

Construindo a perspectiva de gênero na legislação e nas políticas públicas

Autoria

Almira Rodrigues
CFEMEA

Mês/Ano

2003

Almira

Rodrigues

Doutora em Sociologia pela UnB, Assessora Técnica do CFEMEA e membro do Colegiado Diretor da entidade

O presente texto visa a subsidiar reflexões sobre o processo de afirmação da cidadania das mulheres e da igualdade de gênero no âmbito da legislação e das políticas públicas, especialmente junto aos movimentos de mulheres e às mulheres que ocupam posições de poder em instâncias decisórias do Estado.

Cidadania das Mulheres e Igualdade de Gênero

A construção da cidadania das mulheres e da igualdade de gênero é um processo árduo e complexo. A noção de cidadania alude não apenas à conquista de direitos mas, sobretudo, a manutenção e ao aprofundamento de direitos conquistados e acumulados historicamente. Com isso se quer destacar que a conquista de direitos não é definitiva, para todo o sempre, mas exige acompanhamento, cuidados, proteção.

Além de apontar para uma situação de atendimento de necessidades e demandas individuais e coletivas, reconhecidas como socialmente justas, a noção de cidadania refere-se a relações de poder, pressupondo uma simetria política, isto é, a existência de recursos e de negociação de interesses, mediante diálogo e interlocução dos sujeitos e instituições políticas.

Os movimentos de mulheres e feministas se inserem de uma forma toda especial no processo de construção da cidadania. Assumem uma visão crítica das contradições e das limitações das grandes transformações históricas, a exemplo das revoluções americana e francesa que excluíram as mulheres dos parlamentos e dos governos, negando-lhes o direito básico de votar e de ser votada. A luta das sufragistas emerge em meados do século XIX e se consolida na primeira metade do século XX, século em que as mulheres conquistam esse direito em praticamente quase todos os países do mundo. Depois de décadas de luta, o direito de voto para as

mulheres é conquistado em 1920 nos EUA, em 1928 no Reino Unido, em 1944 na França, e em 1976 em Portugal.

No Brasil, a luta pelo sufrágio universal teve início em 1910, com a fundação do Partido Republicano Feminino, no Rio de Janeiro, por Deolinda Daltro, e com a criação da Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher, por Bertha Lutz, em 1919, transformada em Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, em 1922. Em 1928, o direito de voto das mulheres é conquistado no Rio Grande do Norte e depois estendido a nove estados brasileiros, até que, em 1932, é incorporado ao Código Eleitoral e, em 1934, à Constituição Brasileira.

A conquista do direito de voto para as mulheres (de votar e ser votada) significou a incorporação de metade da população à dinâmica da democracia representativa; inicia-se, assim, a aproximação das mulheres com os poderes do Estado, abrindo-se a possibilidade de responderem pelo destino das nações.

Nos anos sessenta/setenta tem início uma nova onda feminista, com um amplo questionamento da opressão das mulheres na sociedade. O projeto é o de mudança na situação das mulheres (de discriminação e opressão), mudança de valores e de mentalidades (rumo à igualdade de direitos, oportunidades e responsabilidades), e mudança nas relações de gênero (pela simetria e diálogo entre o masculino e feminino).

Como contribuição substantiva à construção da cidadania e da democracia, os movimentos de mulheres e feministas colocam algumas idéias-chaves: a) as esferas do privado e da intimidade também se constituem enquanto espaço político, de conflito, de luta de interesses, de produção de acordos e de realização de mudanças, motivando a criação da palavra de ordem "o pessoal é político"; e b) a democracia precisa ser radicalizada e merece ser pensada e construída em todas as relações sociais e esferas da existência, gerando a palavra de ordem "democracia em casa e na rua"; e c) as diferenças entre homens e mulheres, registradas no corpo e socialmente construídas a partir desses corpos, masculinos e femininos, não podem ser transformadas em desigualdades sociais, motivando a palavra de ordem "diferença sim, desigualdade não".

