

---

**mujer y desarrollo**

**A**s políticas públicas de  
gênero: um modelo para armar.  
O caso do Brasil

Sonia Montaña

Jacqueline Pitanguy

Thereza Lobo



NACIONES UNIDAS



Santiago de Chile, junio de 2003

Este documento foi preparado por Sonia Montaña, Chefa da Unidade Mulher e Desenvolvimento da CEPAL, Jacqueline Pitanguy, Diretora da CEPIA (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação) e Thereza Lobo, Superintendente-Executiva da COMUNITAS, organização da sociedade civil, desde 2000. Consultora do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de diversas organizações do Sistema Nações Unidas.

As opiniões expressadas neste documento, que não foi sometido à revisão editorial, são de exclusiva responsabilidade do autor, podendo não coincidir com as da Organização.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso: 1564-4170

ISSN electrónico: 1680-8967

ISBN: 92-1-322188-6

LC/L.1920-P

Original: Español

Nº de venta: P.03.II.G.75

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumo</b> .....	5
<b>A. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil</b> .....	7
<i>Sonia Montañó</i>	
I. Antecedentes.....	7
II. A história .....	9
III. A influência internacional .....	11
IV. Do auge ao retrocesso.....	12
V. O relançamento: da SEDIM à Secretaria Especial de Políticas para a Mulher.....	14
VI. Os desafios: igualdade social e eficácia interna .....	16
1. O papel do Conselho .....	17
2. O desafio da institucionalidade e a gestão pública .....	18
Bibliografía.....	21
<b>B. Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil</b> .....	23
<i>Jacqueline Pitanguy</i>	
I. A Secretaria Especial de Políticas para a Mulher.....	23
II. O feminismo como movimento político .....	25
III. Feminismo e Estado: movimentos de mulheres, gênero e políticas públicas .....	28
IV. Direitos humanos: consolidação nacional e internacionalização.....	31
V. A Secretaria Especial de Políticas para a Mulher: contexto e desafios .....	34
Anexos.....	36

<b>C. A gestão federal e a questão de gênero – perspectivas de institucionalização</b> .....	41
<i>Thereza Lobo</i>	
I. Oportunidades e riscos do processo de mudanças na gestão federal .....	41
II. A relação entre o estado e a sociedade civil.....	51
III. Espaços de negociação, aprofundamento e mudança.....	53
<b>Serie Mujer y desarrollo: números publicados</b> .....	57

---

## Resumo

---

O textos que se apresentam nesta publicação são o resultado do Seminário “Governabilidade e Gênero” (Brasília, Dezembro 2002) e resumen na trajetória de construção institucional no caso brasileiro. O documento “As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil” de Sonia Montañó, aborda temas críticos na trajetória de construção institucional, identificando alguns nós problemáticos desse processo, e sus principais desafios para consolidar a governabilidade democrática con à equidade de gênero. O documento “Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil” de Jacqueline Pitanguy apresenta considerações sobre o movimento de mulheres e sua expressão na esfera do Estado, em especial durante os anos 1985-89, quando se criou o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Apresenta também algumas características da agenda dos direitos da mulher nos anos noventa, e aponta alguns desafios a serem enfrentados neste novo século, no qual se inaugura a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher e um novo governo em um contexto de consolidação das instituições democráticas do país. Finalmente, o documento “A gestão federal e a questão de gênero – perspectivas de institucionalização” de Thereza Lobo mostra as oportunidades e riscos do processo de mudanças na gestão federal respecto a o tratamento das questões de gênero no Brasil; apresenta insumos para reflexão referentes à articulação entre o Estado e a Sociedade Civil que podem se refletir sobre a igualdade de oportunidades para as mulheres; e identifica alguns pontos de discussões e negociações para à definição de uma agenda para tornar a gestão de gênero uma ação de governo rotineira e institucionalizada no cotidiano das agências governamentais.

## **A. As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil**

---

**Sonia Montaña<sup>1</sup>**

### **I. Antecedentes**

No âmbito do Seminário Governabilidade e Gênero, promovido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (SEDIM), com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), nos dias 10 e 11 de dezembro de 2002, se reuniram em Brasília aproximadamente 50 mulheres representantes do movimento feminista brasileiro. No seminário apresentaram-se elementos para a reflexão em torno do vínculo entre governabilidade e gênero. Esta atividade fazia parte de uma série de reuniões preparatórias enquadradas em um convênio de trabalho entre a SEDIM e a CEPAL dirigidas a fortalecer a capacidade do mecanismo institucional para as políticas de gênero, no âmbito do projeto “Governabilidade Democrática e Igualdade de Gênero na América Latina e no Caribe”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Chefa da Unidade Mulher e Desenvolvimento da CEPAL. Agradecem-se os comentários de Irma Arriagada, Regina Festa, Virginia Guzmán e Nieves Rico.

<sup>2</sup> Prepararam-se dois documentos especiais sobre Brasil e se apresentaram o documento do projeto Governabilidade Democrática e Igualdade de Gênero. Uma articulação possível, de Virginia Guzmán

O objetivo do projeto “Governabilidade Democrática e Igualdade de Gênero na América Latina e no Caribe” é fortalecer a capacidade dos mecanismos nacionais de promoção da mulher para integrar as demandas e necessidades da mulher nos programas nacionais de governabilidade e reforma do Estado. O projeto, que foi respaldado pela Mesa Diretora da Conferência Regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe<sup>3</sup> em sua sessão de setembro de 2002, foi desenhado para apoiar iniciativas destinadas a eliminar os obstáculos políticos e eleitorais que limitam a plena participação da mulher no processo decisório; apoiar e melhorar as iniciativas destinadas a satisfazer a necessidade de instituições sensíveis ao gênero no nível local, no contexto dos processos de descentralização; e desenvolver e melhorar a capacidade de promoção e formulação de políticas dos mecanismos nacionais no âmbito da reforma do Estado e do sistema de governo de certos países selecionados. O seminário se inscrevia nos objetivos assinalados e combinou a necessidade de intercambiar análises e reflexões sobre as lições aprendidas na região durante a última década, assim como facilitar um debate dentro do movimento de mulheres do Brasil que lhes permita adotar uma posição frente ao governo eleito. Ambos os objetivos foram cumpridos e reconhecidos pelas participantes.

Esta atividade no contexto da transição em democracia permitiu escutar as vozes do movimento de mulheres sobre temas relevantes como a história do mecanismo e as políticas públicas para a mulher no Brasil. As participantes reconheceram que o espaço proporcionado pelo projeto lhes permitiu identificar temas importantes para o futuro do mecanismo institucional para o avanço da mulher, assim como avaliar o desafio que o próprio movimento feminista tem pela frente.<sup>4</sup>

Neste sentido, o texto que se apresenta teve como fonte o debate suscitado durante o encontro<sup>5</sup> entre diversas correntes do movimento de mulheres do Brasil. A reunião teve lugar durante o processo de transição<sup>6</sup> do Governo de Fernando Henrique Cardoso ao de Luís Inácio Lula da Silva, após consultas preliminares com as autoridades do SEDIM e da equipe de transição, considerando a experiência regional que mostrava os momentos de mudança governamental como momentos críticos para a sobrevivência e/ou fortalecimento dos mecanismos da mulher.<sup>7</sup>

Este documento aborda alguns dos temas críticos na trajetória de construção institucional, identificando alguns nós problemáticos desse processo. Denomina-se “Um modelo para armar” porque reconhece que ainda se necessita mais pesquisa para reconstruir a riqueza do processo de construção das políticas e porque o caso brasileiro não teve em suas origens um modelo possível de ser reproduzido,<sup>8</sup> como ocorreu nos anos noventa com outros países.

