



“IMPASSES E DESAFIOS PARA A IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PELA IGUALDADE DE GÊNERO:

a participação de Belo Horizonte no programa ‘Localizando os Objetivos do Milênio’”

Renata Adriana Rosa*

RESUMO

Este artigo aborda impasses e desafios para a implantação de políticas pela igualdade de gênero. Qual o entendimento dos gestores sobre o que vem a ser “políticas pela igualdade de gênero”? Apresentamos uma breve discussão sobre a necessidade de articulação entre as diferentes instâncias do poder público para a efetivação das políticas, com vistas no desenvolvimento, no contexto de mundialização da desigualdade. O tema ganha destaque quando Belo Horizonte assume o compromisso de participar do Programa “Localizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, coordenado pelas Nações Unidas que tem como finalidade o monitoramento dos **8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** frente às especificidades locais com vistas no planejamento de ações.

Palavras-chave: igualdade de gênero; políticas públicas; transversalidade; interseccionalidade.

ABSTRACT

This article approaches the impasses and challenges for the introduction of gender equality policies. What does the government instances understand for "gender equality policies" ?

We introduce a brief discussion about the necessity of articulate the different public-power instances to consolidate these policies, aiming development in a context of worldwide inequality.

The subject stands out when Belo Horizonte joins the program “Localizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” coordinated by the United Nations wich has as main goal monitoring the “8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” considering the local specific characteristics.

Key words: gender equality; public policies; gender mainstreaming

1 INTRODUÇÃO

Para que possamos discutir os impasses e desafios para a implantação de políticas pela igualdade de gênero, consideramos importante apresentar uma discussão conceitual sobre “relações de gênero”, e assim fundamentar condições para compreender e identificar sua utilização por diferentes gestões de governo, ao se referirem às políticas públicas.

É possível afirmar que as relações de gênero envolvem relações de poder e que mudanças na organização das relações sociais correspondem a mudanças nas

*Historiadora. Especialista em História do Brasil Contemporâneo e Políticas Públicas – Mestranda em Ciências Sociais .Chefe de Gabinete da Secretaria Municipal Adjunta de Direitos de Cidadania de Belo Horizonte – MG.

representações de poder. Neste sentido, as relações de gênero refletiriam uma distribuição de autoridade, de poder e de prestígio desiguais entre os indivíduos, de acordo com seu sexo (ALVES, 2003).

De acordo com a argumentação da autora, “gênero” é também o conjunto de expressões daquilo que se pensa sobre o masculino e o feminino. Ou seja, as sociedades construíram, durante os séculos de sua história, significados, símbolos e características para interpretar e representar cada um dos sexos.

Segundo Scott (1992), o gênero é compreendido como um elemento constitutivo de relações sociais fundadas sobre as diferenças percebidas entre os sexos, um primeiro modo de dar significado às relações de poder. E este lugar de homens e mulheres na divisão sexual do trabalho, bem como o saber que se produz sobre as diferenças sexuais e os vários significados que elas podem adquirir, caracterizam sua variabilidade e natureza política.

Este conceito remete à dinâmica da construção e da transformação social, aos significados que vão além dos corpos e dos sexos, e subsidiam noções, idéias e valores nas distintas áreas de organização social: nos símbolos culturalmente disponíveis sobre masculinidade, feminilidade, hetero e homossexualidade; nos conceitos normativos, referentes às regras nos campos científico, político, jurídico; nas concepções políticas que são implantadas em instituições sociais; nas identidades subjetivas e coletivas que resistem à pretensão universal e generalizada dos modelos dominantes de masculinidade e feminilidade. (GOMÁRIZ, 1992).

A partir desta referência conceitual, admite-se que são reflexões sobre gênero todas aquelas que se dão acerca das conseqüências e significados que pertencem a cada um dos sexos. Portanto, essas conseqüências, muitas vezes entendidas como “naturais”, não são senão formulações de gênero.

Também a disseminação de uma linguagem masculina exclusivista é naturalizada e incorporada também nas estruturas sócio- institucionais e jurídicas. Tais situações de poder, em relação ao referente masculino, se fazem presentes no planejamento das políticas e das ações públicas, pois, as políticas, programas e ações, mesmo de um governo que se intitula “comprometido” com a redução das desigualdades de gênero – como é o caso de Belo Horizonte - e com uma abertura às demandas do movimento de mulheres, permanecem endereçadas ao homem.