Assim, os movimentos de mulheres e feministas, cada vez com maior vigor, atuam no sentido de esgarçar a noção e a prática da cidadania (enquanto situação e relação): para além da esfera pública, ao politizar as relações interpessoais e as esferas do privado e da intimidade; para além dos direitos civis, políticos e sociais, formulando novos direitos, a exemplo dos direitos sexuais e direitos reprodutivos; para além de uma dimensão objetiva, introduzindo a

dimensão da subjetividade, da autonomia e da busca de felicidade; e, finalmente, distendendo a cidadania para além da forma Estado-Nação, ao afirmar a idéia/projeto de cidadania mundial das mulheres e de um novo projeto civilizatório, como bem atestam as Conferências Mundiais sobre as Mulheres, com destaque para a última, a IV Conferência, realizada em Beijing, em 1995.

Enfrentando a situação

O comprometimento/violação da cidadania das mulheres e as desigualdades e opressões nas relações de gênero são fenômenos sociais que demandam intervenções públicas de caráter estrutural, com vistas à mudança de valores e de mentalidades e à transformação da sociedade e das relações sociais.

O Estado se constitui como uma instância privilegiada na implementação da justiça e do bem estar social, bem como na garantia da integridade física e psíquica dos indivíduos. Para exercer suas prerrogativas e responsabilidades, o Estado dispõe de recursos arrecadados com impostos junto à população, contrata funcionários públicos e detém o monopólio da força policial.

No âmbito dos poderes do Estado (Executivo, Legislativo, Judiciário), a elaboração de legislação e a formulação de políticas públicas constituem vias privilegiadas para a mudança social e, nas sociedades democráticas, a realização dessas funções são cada vez mais compartilhadas com os poderes da sociedade civil. Diferentemente dos poderes do Estado, fortemente institucionalizados, os poderes da sociedade civil são fluídos, plurais e disseminados e constituem alavancas das mudanças sociais, respondendo por lutas e conquistas substantivas.

Os movimentos de mulheres, que se constituem como um dos poderes da sociedade civil, destacam-se enquanto uma modalidade de movimento social com forte caráter propositivo e uma significativa interlocução com os poderes do Estado. É nessa medida que esses movimentos têm participado no processo de elaboração da legislação e de formulação de políticas públicas.

Contribuindo para a formulação de legislação

A legislação (Constituição e leis infraconstitucionais) constitui uma expressão típica da cidadania, assegurando direitos aos indivíduos e às coletividades, paralelamente à colocação de limites à ação social, seja de indivíduos, de grupos ou de instituições sociais. Expressão máxima de universalidade, a legislação, em tese, é válida para todos os indivíduos. As disposições de caráter afirmativo, compensatório e

redistributivo não contradizem essa universalidade, mas visam a garantir a igualdade e a equidade, contribuindo para o enfrentamento das distorções e das desigualdades sociais, acumuladas ao longo da História.

A legislação expressa o acordo de uma sociedade consigo própria, ao mesmo tempo que possibilita evidenciar dissensos, a partir de diferentes forças e concepções em torno do processo e das proposições legislativas. Aludindo a acordos realizados, a própria legislação prevê as formas de sua ampliação, revisão e alteração e, por isso, além de produto, é, também, processo, ou dito de outra forma, um produto processual e histórico.

Enquanto referência para a ação social, a legislação coloca a perspectiva do desejo, da intenção, da vontade de um determinado projeto societário: seja como norte para a construção de novas realidades, seja como referência conservadora e ultrapassada de práticas não observadas por amplos segmentos sociais.

A Constituição Federal, promulgada em 1988, foi o grande marco legislativo significando um novo pacto no que tange às relações de gênero e às responsabilidades do Estado para com essas questões. Até então, as conquistas eram parciais e fragmentadas, a exemplo do Estatuto da Mulher Casada (1962) e da Lei do Divórcio (1977).

Os movimentos de mulheres e feministas participaram ativamente da Constituinte, sensibilizando e discutindo suas reivindicações, as quais foram contempladas quase integralmente. A Lei Maior assegurou a igualdade em direitos e obrigações para mulheres e homens e a igualdade na sociedade conjugal, bem como a criação de novos direitos (planejamento familiar, proteção contra a violência no âmbito das relações familiares; ampliação da noção de família; não discriminação dos filhos havidos fora do casamento; licença paternidade; creches e pré-escolas; proteção ao mercado de trabalho da mulher, dentre outros).