---

<http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/governabilidad/documentos/vguzman.pdf>, assim como a exposição da ex-Ministra do Serviço Nacional da Mulher (SERNAM) do Chile, Josefina Bilbao, relativa à sua experiência nas relações com as organizações de mulheres.

<sup>3</sup> A Trigésima Quarta Mesa Diretora da Conferência regional sobre a Mulher da América Latina e do Caribe acolheu com satisfação o projeto “Governabilidade Democrática e Igualdade de Gênero na América Latina e no Caribe” e recomendou que os países membros participassem ativamente em seu acompanhamento, ratificando o papel de monitoração da Mesa Diretora.

<sup>4</sup> O Governo do Presidente Lula decidiu transformar a SEDIM em Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, tirando-a do Ministério da Justiça e transferindo-a por decreto à Presidência da República. No mesmo decreto, se trasladou o CNDM como parte da Secretaria. A ex-senadora Emilia Fernandes designada como Secretária de Estado se mantém como presidenta do CNDM. Será formado um grupo de trabalho que até julho de 2003 deverá definir as novas atribuições do CNDM.

<sup>5</sup> Ver relatório elaborado por Silvia Camurca da Articulação de Mulheres Brasileiras (AMB).

<sup>6</sup> Efetuaram-se reuniões com Solange Bentes Jurema, Secretária de Estado SEDIM, Vera Soares da equipe de transição do Presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, e com a então Senadora Emilia Fernández do Partido dos trabalhadores (PT) atualmente designada como Secretária de Estado da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, e outros membros da bancada feminina do PT no Congresso, da equipe técnica da SEDIM e membros de ONGs e organizações de mulheres.

<sup>7</sup> Não são poucos os países que viram desaparecer ou debilitar a institucionalidade de gênero após uma mudança governamental, embora o processo inverso também seja certo.

<sup>8</sup> Não se desconhece a bagagem internacional, as experiências nórdicas e européias que aparecem nesta história, mas se insiste em que, apesar delas, o Brasil teve muito mais de inédito que o resto da região que teve o Brasil e a Espanha como modelos.

## II. A história

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) no Brasil, foi criado em 29 de agosto de 1985, após mais de uma década de mobilizações do movimento feminista brasileiro e latino-americano. Este processo de luta pelos direitos das mulheres se alimentou do espírito antiditatorial da época. É pois necessário levar em conta o cenário político no qual as mulheres levantaram suas aspirações libertárias. O CNDM surge sob o influxo das aspirações por obter a representação das mulheres na democracia no âmbito de processos de transição da ditadura, ao contrário de outros organismos que mais adiante surgiram ao influxo da reforma do Estado e a busca de governabilidade. Isso explicaria a ênfase democrática e de representação que teve a ação do CNDM, frente à ênfase na gestão e a governabilidade que parece caracterizar a construção institucional em outros países.

Os Conselhos de São Paulo e Rio de Janeiro, a mobilização de 1985 pelas reformas constitucionais e as estratégias para incidir sobre o governo civil de Tancredo Neves,<sup>9</sup> marcaram a memória coletiva da região tanto pela importância da mobilização cidadã para mudar a institucionalidade da ditadura, como pelo alcance da mobilização e dos debates públicos que se suscitaram para mudar o âmbito constitucional.

Então, o feminismo brasileiro se havia convertido em um dos referenciais mais importantes da região. A importância capital dos processos políticos brasileiros sobre a América Latina aumentou sua influência e, ainda que o movimento feminista da América Latina tenha mostrado uma grande vocação política, era a primeira vez que, na região, feministas autônomas - no sentido de atuar a partir de uma identidade coletiva sem subordinar-se aos partidos políticos - ocupavam os espaços público-estatais para propor, formular e executar políticas inspiradas na visão feminista e desenvolveram estratégias de ação positiva em benefício da igualdade entre homens e mulheres.<sup>10</sup>

Não afirmo com isto que não houve negociação com os partidos; houve e muita, sendo a mais importante, sem dúvida, a que levou à inclusão das reivindicações feministas na reforma constitucional de 1988. A inclusão de quase todas as reivindicações feministas contidas na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes na reforma constitucional de 1988 ficou como testemunho da versão feminista da “imaginação ao poder”. “Chegamos e Ganhamos” recordaria um de seus líderes. Mais de uma década depois Fernando Henrique Cardoso recordaria que aquele debate constitucional foi um espaço importante de encontro entre o Estado e a sociedade (Governo do Brasil, 2002). As demandas sociais em matéria de direitos, incluindo os sexuais e reprodutivos que percorriam a região e que haviam gerado os mais variados e poderosos movimentos de reconhecimento do corpo e da identidade de gênero, desafiavam as formas até então conhecidas de fazer política.

Localizado no Ministério da Justiça (Pitanguy, 2002), mas respondendo diretamente ao Presidente da República, o Conselho conseguiu obter uma certa autonomia financeira e administrativa, formalizando a participação do movimento de mulheres através de um conselho deliberativo, criando uma direção técnica e implantando uma forma de fazer política onde a sociedade civil teve um grande papel de protagonista. O caráter deliberativo do Conselho esteve na lei desde 1985, enquanto que outros conselhos existentes no Brasil como o da saúde, o assumiram somente nos anos noventa. Neste sentido, o CNDM teve um caráter totalmente inovador, não só

<sup>9</sup> O Presidente Tancredo Neves, eleito em 1985, foi sucedido por José Sarney por eleições indiretas depois que o primeiro faleceu em abril desse ano.

<sup>10</sup> Há antecedentes da existência de oficinas da mulher e experiências inovadoras neste âmbito, especialmente nos Ministérios de Trabalho e/ou Bem-estar Social (Equador, Bolívia, entre outros) surgidas em torno da Conferência de Nairobi em 1985, mas nenhuma dessas teve sua origem no movimento feminista organizado como sujeito político.



para as políticas de gênero, mas para as políticas públicas em geral,<sup>11</sup> às quais serviram de exemplo.

A missão do Conselho foi definida como a de promover no âmbito nacional políticas para assegurar às mulheres condições de liberdade, igualdade de direitos e a plena participação. O CNDM estava ali para formular diretrizes, assessorar o Poder Executivo, acompanhando o Estado no nível federal estadual e municipal. Sugerir projetos de lei, fiscalizar e exigir o cumprimento da lei, promover intercâmbio e convênios com órgãos nacionais e internacionais, receber denúncias de discriminação e encaminhá-las aos órgãos competentes, manter canais com o movimento de mulheres e desenvolver programas e projetos apoiando o movimento autônomo de mulheres. As mulheres que compunham o CNDM eram propostas pelo movimento segundo seus méritos e designadas pelo Presidente da República, incluída a Presidente do Conselho. A secretaria executiva, instalada no Ministério de Justiça, estaria a cargo da execução das políticas.

