOBO, Elizabeth. *A Classe Operária tem dois Sexos: trabalho, dominação e resistência*. São Paulo: Brasiliense, 1991.

SUÁREZ, Mireya; BANDEIRA, Lourdes. A Politização da Violência Contra a Mulher e o Fortalecimento da Cidadania. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. (Org.). *Gênero, democracia e sociedade brasileira*. São Paulo: Fundação Carlos Chagas: 34, 2002.

Texto recebido em: 10/06/2017.

Texto aprovado em 10/07/2017.