Na década de 90, foram aprovadas cerca de 30 leis voltadas direta ou indiretamente para a afirmação e ampliação dos direitos das mulheres, podendo-se destacar a legislação sobre: planejamento familiar, união estável; cotas por sexo para as eleições proporcionais, proteção ao mercado de trabalho das mulheres; registro de paternidade.

Atualmente, encontram-se em tramitação no Congresso Nacional mais de duzentas proposições voltadas para a construção da cidadania das mulheres e da igualdade de gênero, versando sobre temáticas como: proteção ao mercado de trabalho da mulher;

atendimento na rede pública de saúde, pelo SUS, das vítimas de violência física e sexual; educação sexual nas escolas; parceria civil registrada; descriminalização parcial ou total do aborto; legalização do aborto; reprodução humana assistida; criminalização do assédio sexual; cotas por sexo no Executivo e no Judiciário; gratuidade do Exame do DNA para investigação de paternidade, à população de baixa renda; licença-gestante por adoção.

Tais projetos situam-se em duas vertentes: a regulamentação de direitos individuais e coletivos; e a regulamentação das responsabilidades do Estado na prestação de serviços públicos e atendimento de interesses e necessidades da população, em particular das mulheres.

A formulação de legislação favorável à cidadania das mulheres enfrenta resistências de duas perspectivas, basicamente: a religiosa de cunho fundamentalista, que visa a estender suas crenças e práticas a toda a população brasileira, desconsiderando o direito alheio de decidir sobre os rumos da própria vida; e a perspectiva liberal, que visa a esvaziar as funções do Estado, reduzindo suas responsabilidades e gastos no que se refere ao bem estar social.

Contribuindo para a formulação de políticas públicas

A legislação constitucional e infra-constitucional constitui a base e o norte para a formulação e implementação das Políticas Públicas. Estas conformam um conjunto de ações e de intervenções visando garantir o desenvolvimento e a construção da cidadania. Dependendo do contexto, as políticas públicas podem adquirir um cunho compensatório ou um caráter redistributivo (de renda, poder, terra, meios de comunicação). A superação ou minimização de intensas e profundas desigualdades sociais demanda a implantação de ações redistributivas.

Com o processo de redemocratização no Brasil, governo e sociedade retomam uma interlocução - comprometida durante as duas décadas de regime ditatorial - que se volta para a conformação de políticas públicas, respaldadas em programas governamentais, mecanismos e instrumentos correspondentes.

À medida que as políticas públicas começam a ser formuladas com a incorporação dos poderes da sociedade civil, principalmente a partir da última década do século XX, verifica-se a distensão da noção de políticas públicas para além do Estado, o que significa dizer que a formulação de políticas deixa de ser uma prerrogativa exclusiva de técnicos e burocratas ligados ao aparelho de Estado. Na contemporaneidade e nas sociedades democráticas, os poderes da

sociedade civil estão sempre a “animar” os poderes do Estado, e os poderes do Estado a referenciar-se aos poderes da sociedade civil; a colocação de limites passa a ser recíproca e não apenas uma via de mão única, com a predominância da esfera estatal.

Nesse rumo, coloca-se o aprofundamento da interlocução entre governo e sociedade civil, mediante a criação de Conselhos, de segmentos socialmente discriminados (da Mulher, da Criança e do Adolescente) e de temáticas expressivas (Saúde, Trabalho, Meio Ambiente, entre outros). Esses conselhos têm composição paritária e colocam-se como espaços institucionalizados, de conflito, de negociação e de entendimento, entre o governo e a sociedade civil, com vistas à formulação das políticas públicas. Também fundamental é o acompanhamento e a fiscalização da implementação de políticas públicas e os Conselhos têm importante papel nesse sentido, além do próprio Poder Legislativo, que tem, entre as suas atribuições, a de fiscalização dos Atos do Executivo. A compreensão é de que o acompanhamento e a fiscalização das políticas públicas não podem ficar, exclusivamente, a cargo dos próprios órgãos do Estado, mas necessitam ser empreendidas pelas organizações da sociedade civil, incluindo os partidos políticos.

A formulação e o acompanhamento das políticas públicas abrange a questão orçamentária e financeira. Durante muito tempo, os movimentos sociais privilegiaram a discussão sobre os rumos e diretrizes de planos e programas, bem como sobre as instituições e instâncias pertinentes. No entanto, a implementação de políticas públicas demanda recursos financeiros, o que abre para grandes polêmicas sobre prioridades e alocação dos recursos públicos, como também para a probidade e qualificação na utilização dos mesmos.