2 QUANDO GÊNERO E MULHERES ENTRAM EM CENA

As últimas décadas do século 20 foram caracterizadas por um processo de consolidação da nova linguagem dos direitos humanos, que passou a contemplar

preocupações com a cidadania feminina e as relações de gênero. Os debates sobre esta outra concepção, não mais centrada na figura abstrata do homem, impulsionaram a adoção de políticas públicas e leis nos campos da saúde sexual e reprodutiva, do trabalho, dos direitos políticos e civis e da violência de gênero.

A Constituição Federal de 1988 simboliza um marco fundamental na instituição da cidadania e dos direitos humanos das mulheres no Brasil. É bom ressaltar que, apesar dos avanços obtidos na esfera constitucional e internacional, ainda persistem no imaginário social brasileiro elementos sexistas e discriminatórios com relação às mulheres, que as impedem de exercer, com plena autonomia e dignidade, seus direitos fundamentais.

O reconhecimento dos governos de que as mulheres vivem situações particulares, discriminações e preconceitos herdados da sua condição feminina, foi traduzido no surgimento de fóruns governamentais, estimulado pela ONU – Organização das Nações Unidas – por ocasião da instituição da década da mulher – 1976-1985, também em decorrência da permanente pressão dos movimentos feministas em nível internacional. O processo de incorporar a questão de gênero nas políticas públicas é recente e está relacionado às demandas colocadas por esses movimentos organizados e pelos organismos internacionais, com destaque para as Conferências Mundiais das Mulheres, em 1975, no México; em 1985, em Nairobi; e em 1995, em Pequim.

Um primeiro desafio a ser enfrentado no processo de elaboração e implementação de políticas públicas e na organização geral das gestões de governo é interferir na pretensa ‘neutralidade’ destas como articuladoras e propositoras de uma ação política. E aqui estamos nos referindo a esta suposta ‘neutralidade’ sob uma perspectiva de gênero. Ou seja, se cabe ao poder público modificar as desigualdades sociais é preciso garantir que esta alteração seja organizada sob um ponto de vista de gênero, alterando relações de poder e o acesso a direitos em sua dimensão social e política.

3 BELO HORIZONTE E A LUTA PELA DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES

Em Belo Horizonte, o debate sobre as questões de gênero começou ainda nos anos 80, quando grupos feministas de todo o país se organizaram pela garantia dos direitos das mulheres. Em 1985 foi inaugurada a primeira Delegacia Especializada em Repressão a Crimes contra a Mulher de Belo Horizonte. Os trabalhos para a implementação de outros equipamentos públicos específicos para o atendimento à mulher fortaleceram-se em 1993, através do Programa Cidadania da Mulher (da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social). Em 1995, o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher iniciou suas atividades e

passou a fazer parte desse processo. O processo de formulação e implementação dessas ações foi construído conjuntamente com o movimento de mulheres.

A primeira Delegacia Especializada em Crimes Contra a Mulher foi criada em 1985, ano em que foi realizada a III Conferência Internacional da Mulher em Nairobi e se concluiu o período denominado pela ONU como Década da Mulher:1975-85.

Em 1990, os representantes da Câmara Municipal de Belo Horizonte entregaram à população da cidade a Lei Orgânica do Município, estando previsto no artigo 180 ações voltadas para a implantação de equipamentos e serviços, voltados para as mulheres em situação de violência.

O projeto auto-denominado *democrático-popular*, implantado em Belo Horizonte a partir de 1993 definiu como principal diretriz política o que chamou de *inversão de prioridades* para a Administração Municipal. Para isso, foram criadas inúmeras instâncias de participação política e controle público – conselhos e fóruns–, implementou-se o Orçamento Participativo para a gestão da cidade e, entre outras iniciativas, organizou-se uma Reforma Administrativa que se estruturou a partir do fundamento da *descentralização dos serviços e programas* e passou a ser o principal fator para a consolidação do processo de mudança do governo, como demonstra o documento “Princípios e condicionantes da descentralização municipal”, de Júnia Santa Rosa (2001). A implementação desse novo marco configurou-se em um desafio para a nova gestão de governo, no que diz respeito, entre outros aspectos, à busca simultânea de uma maior eficácia e equidade na formulação e execução de políticas públicas sociais e urbanas.