Conta-se que o Conselho das Mulheres foi uma fórmula imaginada para conciliar a necessidade de ter um órgão no mais alto nível possível do processo decisório com o desejo de colocar na sua direção Ruth Escobar, líder feminista nascida em Portugal e que por razões legais associadas à sua nacionalidade não poderia exercer o título de Ministra.<sup>12</sup>

Além do anedótico, esta experiência mostra uma grande capacidade de adaptação ao contexto político e a confirmação de que as formas institucionais eram importantes, mas mais importante ainda era garantir poder e liderança capazes de modificar as relações de gênero. Mais interessante foi a influência do clima político sobre percepções acerca do ocorrido, já que, enquanto a norma outorga o poder de decisões ao Presidente na designação das conselheiras, no imaginário das ativistas brasileiras fica a idéia de que foram elas que decidiram. Assim, o Conselho foi, por um lado, uma espécie de órgão de poder no espírito das organizações surgidas da política de massas dos anos setenta e, por outro lado, um instrumento de gestão<sup>13</sup> caracterizado por uma forte incidência da sociedade civil no processo de criar um imaginário novo sobre as relações de gênero.

Neste momento, as feministas também orientaram sua ação para os órgãos emblemáticos da democracia como o Parlamento e a Constituinte. Não foi sem debate que tal coisa ocorreu já que, no contexto da transição de ditadura para democracia, o parlamento parecia ter mais legitimidade que o poder executivo. Na prática, as feministas ocuparam três espaços: as ruas com o movimento social, o parlamento com os representantes da democracia e o executivo com o partido do governo.

Em todos esses espaços prevaleceu a consciência da necessária autonomia do movimento e uma certa noção de transitoriedade nunca explicitada suficientemente e que provavelmente teria sua explicação na precariedade das instituições políticas depois da ditadura e em uma certa idéia da democracia representativa como passo necessário, mas insuficiente, para garantir os direitos das mulheres. Ainda que nesse tempo as instituições democráticas tenham recuperado legitimidade ante a cidadania - as ditaduras haviam posto em evidência o valor fundamental das instituições formais da democracia (Montaño, 2000) - do ponto de vista de gênero toda democracia era considerada deficitária. A autonomia era vista como uma necessidade.

Não foram poucos os resultados do CNDM na primeira etapa em que, além de traduzir as mudanças constitucionais em medidas legislativas, este inicia o que mais adiante se converteria em uma estratégia de transversalização da perspectiva de gênero. Estava-se inaugurando na região uma

---

<sup>11</sup> Ver capítulo III.

<sup>12</sup> História ratificada pela própria Ruth Escobar em setembro de 2002 na Tenda das Sábias, convocada em Brasília pela SEDIM para discutir o futuro da Secretaria.

<sup>13</sup> Naquele momento o CNDM teria um orçamento similar ao do SEDIM para programas e projetos equivalente a 7 milhões de dólares, excluindo salários e gastos administrativos.

maneira de fazer políticas públicas transversais cujos objetivos e metas surgiam da demanda social. Começava o que seria um interessante debate sobre as políticas setoriais versus as transversais, cujos resultados deveriam medir-se não de acordo com o cumprimento de objetivos delimitados por um tema ou setor, mas pela satisfação no cumprimento dos direitos de um determinado grupo populacional. A idéia de incidir sobre e controlar o Estado por parte da sociedade adquiriu renovada importância. Não bastava a fiscalização parlamentar, nem sequer o papel da opinião pública; era preciso criar mecanismos institucionais. As mulheres organizadas que já haviam conseguido modificar o imaginário social explicitando seus direitos na Constituição dispunham-se a converter-se em mediadoras entre o movimento amplo de mulheres e o Estado para organizar um sistema que permita o exercício real dos direitos reconhecidos.

### III. A influência internacional

Os anos oitenta foram muito ricos em experiências e processos orientados a influenciar as políticas públicas de gênero no âmbito internacional. Em 1985, na Conferência Mundial sobre a Mulher em Nairóbi, aprovaram-se as Estratégias de Nairóbi Orientadas para o Futuro para o Avanço da Mulher até o Ano 2000. Na região, já em 1977 aprovou-se um Plano que refletiu o grau de influência do movimento de mulheres sobre os conceitos que ordenariam as políticas públicas. Evocando a Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher realizada no México em 1975, os Estados membros da CEPAL aprovaram um Plano de Ação Regional que, além de analisar o contexto, os vínculos da igualdade de gênero com as políticas de desenvolvimento e a importância da participação política, prefigurou o que seria uma demanda constante das últimas décadas em matéria de desenvolvimento institucional. O Plano de Ação Regional de 1977 propõe o que se pode considerar um catálogo da institucionalidade, chamando as mulheres a “participar ativamente na realização de todas as ações propostas, em todos os níveis, utilizando e criando os meios e mecanismos apropriados para isso”.

O mesmo plano recorda a necessidade de “mecanismos interdisciplinares e multissetoriais no plano nacional, regional e inter-regional para a formação e execução de políticas encaminhadas a alcançar objetivos de igualdade e integração para as mulheres”. Concluíam chamando os governos a dotar de orçamento e recursos humanos estes mecanismos “de acordo com seus próprios sistemas administrativos de trabalho”. Esta frase inserida no Plano (parágrafo 21) mostrava o que seria ao longo dos anos uma tensão permanente entre a demanda das mulheres de ter mecanismos no mais alto nível, especificamente a criação de ministérios, e as resistências dos Estados a modificar suas estruturas administrativas para acolher essa demanda. É com esse argumento que o compromisso de criar mecanismos no mais alto nível foi interpretado como o mais alto nível “possível”.

Em 1994 a Conferência Regional de Mar del Plata não só mantém esta demanda, mas se observa uma ênfase na necessidade de influenciar as políticas setoriais. Abandona-se a linguagem da integração da mulher ao desenvolvimento, substituindo-a pela da incorporação da perspectiva de gênero “nos mais altos níveis de planejamento do desenvolvimento” (1994, Linha estratégica 1), incluindo organismos nacionais, regionais e internacionais, ou seja, repetindo o proposto em 1977 e especificando planos, programas e projetos além de organizações não governamentais, que então haviam adquirido uma grande força como sucedâneas do Estado na proteção dos direitos das mulheres.

Nos anos noventa se acentuou este processo ao calor dos preparativos da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher. A Plataforma de Ação de Pequim reiterava:

"os mecanismos nacionais para o avanço da mulher são os organismos centrais de coordenação de políticas dos governos. Sua tarefa principal é prestar apoio na incorporação da

perspectiva da igualdade de gêneros em todas as esferas de política e em todos os níveis de governo. Para obter o funcionamento eficaz dos mecanismos nacionais é preciso que:<sup>14</sup>

a. Considere-os nas instâncias mais altas de governo que seja possível, e que estejam sob a responsabilidade de um ministro do gabinete;

b. Existam mecanismos ou processos institucionais que agilizem, conforme o caso, o planejamento descentralizado, a aplicação e a vigilância, visando a obter a participação das organizações não governamentais e organizações comunitárias, começando pelas de base;

c. Se disponha de suficientes recursos orçamentários e capacidade profissional;

d. Haja oportunidades para exercer influência na formulação de todas as políticas governamentais. (Art. 201).