A questão orçamentária/financeira abre para três grandes frentes de negociação, por parte da sociedade civil junto ao Estado: a alocação de recursos junto ao Poder Executivo, quando da elaboração da Lei Orçamentária Anual; a sua discussão e aprovação junto ao Poder Legislativo, o qual pode propor emendas orçamentárias reorientando gastos e prioridades; e para a liberação de recursos, junto ao Poder Executivo, para a execução das políticas.

Merece destaque o fato de os orçamentos públicos, da esfera federal, estadual ou municipal, terem caráter apenas autorizativo e não obrigatório, o que gera a necessidade de luta constante pela liberação dos recursos durante todo o ano, bem como pela sua efetiva e adequada utilização. Esta é uma área que vem demandando uma qualificação por parte de segmentos da sociedade civil que podem atuar, inclusive, em parceria com parlamentares nas Casas

Legislativas correspondentes.

Comparativamente a outros movimentos sociais, o movimento de mulheres tem sido dos movimentos que alcançaram resultados mais frutíferos no campo das políticas públicas, em decorrência, em especial, da dimensão propositiva do movimento e da sua disposição para uma interlocução com o Estado.

O reconhecimento, por parte do Estado, da especificidade da condição feminina e da necessidade de políticas públicas para a cidadania das mulheres e para a igualdade de gênero deveu-se à visibilidade e fortalecimento das organizações de mulheres. Tal reconhecimento ganha concretude em 1985, com a criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, no Ministério da Justiça. Esta iniciativa expressou o entendimento da importância de se enfrentar as relações de opressão e a situação de discriminação social vivenciadas pelas mulheres, sendo atribuído ao Conselho a responsabilidade de formular políticas públicas para as mulheres/políticas públicas de gênero, mediante articulação com as diversas esferas governamentais e a interlocução com as organizações de mulheres.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher teve sua fase mais ativa de 1985 a 1989, quando foi esvaziado em suas funções políticas, perdendo as condições de funcionamento e a legitimidade junto aos movimentos de mulheres. A partir de 1994, Conselho e movimentos de mulheres retomam o diálogo, sendo que desde então o Conselho não recuperou o prestígio e os recursos necessários para a realização de suas funções. O órgão publicou, em 1997, as “Estratégias da Igualdade” – Plataforma de Ação para implementar os compromissos assumidos pelo Brasil na IV Conferência Mundial da Mulher, os quais não vêm sendo cumpridos a contento, conforme diversas análises, entre elas a do Balanço Nacional realizado pela Articulação de Mulheres Brasileiras.

Ao Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, segue-se a criação de conselhos estaduais e municipais, sendo que os dois primeiros Conselhos Estaduais foram anteriores ao Nacional, pois criados em 1982, em São Paulo e em Minas Gerais, como um compromisso de campanha dos candidatos eleitos nas primeiras eleições diretas para governadores depois do Golpe de 1964.

Afora os Conselhos, existem programas e ações em âmbito nacional, a exemplo do Programa Nacional de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e Sexual, os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental, o Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher, a Norma Técnica de “Prevenção e Tratamento dos Agravos Resultantes da Violência Sexual Contra Mulheres e Adolescentes”, do

Ministério da Saúde.

Poder Local - desafios e perspectivas

A participação e a representação das mulheres tende a ser tão mais expressiva quanto mais próxima da comunidade. Assim é que, a vida política nos municípios constitui um espaço privilegiado para as mulheres exercerem tanto o "ativismo cívico", promovendo os direitos das mulheres e a igualdade entre homens e mulheres, quanto a "gestão municipal", mediante a ocupação de posições de poder junto ao Legislativo, Executivo e Judiciário.

No âmbito do exercício da governança, é fundamental que as mulheres possam realizar uma ação política autêntica e assumir: o lugar de liderança e de dirigente, com capacidade para construir entendimentos e mexer com emoções, idéias e perspectivas, transpondo a noção de governante como administrador de recursos, de obras, de serviços; e a disposição do diálogo e da negociação com diferentes segmentos sociais e suas respectivas necessidades, interesses e projetos, com a função de abrir horizontes rumo à criação de futuros mais justos e humanos para todos/as.