Neste sentido, foi criada, em dezembro de 1993, pelo então prefeito Patrus Ananias, a Comissão Paritária de Mulheres, vinculada à Coordenadoria dos Direitos Humanos e Cidadania. Formada por 06 representantes do executivo municipal e entidades e grupos de mulheres da cidade, a comissão tinha como objetivo “ buscar a integração das ações desenvolvidas pelos diversos órgãos da prefeitura de Belo Horizonte, voltadas para o atendimento à Mulher”, trabalhando principalmente no combate a todos os tipos de violência.

No final de 1993, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS – criou o *Programa Cidadania da Mulher* com o objetivo de resgatar o papel da mulher na cidade, identificando suas demandas específicas. A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social implantou dois equipamentos voltados para o atendimento de mulheres: o Benvinda – Centro de Apoio à Mulher – e a Casa Abrigo Sempre Viva.

O *Centro de Apoio Benvinda*, foi implantado em maio de 1996 e inaugurado em 20 de agosto de 1996, visando orientar, acompanhar e encaminhar mulheres em suas questões específicas ou de âmbito familiar nas áreas jurídica, psicológica e social, possibilitando um maior conhecimento e exercício de seus direitos.

A Casa Abrigo Sempre Viva foi criada com a atribuição de acolher e abrigar temporariamente mulheres em situação de violência, acompanhadas por suas crianças. O equipamento presta serviços de atendimento, apoio e retaguarda em caráter emergencial e provisório, quando é constatado que as condições de vida das mesmas estão sob forte ameaça à integridade física e psíquica.

Através da lei 6.949, foi criado o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher, aprovado em 14 de setembro de 1995 e regulamentado pelo decreto municipal 8.544 de 08 de janeiro de 1996. Em 16 de julho de 1998, o então prefeito, Célio de Castro, sancionou a Lei nº 7.552, responsável pela criação da Coordenadoria Municipal dos Direitos da Mulher – COMDIM - com a finalidade de elaborar, coordenar e executar políticas públicas no atendimento das necessidades específicas da mulher e no combate às diferentes formas de discriminação.

3.1 Políticas públicas para mulheres ou políticas públicas pela igualdade de gênero?

O município de Belo Horizonte foi convidado para participar do Programa “Localizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, coordenado pelas Nações Unidas. A finalidade do projeto consiste no monitoramento e contextualização dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) às especificidades locais possibilitando, assim, o planejamento de ações que contribuam para o cumprimento das metas especificadas na Declaração do Milênio. Os ODM estão assim descritos:

- 1- Erradicar a extrema pobreza e a fome;
- 2- Atingir o ensino básico universal;
- 3- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres;**
- 4- Reduzir a mortalidade na infância;
- 5- Melhorar a saúde materna;
- 6- Combater o HIV/Aids, a Malária e outras doenças;
- 7- Garantir a sustentabilidade ambiental;
- 8- Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

A escolha do município como cidade-piloto para implementação do projeto foi feita pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) em parceria com o Ministério das Cidades, baseada em sua experiência com a participação popular, o apoio e a legitimação das práticas de organização e controle público.

O Programa teve início em fevereiro de 2006, com o convite formal para a participação do município.

O Relatório Perfil ODM Belo Horizonte reúne um conjunto de 81 indicadores e estatísticas, sendo 22 com metodologia idêntica ou semelhante à proposta pela ONU e 59 locais, que retratam a situação do município frente aos desafios relacionados aos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Em relação ao 3º objetivo: “Igualdade entre os sexos e autonomia das mulheres”, o Relatório prevê, pela complexidade da temática ao agregar um conjunto multidimensional de causalidades, um tratamento transversalizado na abordagem de questões relativas à autonomia das mulheres, com enfoque nos indicadores de educação, mercado e trabalho, participação política e violência doméstica.