Ademais, o artigo 202 manifesta que: "ao abordar a questão dos mecanismos para a promoção do avanço da mulher, os governos e outros agentes devem fomentar a formulação de políticas ativas e visíveis para a incorporação de uma perspectiva de gênero em todas as políticas e programas de modo que, antes de que se adotem as decisões, se realize uma análise de seus possíveis efeitos para um e outro sexo".

Os objetivos estratégicos propostos neste capítulo são:

- Criar ou fortalecer mecanismos nacionais e outros órgãos governamentais.
- Integrar perspectivas de gênero nas legislações, políticas, programas e projetos estatais.
- Preparar e difundir dados e informação destinados ao planejamento e à avaliação discriminados por sexo.

Não há dúvida de que a experiência do CNDM se alinhava ao proposto pelo movimento internacional de mulheres nas Conferências das Nações Unidas. Tratava-se não só da entrada das militantes no Estado, mas de sua capacidade para criar uma rede de relações que catalisem as demandas das mulheres e as convertam em políticas públicas. É importante enfatizar, tal como assinala Pitanguy, que não foi somente o contexto internacional que favoreceu este desenvolvimento, mas o Brasil estava em uma situação privilegiada para liderar posições de mudança graças ao âmbito constitucional que legitimava a defesa dos direitos da mulher, incluindo os direitos reprodutivos.

## IV. Do auge ao retrocesso

Este processo se caracterizou por seu caráter pioneiro. Era a época dos anos oitenta, onde tudo estava por fazer. A criação dos conselhos pretendia manter a flexibilidade dos movimentos sociais e ao mesmo tempo penetrar no Estado de uma maneira híbrida (Blay, 1998), mantendo uma relação ambígua de estar sem estar no governo. Aqui se deve recordar que a busca de uma interlocução com o Estado por parte do movimento de mulheres se fazia desde a vigência de um conceito que foi hegemônico no pensamento feminista da época: o conceito de autonomia do movimento, entendida em suas dimensões organizacionais, ideológicas, programáticas e físicas. Falava-se não só da liberdade de pensamento para formular reivindicações a partir da matriz conceitual do feminismo, mas da necessidade de fazê-lo a partir de espaços organizacionais autônomos.

---

<sup>14</sup> Inciso h da Plataforma de Ação de Pequim.

Por outro lado, o conceito de autonomia se referia à necessidade de não ser “cooptada” (Pitanguy, 1999) pelo Estado no sentido de subordinar-se às visões neutras e autoritárias atribuídas a este. O Estado era visto, sobretudo a partir das ditaduras, como a encarnação da força e em menor medida como o responsável ou fiador da proteção e exercício dos direitos. Esta tensão entre afirmar a distância dos partidos e do Estado ao mesmo tempo em que se reconhecia a necessidade de políticas públicas levou à elaboração do conceito de autonomia e à idéia de interlocução para “penetrar” nos órgãos do Estado. O movimento feminista se via também encarnando uma vontade de “mudança sem contaminação” e se sentia assim mesmo suficientemente forte para penetrar no Estado saindo impune. A isso Blay acrescenta a falta de experiência do movimento feminista para atuar na legalidade, já que os prolongados períodos de ditadura o obrigaram a atuar na clandestinidade e sob um clima de violação aos direitos humanos. Segundo Blay, o modelo do CNDM se adequava a um país recentemente saído da ditadura que não confiava na estrutura do Estado e dos governos. Além disso, os movimentos de mulheres não tinham experiência de atuação na legalidade depois de haver vivido décadas de ilegalidade.

Era o tempo em que o feminismo latino-americano ainda saldava contas com uma esquerda cega aos temas de gênero e não teria vislumbre de aproximação com um liberalismo quase inexistente do ponto de vista político. O feminismo brasileiro, como em outros países, nasce principalmente em interlocução, às vezes imaginária, com a esquerda e suas origens estão vinculadas com a busca da igualdade social.

É grande a dívida do movimento feminista latino-americano com esta criação do movimento brasileiro. A ele são atribuídos traços democráticos inéditos, capacidade criativa e inspiração em muitas das formas de combate à discriminação de gênero: as comissárias contra a violência, a constitucionalidade dos direitos reprodutivos, a institucionalização da voz da sociedade civil no diálogo com o Estado e um reconhecimento à vitalidade de um movimento que atuava no Estado como convidado privilegiado.

É preciso assinalar que o CNDM é produto de um momento constitutivo da recuperação democrática onde se buscavam novos acordos entre sociedade e Estado, mas onde ainda não havia ingressado no cenário internacional a idéia de redução do Estado.

Ao final do governo de Sarney (1985-1990), ocorreu um episódio crítico que implicou a renúncia com mobilização da então presidente do CNDM Jacqueline Pitanguy. O governo de Sarney considerou inaceitável a defesa dos direitos sexuais e reprodutivos, assim como a vinculação dos direitos das mulheres com a luta anti-racista liderada por Pitanguy. A Presidente renunciou em um ato maciço que simboliza “a saída” do movimento de mulheres do cenário governamental.

Com a vitória de Collor em 1990, inaugura-se no Brasil um projeto de redução do Estado que implicou a redução das atribuições do CNDM e uma perda de potência ainda maior. Nesta etapa se consagra legalmente a perda de atribuições do CNDM para executar políticas públicas (Governo do Brasil, 2002, Cabral 2002).

No âmbito internacional, o modelo brasileiro do CNDM - emblemático por sua ação - referência feminista para o diálogo com o Estado, foi substituído como modelo de gestão por outro que vinha da Espanha: o Instituto da mulher. A criação do SERNAM no Chile e dois Institutos da Mulher na América Central tiveram, além da dose própria de criatividade nacional e de influência dos processos de reforma estatal, uma forte influência da experiência espanhola.<sup>15</sup> O Brasil ficava

---

<sup>15</sup> Consulta da autora com Soledad Larraín e Teresa Valdés, em dezembro de 2002.

como uma referência para o movimento, sobretudo por sua dimensão participativa,<sup>16</sup> mas não para o Estado no sentido de modelo de gestão. Era necessário aprofundar a direção para as instituições.

Para dizê-lo em sentido figurado, enquanto na experiência brasileira se destaca a irrupção da sociedade dentro do Estado, em outras experiências -inspiradas direta e indiretamente no modelo espanhol - como a chilena, se destacam a construção institucional e o desenvolvimento de ferramentas para transversalizar as políticas. De fato, todos os países mostram fórmulas distintas da equação participação/gestão eficiente, mas o Brasil é que ficou marcado com o signo do movimentismo. A idéia dos pactos e da necessidade de guardar os equilíbrios políticos esteve muito mais presente no resto dos países em comparação com a experiência brasileira, onde de certa forma se estava frente a um movimento social “quimicamente puro”.

Em fins dos anos noventa, não só se havia produzido um enfraquecimento interno do Conselho, mas haviam surgido no cenário regional outros referenciais importantes como a Costa Rica e o Chile (Del Gatto, D., 1990). Havia-se estendido na região a influência do Instituto da Mulher da Espanha e a criação de um conjunto de mecanismos que surgiram no novo contexto. O Brasil aparece como um país com enorme dificuldade de remontar a ruptura produzida entre o Estado e a sociedade e perde sua liderança regional.