Se a legislação federal e os programas nacionais constituem referências basilares para as ações públicas em todo o país, a legislação e as políticas públicas em âmbitos estadual e municipal podem complementá-las e suplementá-las, aprofundando e radicalizando a democracia e a justiça social.

Exemplos nesse sentido são as legislações sobre assédio sexual, educação sexual, gratuidade do Exame do DNA, penalização por discriminação sexual de estabelecimentos comerciais, existentes em alguns Estados. No mesmo sentido, destacam-se políticas públicas desencadeadas em níveis estadual e municipal, como a criação de programas públicos de creches, de combate à violência contra a mulher, com serviços e equipamentos como a Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher, Casas-abrigo, Núcleos de atendimento às mulheres em Defensorias Públicas.

A implementação de políticas públicas é indispensável para a construção da cidadania das mulheres e a igualdade/eqüidade nas relações de gênero. O entendimento de políticas públicas, aqui desenvolvido, é abrangente incorporando a formulação de políticas e programas e a criação de mecanismos e instrumentos para implementá-los. Esse entendimento transpõe, igualmente, o entendimento formal e cristalizado, de que políticas públicas são uma produção e uma prerrogativa dos poderes do Estado, para incorporar, também, a participação da sociedade civil como ator político nesse

processo. E, por fim, recupera a importância da esfera legislativa como eixo central para a formulação e implementação de políticas públicas.

Os movimentos de mulheres e as mulheres que ocupam posições de poder no âmbito do Estado e da sociedade civil têm algumas tarefas urgentes: a) lutar pela redistribuição do poder, entre homens e mulheres, através de medidas afirmativas, como as cotas por sexo, com vistas a ampliar a participação de mulheres na política e em posições de poder, tanto no âmbito do Estado quanto da sociedade civil; b) difundir a luta pelos direitos das mulheres e pela igualdade/eqüidade de gênero (plataforma feminista) junto aos partidos políticos e às organizações da sociedade civil, visando conquistar apoio e fazer alianças com amplas forças sociais e políticas; e c) contribuir para a construção de uma nova cultura política, que valorize a ação política como uma prática socializadora e transformadora da sociedade e das relações sociais, bem como o seu exercício baseado na ética, generosidade, tolerância, diálogo qualificado, e esforço de produção de um futuro do qual, todas/os, mulheres e homens possam se orgulhar.

Brasília, abril de 2001

Bibliografia Consultada

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. Balanço Nacional: Políticas públicas para as mulheres no Brasil: Cinco anos após Beijing. Brasília: AMB, 2000. 120 p.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. Plataforma Feminista: Eleições 2000. Brasília: AMB, 2000.

CARRASCO, Rosalba. Los procesos de transición y las estrategias de las mujeres. In: Memoria del Seminario Internacional Reestructura Política y Transformación Social. Montevideo: DAWN e REPEM, 1999. p. 79-90.

CORTÊS, Iáris Ramalho. Cidadania também é beleza. São Paulo: AVON, UNIFEM, CECIP, CFEMEA. 2001. 64p.

CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA MULHER. Estratégias da Igualdade: Plataforma de Ação para implementar os compromissos assumidos pelo Brasil na quarta Conferência Mundial da Mulher. Brasília: Ministério da Justiça.

MIGUEL, Sonia M. A política de cotas por sexo: Um estudo das primeiras experiências no legislativo brasileiro. Brasília: Cfemea,

2000. 216 p.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da política. São Paulo: Senac São Paulo, 2001. (Livre Pensar, 6). 161 p.

RODRIGUEZ, Almira. Mulheres: Movimentos Sociais e Partidos Políticos. Brasília. Mimeo. abril/2001. 9 p. ([www.cfemea.org.br/temas e dados/política e poder](http://www.cfemea.org.br/temas_e_dados/politica_e_poder))

TAYLOR, Vivienne. Governabilidad y Mercado: Perspectivas feministas sobre el poder y el Estado. Montevideo: Dawn, 2001. 207 p.

- *Texto publicado em: "Cadernos 12: Estudos de Gênero", Goiânia, p.99-112. 2003*