3.2 Algumas considerações

Para que a participação do município de Belo Horizonte no “Programa Localizando os Objetivos do Milênio” impacte na definição e articulação de políticas na cidade, os gestores das diferentes instâncias da Prefeitura Municipal deverão considerar que políticas públicas pela igualdade de gênero são diferentes de políticas públicas para as mulheres.

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. A centralidade posta na *mulher/ família* reafirma a visão de que a reprodução e a sexualidade causam diferenças de gênero de modo simples e inevitável. Configura-se, portanto, numa política pública que enfatiza a responsabilidade feminina pela reprodução social, pela educação dos filhos, pela demanda por creches, por saúde e outras necessidades que garantam a manutenção e permanência da família e não necessariamente seu empoderamento e autonomia.

Políticas Públicas pela igualdade de gênero implicam e 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 produzidas nas relações interpessoais, que se estabelecem entre homens e mulheres e internamente entre homens ou entre mulheres (SILVEIRA, 2004).

O entendimento desta questão nas diretrizes políticas da gestão de governo é determinante na construção da igualdade. Não só para a regulação das leis que coíbem a discriminação, também para a definição de mudanças culturais e das condições de vida das mulheres, na proposição de políticas que incorporem as dimensões de gênero e raça.

A garantia da autonomia pessoal e direito ao trabalho, ou seja, a independência econômica é um dos elementos centrais da emancipação do ser humano, do seu direito pleno ao exercício da cidadania. A formulação de políticas que contribuam com a alteração da divisão sexual do trabalho na família é imprescindível, pois as relações desiguais de gênero estão sustentadas pela divisão sexual e diferenciada do trabalho, pelo controle do corpo e da sexualidade das mulheres, pela violência sexual e doméstica, pela exclusão das mulheres dos espaços de poder e decisão, pelo trabalho doméstico e o cuidado dos filhos e família e por uma cultura que reproduz e reforça a discriminação e violência contra outras as mulheres.

O racismo e o sexismo são as formas de discriminação que perpassam a sociedade em todas as relações sociais no Brasil: gênero e raça são eixos estruturantes dos padrões de desigualdade e exclusão social que precisam ser enfrentados pelas políticas públicas de forma transversal e intersetorialmente, na perspectiva da construção da igualdade entre os sexos (GODINHO, 2004)

4 CONCLUSÃO

De acordo com Silveira (2004), propor políticas públicas pela igualdade de gênero exige estabelecer o sentido das mudanças, se estas são pretendidas com um caráter emancipatório. Como afirma Soares (2004), para que as desigualdades de gênero sejam combatidas no contexto do conjunto das desigualdades sociais, pressupõem-se práticas de cidadania ativa para a concretização da justiça de gênero, sobretudo pela responsabilidade do Estado de redistribuir riqueza, poder, entre regiões, classes, raças e etnias, entre mulheres e homens.

É necessário indagar se as propostas, programas, instâncias visam alterar a lógica das desigualdades que colocam as mulheres em papel subordinado. Se pressupõem o resgate das mulheres como sujeitas das políticas. É preciso indagar também o modo como são construídas e a quem beneficiam, além de observar a lógica tradicional do poder público que tende à fragmentação das ações.

Os processos hegemônicos em nível mundial têm gerado uma globalização excludente que vem aprofundando as desigualdades sociais, potencializando e se alimentando das desigualdades entre mulheres e homens e entre raças e etnias.

Outro desafio é encontrar apoio em diversas esferas de governo e garantir uma intervenção intersetorial para impulsionar o alcance das ações, para além da reparação das discriminações mais gritantes.

É legítimo atuar pensando em uma lógica de políticas que pensem no impacto diferenciado para homens e mulheres e também reconheçam legitimidade à ações específicas voltadas para o fortalecimento das mulheres que, enquanto coletivo social, estão em condições subordinadas na sociedade (SOARES, 2004).

O combate à pobreza das mulheres permite pensar em geração de renda para as mulheres, superando a reprodução da tradicional divisão sexual do trabalho, sobretudo quanto ao reforço de trabalhos tidos como “de mulheres” oferecendo opções restritas para gerar renda, tais como, reunir as mulheres em grupos de geração de renda apenas de costura, cozinha ou artesanato.