Eva Blay escrevia em 1993, quando já se havia passado casi uma década da transição à democracia, que para uma eventual reorganização do Conselho, o movimento de mulheres devia traçar sua estratégia fazendo uma avaliação do novo quadro político e inserindo-se no mesmo. Tratava-se de entrar nas regras do jogo do Estado democrático repensando a relação com as instituições e os partidos, e assumindo a lógica estatal de uma perspectiva democrática. Nada disso se concretizou durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso e de fato só ao finalizar seu segundo governo, com a designação de Solange Bentes como presidente do CNDM, é que foi possível concluir a gestão com uma nova institucionalidade e novos canais de diálogos abertos com a sociedade civil.

É interessante observar que as mudanças na relação Estado-sociedade não coincidem necessariamente com as mudanças governamentais, ainda que estes tenham um efeito inegável. Assim, pode-se apreciar que as seqüelas do enfoque de redução do tamanho do Estado, herdadas da época de Collor, se mantiveram na base do estancamento do CNDM durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. As importantes transformações levadas a cabo no Brasil não foram acompanhadas por um desenvolvimento similar do CNDM e o enfraquecimento da vontade política de interlocução com o movimento social, assim como a disseminação deste em diversos âmbitos territoriais e temáticos, se manteve como traço daquele momento.

## **V. O relançamento: da SEDIM à Secretaria Especial de Políticas para a Mulher**

Como era de supor, ainda que o Estado brasileiro fosse débil em iniciativas de “aggiornamento” institucional do Conselho na primeira etapa do governo de Fernando Henrique Cardoso, o movimento de mulheres brasileiras atuou para ingressar em distintos âmbitos da política construindo múltiplas estratégias para que Brasil ingressasse no novo século contando com um amplo desenvolvimento jurídico e institucional em matéria de igualdade entre homens e mulheres. O próprio CNDM desenvolveu iniciativas bem sucedidas. Merece destaque o esforço relacionado com a luta contra a violência para a mulher. Algumas não prosperaram pela debilidade política que

---

<sup>16</sup> Fica pendente uma pesquisa para ver onde estava a fonte de inspiração para demandar a participação de mulheres em outros mecanismos nacionais para o avanço das mulheres.

os afetava, mas ficaram como expressões de seus esforços. Uma das mais importantes esteve relacionada com a necessidade de modificar o Plano Plurianual (PPA), como ferramenta de planejamento.

Uma das conseqüências da debilidade política e da escassa iniciativa governamental para retificar este processo de enfraquecimento do CNDM, foi a potencialização de organizações não governamentais, que assumiram a tarefa de substituir de certa forma a ação do Estado ou de focalizar seus esforços de incidência política em cenários territoriais menores como os estados ou os municípios. O Brasil conheceu nos últimos anos um desenvolvimento amplo e heterogêneo de iniciativas sociais encaminhadas a executar políticas, fazer lobby e organizar as aspirações das mulheres de uma perspectiva cidadã. O Brasil, no começo do século, não só conta com um quadro constitucional muito avançado, mas tem além do CNDM e dos conselhos estatais e municipais surgidos na década passada, uma impressionante quantidade de programas, ações e experiências inovadoras. Este desenvolvimento poderia levar ao surgimento de tendências corporativas<sup>17</sup> difusas (Arbos, 1993) no sentido de confundir as preocupações e interesses legítimos mas particulares de alguns grupos de mulheres com as políticas públicas para o bem comum. Poderia converter-se também em uma forma de mediação democrática que favoreça políticas públicas onde se articule de maneira concertada o setorial com o geral e o particular com o geral.

A Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM), subordinada ao Ministério da Justiça, foi criada em 8 de maio de 2002, ao finalizar a gestão de Fernando Henrique Cardoso, por meio de uma medida provisória atribuindo-lhe o status de Ministério. Sua criação marca um ponto de inflexão muito importante. Até então o CNDM atuou como sucedâneo do órgão governamental convivendo com uma institucionalidade heterogênea e desarticulada, mas que obteve alguns êxitos já assinalados acima. Em 4 de setembro do mesmo ano, fruto da ação unitária da bancada feminista no Congresso, foi aprovada por unanimidade na Câmara a criação da SEDIM como Secretaria de Estado. Como reconhece a própria memória da SEDIM, a esta medida se atribui um grande valor para as políticas da mulher. Ela foi elogiada e criticada tanto por sua importância como pelo atraso com que foi adotada. O contexto eleitoral no qual ela foi adotada não impediu que se produzisse uma unanimidade enquanto o próprio movimento de mulheres debatia as conseqüências da medida. As mulheres compreenderam que a existência de SEDIM favorecia a possibilidade de avançar no posicionamento, legitimidade e institucionalização das políticas públicas de gênero.

Uma das diferenças entre o processo de gestação do CNDM e a criação da SEDIM radica nos novos traços do movimento social de mulheres, nas novas formas de relacionamento com o Estado e na própria transformação da gestão estatal. Enquanto o Conselho dos anos oitenta é o produto nítido de uma mobilização social direta, a SEDIM é o resultado de um processo de incidência política e negociação com instituições estatais. Para surgir, a SEDIM teve que remontar as dificuldades de relacionamento com o movimento de mulheres, teve que reconhecer as novas instituições e grupos especializados, redes e outros, teve que aceitar as novas regras do Estado para a formulação de políticas em um contexto em que a equidade de gênero não ocupava um lugar importante na agenda política e tampouco podia demonstrar uma liderança internacional. A SEDIM deve ser entendida como o produto frágil e virtuoso de um processo de acordo e negociação que teve a simpatia política das autoridades e a tolerância benévola do movimento. Neste sentido o mais importante que deixa é a legitimidade de um espaço de formulação das políticas públicas, reposicionado no mais alto nível, que volta a propor a necessidade de um movimento de mulheres transversal aos partidos políticos que no passado recente, apesar de seu número reduzido e das diferenças partidárias, atuaram em conjunto em torno das leis de violência, o Protocolo Facultativo da CEDAW, a lei de quotas ou a institucionalidade de gênero.

---

<sup>17</sup> Arbos entende por corporativismo a presença hegemônica das corporações em uma sociedade dada, enquanto que corporação é qualquer instituição social associativa, formada por indivíduos ou coalizões para alcançar um conjunto de fins explícitos.

Um dos aspectos mais inovadores do processo eleitoral que desembocou na eleição do Presidente Lula foi a percepção generalizada da importância eleitoral e política das mulheres. De fato, a mudança na composição do Senado é muito importante, já que, dos 81 senadores eleitos, nove são mulheres, a maioria pertencente ao Partido dos Trabalhadores. Aumentou também o número de deputadas em 45%, chegando a 42 as deputadas federais, e em 8 estados as mulheres foram as mais votadas, incluindo o Rio de Janeiro, ainda que também não cheguem a representar 15% do total. Este incremento de mulheres abre a possibilidade de fortalecimento da bancada transversal feminista.