Falar em reduzir desigualdades de gênero não significa negar a diversidade. Trata-se de reconhecer a diversidade e a diferença mas atribuindo a ambos “igual valor”, reconhecendo, portanto, que suas necessidades “específicas” e nem sempre “iguais” devem ser igualmente contempladas pela sociedade e pelo poder público.

É preciso um novo olhar para se poder perceber que a “desigualdade” entre homens e mulheres em nossa sociedade se reflete em pequenas e grandes discriminações, em pequenas e grandes dificuldades enfrentadas pelas mulheres em seu cotidiano, em dificuldades de inserção no mercado de trabalho, em dificuldades de acesso a serviços, em um cotidiano pesado na esfera doméstica.

As ações governamentais, as políticas públicas e os programas desenvolvidos por governos podem exercer um papel importante diante deste quadro de desigualdades: podem reforçar as desigualdades, o que ocorre, em geral, pelo fato de os governos não estarem “atentos” às desigualdades de gênero. E, mais que isto, em decorrência também da própria sociedade não estar atenta a estas desigualdade.

As ações governamentais, as políticas públicas, podem contribuir para a redução da desigualdade de gênero: reconhecendo que esta desigualdade existe e que ela deve e pode ser reduzida. Integrando o combate à desigualdade de gênero à agenda de governo, junto com o combate a “outras desigualdades”. Identificando como e onde estas desigualdades se manifestam e quais seus impactos, para que se possa planejar estratégias de ação.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Branca M. & PITANGUY, Jaqueline. **O que é feminismo**. São Paulo: Brasiliense, 2003.
- DULCI, Otávio Soares (org.). **Belo Horizonte**: Poder, Política e Movimentos Sociais. 1 ed. Belo Horizonte: C/Arte, 1996.

FARAH, Marta Ferreira Santos. “Políticas públicas e gênero” In: GODINHO, Tatau (org.) **Políticas públicas e igualdade de gênero**. Caderno Especial da Coordenadoria Especial da Mulher: Prefeitura Municipal de São Paulo, SP:2004 – p. 127-142.

FRASER, Nancy. “**Da redistribuição ao reconhecimento**: dilemas da justiça na era pós-socialista”. 1997: p. 252-274

GODINHO, Tatau. “Construir a Igualdade combatendo a discriminação”. In: GODINHO, Tatau (org.) **Políticas públicas e igualdade de gênero**. Caderno Especial da Coordenadoria Especial da Mulher: Prefeitura Municipal de São Paulo, SP:2004 – p. 55-64.

GOMÁRIZ, Enrique. “Los estudios de genero y sus fuentes epistemologicas: periodizacion y perspectivas”. **Vis Internacional**. N. 17, 1992.

“**O progresso das mulheres no Brasil**” UNIFEM: Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher/ CEPIA: Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação. Brasília: 2006.

“Políticas públicas para mulheres na cidade de Belo Horizonte” Comissão executiva do Conselho Municipal da Mulher. Prefeitura Municipal de Belo Horizonte: **Revista Planejar** BH, Ano 02, n. 07, 2000 – p. 52-55.

ROSA, Júnia Santa. “Reforma Administrativa da PBH: princípios e condicionantes da descentralização intramunicipal”, **Política Social**. PBH/SCOMPS, nº 0, junho/agosto de 2001.

SILVEIRA, Maria Lúcia. “ Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade”. In: GODINHO, Tatau (org.) **Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. Caderno Especial da Coordenadoria Especial da Mulher: Prefeitura Municipal de São Paulo, SP:2004 – p. 65-76.

SCOTT, Joan. “**Gênero**: uma categoria útil para a análise histórica”. Rio de Janeiro: Edição e Realidade, vol. 20, 1995.

SOARES, Vera. “Políticas públicas para a igualdade: papel do Estado e diretrizes” In: GODINHO, Tatau (org.) **Políticas públicas e igualdade de gênero**. Caderno Especial da Coordenadoria Especial da Mulher: Prefeitura Municipal de São Paulo, SP:2004 – p. 113-126.

WALBY, Sylvia. “Cidadania e transformações de gênero”. In: GODINHO, Tatau (org.) **Políticas públicas e igualdade de gênero**. Caderno Especial da Coordenadoria Especial da Mulher: Prefeitura Municipal de São Paulo, SP: 2004 – p. 169-182