Uma vez eleito, o Presidente Lula trasladou a SEDIM<sup>18</sup> à Presidência da República, mudou a denominação para Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e criou um grupo de trabalho que em 60 dias deveria propor mudanças na relação com o CNDM. Isso está em consonância com o demandado pelas organizações de mulheres que estiveram mobilizadas durante o processo de transição.<sup>19</sup>

## VI. Os desafios: igualdade social e eficácia interna

A nova Secretaria Presidencial deve enfrentar, como a maioria dos mecanismos nacionais da mulher na América Latina, vários desafios. Um deles tem a ver com a “baixa intensidade” de seu poder. Trata-se de desenvolver um conjunto de mecanismos que permitam o resultado da igualdade e a eficácia nas políticas. Quanto à hierarquia do mecanismo, o Brasil avançou ao sair do Ministério da Justiça e passar à Presidência, o que a aproxima mais ao círculo de tomada de decisões e lhe dá mais visibilidade; aumentou o número de mulheres no sistema político e é maior o peso eleitoral das mulheres. Se a isso se somam os avanços no âmbito jurídico, as políticas e os programas, pode-se afirmar que o Brasil se encaminha para uma sociedade mais igualitária entre homens e mulheres. Todavia, os resultados limitados no campo social e econômico têm a ver com a baixa intensidade de presença política do tema na sociedade e no sistema político. Na medida em que as demandas de gênero não consigam ingressar na agenda política, o mecanismo tenderá a baixar a intensidade de sua influência dentro do governo. A ausência de mecanismos habituais de coerção para o cumprimento de seu mandato é um problema a considerar. As políticas de gênero se assentam somente sobre a persuasão e em geral os estados não sancionam seu descumprimento; isto atenua o impacto da hierarquia ministerial de muitos organismos que não contam com mecanismos necessários na política pública para obrigar o cumprimento de metas por parte de seus pares. Só o Presidente ou o Congresso podem exercer coerção para o cumprimento dos objetivos políticos de gênero. É importante aqui que o movimento de mulheres possa orientar sua ação para conseguir que se eleve o umbral social (Muller, 1990) de legitimidade de suas demandas. A experiência mostra que não basta a proximidade com o poder; é necessário que o clima social de gênero que prevalece em um país favoreça a luta pela igualdade ou, dito de outra maneira, é necessário que o movimento em aliança com o mecanismo promova as mudanças na cultura política para que a idéia da igualdade entre homens e mulheres seja um pressuposto naturalizado no desenho das políticas (Montaño, 1999). Só a experiência poderá dizer quanto há que pressionar e quanto se deve negociar para alcançar esse umbral de legitimidade.

Na maioria dos países a intersectorialidade e transversalidade do tema de gênero propõe um desafio à estrutura organizacional do Estado que não foi decidido. A este respeito o Brasil tem algumas vantagens importantes. Por um lado, é um país onde a descentralização faz parte dos processos consolidados (Lobo, 2002). Além da institucionalidade há uma consciência social ampla

---

<sup>18</sup> A medida provisória 103 do governo do Presidente Lula introduz estas mudanças.

<sup>19</sup> Ainda não é possível avaliar o impacto desta mudança, exceto em seus aspectos positivos de hierarquização, continuidade e renovação do CNDM e vontade de diálogo amplo com a sociedade.

acerca da importância da dimensão territorial. Por outro lado, o país tem um sistema de planejamento que, ao contrário de outros países, permite um desenho global das políticas. Como assinala Lobo, este ponto de partida coloca desafios importantes para as políticas públicas de gênero.

A transição no Brasil foi uma transição em democracia e ainda são muitas as mudanças que se avizinham; é importante considerar que há um nível de continuidade que se deve administrar. Continuidade e ruptura que deverão resolver-se com respeito ao papel do CNDM, ao lugar e características dos conselhos estaduais e municipais, à cultura institucional de relacionamento intersetorial e aos pressupostos culturais que obstaculizam o desenho das políticas públicas.

## 1. O papel do Conselho

Antes da criação da SEDIM, no Brasil o CNDM era considerado um órgão de deliberação coletiva, expressão da sociedade civil no Estado, cuja presidente reportava ao Presidente da República. Por outro lado, a SEDIM fazia parte da estrutura básica do Ministério da Justiça, equivalente à Secretaria dos direitos humanos, e sua titular teria a categoria de ministra.

A nova autoridade da Secretaria Especial herda uma dinâmica de relacionamento com o CNDM que propõe muitas questões. Está o problema da representatividade de seus membros, o papel e as funções do CNDM. Também haverá que levar em conta que o CNDM, sem ser um órgão ministerial propriamente dito, em certos momentos cumpria funções “paraestatais”, formulando diretrizes de política e executando programas, e estava dotado de uma infra-estrutura reduzida que refletia a ambigüidade da situação, inclusive no breve período de existência da SEDIM. A transformação do CNDM em um conselho de controle social pode ser percebida como uma limitação a suas atribuições se o movimento social não valora adequadamente a importância que tem a criação de uma instância ministerial. Já no momento da transição Cabral propunha várias perguntas: ¿o conselho deve ou não ser dependente da SEDIM?, ¿deve ter unidades operacionais?, ¿qual é a autonomia da SEDIM enquanto unidade de primeiro nível?

Por último, o traslado da nova Secretaria à Presidência da República abre a oportunidade de desenhar um novo modelo que considere as mudanças institucionais e políticas do Brasil e favoreça a transversalização da perspectiva de gênero, desde que a agenda do movimento feminista se integre e alcance níveis de coincidência com a agenda governamental. À nova Secretaria se propõe o grande desafio de articular as demandas das mulheres com a agenda governamental que - até onde se anunciou - estará orientada com muita força à redução da fome. ¿quanto acumulou o CNDM-SEDIM para contribuir a este esforço nacional?, ¿qué capacidades pode mobilizar para fazer a diferença?

Pode-se acrescentar perguntas de ordem política e institucional como o nível de representatividade que deve ter o CNDM, a forma mais democrática para sua eleição/designação, e levar ao extremo a questão da representação/representatividade democrática. ¿qual é o órgão depositário das demandas das mulheres: o Parlamento ou o Conselho? É possível que nesse ponto colidam perspectivas políticas e filosóficas, o que faz necessário desenvolver enfoques que permitam a convivência democrática de distintos órgãos com a devida demarcação dos alcances e mandatos das diversas instituições.

De fato, hoje na América Latina há uma vasta experiência de participação de organizações e redes de mulheres nos conselhos. Estas experiências diferem pelo tipo de vínculo entre si, por sua localização territorial (federal estatal, municipal), pelo caráter e nível de sua designação, o valor de seu voto para a tomada de decisões e suas propostas, a convivência com representantes do poder executivo, ou simplesmente com órgãos da sociedade. Por exemplo, se trata de um dilema democrático a resolver acerca da maneira mais adequada de combinar em um mesmo conselho,



representantes da sociedade civil com atribuições deliberativas e representantes governamentais com dependência de hierarquias ministeriais e políticas.

A experiência do Brasil põe em evidência a importância que tem o valor simbólico e os emblemas para a construção das políticas. Apesar de o Conselho das Mulheres ter mudado, apesar de que se constata muitas mudanças no contexto político e institucional e apesar da pluralidade de olhares que existem em torno do papel atual e futuro do conselho, é evidente que há coincidência em torno da importância de manter um conselho que expresse a história e assuma para adiante o papel de controle social.

## **2. O desafio da institucionalidade e a gestão pública**

O Brasil tem um mecanismo de alto nível, uma autoridade com categoria ministerial na Secretaria Especial para a Mulher. A pessoa designada tem vínculos sólidos com o sistema político e a Presidência, assim como um capital político próprio. Por outro lado, o Brasil tem uma institucionalidade estatal importante, assim como um Estado descentralizado consolidado. Conta com uma trama de organizações sociais, redes e ONG, foros e outros que por direito próprio têm interlocução com o Estado. Corresponderá à nova Secretaria desenhar uma estratégia de habilitação do movimento de mulheres que permita avançar na consolidação de um âmbito de referência que sustente as políticas públicas, incluindo a perspectiva de gênero, fortalecer o papel de gestão para articular as políticas setoriais com o plano nacional de governo e fortalecer o papel de mediação e negociação para articular a diversidade de demandas das mulheres.

Com relação às organizações de mulheres, estas evoluíram até desenvolver uma ampla gama de iniciativas sociais com relação às políticas públicas. A aprendizagem a atuar em democracia de que fala Blay é infinitamente superior e faz parte da prática cotidiana das organizações de mulheres. Também se produziu uma disseminação e ampliação dos espaços de participação e representação política (Tabak, 2002). Aos tradicionais espaços eleitorais e partidários se somou um grande número de espaços estatais, municipais, cívicos e organizações de novo feitio que são muito importantes de levar em conta. Este mesmo desenvolvimento permite alertar que nem todo o desenvolvimento foi homogêneo e que podem surgir traços corporativistas que colidam com a visão necessária do bem comum. O hábito de atuar em nome da sociedade ou em lugar do Estado pode ser uma dificuldade no fortalecimento da Secretaria Especial. O movimento deverá enfrentar o desafio de construir e fortalecer instituições eficientes.

Tanto as novas autoridades como o movimento atuarão num cenário em transformação. Elas devem assimilar as conseqüências das reformas que tiveram lugar no Brasil na última década e adaptar-se às anunciadas pelo novo governo. Após o período em que prevaleceu a idéia de redução do Estado associada principalmente com o governo de Collor de Mello, veio um processo de mudanças institucionais que correspondiam à busca de governabilidade econômica nos anos 90. As reformas orientadas a obter a estabilidade monetária e o controle do déficit público requeriam sob essa perspectiva uma adequação do papel do Estado.

Segundo Lobo, são várias as condições que favoreceriam a formulação das políticas de gênero: o Brasil é um dos poucos países que não desmontou o ministério de planejamento e fez um processo de modernização muito importante. Os Planos Plurianuais (PPA) são ferramentas que podem ser mais bem utilizadas para as políticas de gênero. A descentralização político-institucional é um processo irreversível e demanda seu aprofundamento desenvolvendo-se instrumentos para uma distribuição das responsabilidades nos níveis estadual e municipal. Pode-se observar que um dos temas que ficam pendentes na agenda de 2002 é a redefinição dos mecanismos de articulação entre os níveis federal, estadual e municipal, a relação entre os conselhos de maneira horizontal e vertical, assim como a relação destes com os outros setores e espaços territoriais. Isto é

particularmente certo para as políticas de gênero. Como exemplo deste atraso, projetos como a Casa Abrigo e o Programa de Combate à violência doméstica e sexual não conseguiram descentralizar-se e ficaram até o governo de Fernando Henrique Cardoso como competência federal (CNDM/SEDIM, 2002). Neste sentido uma comparação com o setor da educação e a saúde e assistência social mostra que o grau de descentralização das políticas de gênero é proporcional à “baixa intensidade” com que operou o conselho durante a última década. Paradoxalmente, a descentralização pode ser mais bem sucedida se previamente as políticas forem reconhecidas como políticas de Estado. Uma das dificuldades para a descentralização das políticas de gênero é que, ao não ser reconhecidas suficientemente no âmbito federal, elas correm o risco de diluir-se no âmbito local. As políticas de gênero requerem uma forte vontade política e normas e responsabilidades claras para sua execução no nível estadual e municipal. Se não se transferem as competências e os recursos no âmbito de novas leis, o órgão encarregado das políticas de gênero termina convertido em uma espécie de governo paralelo, obrigado a fazer “ações sombra” sem integrar-se na corrente principal das políticas públicas. O Brasil tem a vantagem de contar com um sistema de planejamento que facilitaria este processo.

Um dos pressupostos da descentralização é que permite a proximidade entre o cidadão e o Estado. Todavia, na medida em que as desigualdades na cidadania das mulheres e sua situação de subordinação se mantêm, é menor também o poder no âmbito local. Vários estudos mostram que nas primeiras etapas da descentralização pode ocorrer um retrocesso na participação feminina. Por isso, é importante implantar medidas de ação positiva que garantam a igualdade de oportunidades e a igualdade de resultados, também no nível local. De outro modo, corre-se o risco de que muitos serviços municipais podem ser atribuídos ou destinados à responsabilidade das mulheres (merenda escolar, programas contra a fome, violência doméstica), sem o correspondente correlato na participação nos processos decisórios. O pressuposto da proximidade entre cidadãos e Estado sob uma perspectiva de equidade de gênero passa por reduzir a intermediação entre as mulheres e o Estado. É necessário adotar medidas específicas para que o processo de descentralização não se converta em um processo de centralização do poder entre os homens no nível local.

Uma das ferramentas mais utilizadas em matéria de política social, vinculada com a necessidade de redução do gasto fiscal, foi a focalização também abordada por Lobo no estudo citado. A focalização, entendida como a necessidade de concentrar recursos nos grupos sociais mais desfavorecidos, deu lugar em vários países à criação de programas dirigidos, por exemplo, a chefes de família de fácil identificação. Contudo, não existem avaliações a respeito do impacto e existe a dúvida de se esses programas, em um contexto de redução do gasto social e de enfraquecimento do papel estatal, podem ser bem sucedidos. Em outros países de maior desenvolvimento, mais que de focalização, se trata de ação positiva como a ferramenta específica para proporcionar recursos às mulheres em consideração à desigualdade no ponto de partida para ter acesso aos direitos econômicos e sociais. O conceito de ação positiva está, pois, vinculado à noção de direitos e à vontade política de igualá-los através de medidas temporárias, enquanto que o conceito de focalização está relacionado com a necessidade de diminuir o gasto social. No primeiro caso, a medida de ação positiva está orientada especificamente a obter um objetivo de equidade, enquanto que no caso da focalização a equidade é um subproduto da poupança fiscal. A ênfase sobre focalização, como disse Lobo, é objeto de debate.

Finalmente, o desafio mais importante tem a ver com o sistema de planejamento. Este já havia sido percebido pelo CNDM ao programar um estudo específico para identificar aqueles programas mais relevantes à equidade de gênero (CNDM, 2000) e retomado pela SEDIM para ser trabalhado no âmbito do projeto CEPAL. Por isso, o desenho de instrumentos que incorporem a perspectiva de gênero nas múltiplas ferramentas que tem o Brasil para o desenvolvimento social é uma das principais tarefas.

Tratou-se de demonstrar as luzes e sombras de um processo de construção institucional, situando em seu contexto as virtudes do CNDM e os desafios da Secretaria Especial de recente criação. À luz da evolução recente do Brasil, é necessário fortalecer as instituições públicas para consolidar a vontade política de mudança nas relações de gênero, articular os processos setoriais com os globais, de uma perspectiva territorial, e estender os vínculos com outros atores sociais.

Para que esse esforço de mediação entre as demandas das mulheres e a lógica estatal seja possível, a nova Secretaria deverá enfrentar não só os desafios de uma maior representação política das mulheres, mas uma maior representação na lógica do poder. A governabilidade democrática requer tanto a representação das mulheres no jogo democrático como sua presença eficaz nos processos de harmonização com o poder real. A lógica da governabilidade é a do poder efetivo<sup>20</sup> e o poder efetivo demanda um particular esforço sobre os mecanismos e instituições de gestão.

---

<sup>20</sup> “A Governabilidade e os princípios democráticos na América Latina e no Caribe”, documento preparatório à Reunião de Cúpula Ibero-Americana de Presidentes, Santiago, 1996.

## Bibliografía

- Arbos, Xavier y Salvador Giner (1993), *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Madrid, Siglo Veintiuno editores, S.A.
- Blay, Eva (1998), “Estado y Género: Historia, perspectiva de género y políticas públicas”, en *Cuarto Propio en el Estado*, Chile, Red de Comunicación Alternativa de la Mujer, FEMPRESS.
- Cabral, Gilda, (2002), “Ampliando o debate sobre a defesa da mulher no Governó Lula”, en *Articulando electrónicamente*, año I. No. 25, diciembre de 2002, Brasil.
- Camurça, Silvia, (2002), *Desenho institucional dos mecanismos para defesa dos direitos Das mulheres no futuro governo Lula, síntese do debate ocorrido em 11 de Dezembro de 2002*, diciembre de 2002.
- CFEMEA ( 2002), *Documento para discussão. Contribuições do CFEMEA para as discussões sobre o Conselho Nacional dos Direitos da mulher*, Brasil, CNDM/SEDIM.
- CNDM (2000), *Relatório Final, O Plano Plurianual (PPA 2000-2003) E A Equidade de Gênero*, Brasília, Brasil.
- CNDM/SEFIM (2002), *Políticas para a Mulher, Relatório da Gestão 1999/2002*, Brasil, Ministério da Justiça.
- Conferencia Nacional de Mujeres Brasileñas (2002), *Plataforma Política Feminista*, Brasília, Brasil.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer, (1995), *Programa de acción regional para las mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001*, Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- Consejo Nacional de las Mujeres, Embajada de los Países Bajos, UNICEF, UNIFEM (1999), *Acción Positiva: Memoria del Seminario Regional de Mecanismos Gubernamentales de Género*, Ecuador, Consejo Nacional de las Mujeres.
- Del Gatto, Delia y Serrano, María Elena, (1990), “La Oficina Nacional de la Mujer”, en *Tramas para un nuevo destino, propuestas de la concertación de mujeres por la democracia*, junio de 1990, Santiago, Chile.
- Gobierno de Brasil (2000), *Relatório Nacional Brasileiro, Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, Protocolo Facultativo*, Brasília, Brasil.
- Lobos, Theresa (2002), *A gestão federal e a questão de gênero. Perspectivas de institucionalização*, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- Montaño, Sonia (2000), “Ni mujeres ni hombres providenciales”, en *Liderazgos para el Siglo XXI*, revista Perspectivas No. 20, Chile, Publicación trimestral de ISIS Internacional.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Mecanismos gubernamentales de instituciones de género en la Región”, en Consejo Nacional de las Mujeres, Embajada de los Países Bajos, UNICEF, UNIFEM, *Acción Positiva: Memoria del Seminario Regional de Mecanismos Gubernamentales de Género*, Ecuador, Consejo Nacional de las Mujeres.
- Muller, Pierre (2000, cuarta edición), *Les politiques publiques*, Bibliographie tematique «Que sais-je?», Paris, Presses Universitaires de France.
- Pitanguy, Jacqueline (2002), *Movimiento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil*, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (1999), “Caminamos y tropezamos... pero caminamos”, en *Feminismos de Fin de Siglo. Una herencia sin testamento*, Chile, Red de Comunicación Alternativa de la Mujer, FEMPRESS.
- Tabak, Fanny (2002), *O laboratório de Pandora. Estudos sobre a ciencia no feminino*, Brasil, Editorial Garamond Ltda.

## **B. Movimento de Mulheres e Políticas de Gênero no Brasil**

---

*Jacqueline Pitanguy*

### **I. A Secretaria Especial de Políticas para a Mulher**

A Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, hoje Secretaria Especial de Políticas para a Mulher, surge em maio de 2002 através de uma medida provisória convertida na lei 10.539 em setembro deste mesmo ano e coloca, no centro do poder, o debate sobre direitos humanos e cidadania da mulher. Este debate ocorre em um momento político de grande transcendência, marcado pela consolidação democrática evidenciada nas recentes eleições majoritárias que trazem uma reconfiguração do poder executivo federal, ao qual esta Secretaria está ligada.

No atual processo de transição para o novo governo, liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, esta Secretaria ocupa uma posição especial na medida em que, recém-criada e ainda não regulamentada, ela também é inaugural na arena do poder. Ainda não houve tempo para a construção de uma história da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher com a sociedade civil, com o legislativo, o judiciário ou com a com a constelação de órgãos governamentais.

Entretanto, se sua bagagem atual é ainda leve, esta Secretaria se insere em um sistema de governo que estabelece limites e

possibilidades à sua atuação formal e é parte da história política das mulheres brasileiras, o que certamente imprimirá marcas em seu perfil.

Ciente de que a história não se repete e de que tanto o contexto como o campo dos direitos das mulheres sofreram transformações significativas desde os anos 1970 até hoje, a experiência da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher não se escreverá, entretanto, sobre uma página em branco. Neste sentido, este texto apresenta de forma resumida algumas considerações sobre o movimento de mulheres e sua expressão na esfera do Estado, em especial durante os anos 1985-89, quando se criou o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), primeira experiência de políticas públicas para o avanço da condição feminina em âmbito federal. Apresenta também algumas características da agenda dos direitos da mulher nos anos 90, marcados pela internacionalização dos movimentos sociais e por uma mudança significativa do papel do CNDM, e aponta alguns desafios a serem enfrentados neste novo século, no qual se inaugura a Secretaria e um novo governo em um contexto de consolidação das instituições democráticas do país.

Ainda no nível do contexto em que se estabelece esta Secretaria, cabe lembrar que um dos fenômenos mais importantes das últimas décadas, com efeitos diretos em um órgão de direitos da mulher, é a transformação sofrida pelo conceito de direitos humanos, tanto em termos de seu significado, quanto de seu alcance. O conceito de cidadania é hoje mais complexo tanto no nível internacional, a partir de tratados e acordos entre nações, como no âmbito interno, em função das novas leis nacionais que regem as relações entre indivíduos e Estado, colocando novos desafios e oportunidades para políticas públicas de gênero.

A preocupação principal ao fazer esta análise, neste momento de transição política, é a de contribuir para o debate sobre as atribuições e a sustentabilidade<sup>21</sup> da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher, na certeza de que poderá ser um fator positivo de governabilidade para o país. Convém ressaltar que, apesar de não serem equivalentes, estes dois conceitos estão, na prática, intimamente relacionados, posto que a sustentabilidade de um órgão ou de um programa tem efeitos positivos ou negativos sobre a governabilidade e vice-versa. Na realidade, a sustentabilidade de um órgão com atribuições de lutar contra as desigualdades de gênero afeta a governabilidade, ampliando as bases de sustentação de uma agenda governamental democrática e igualitária.

A sustentabilidade de um órgão como a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher deriva, dentre outros fatores, de sua capacidade de definir claramente sua missão de forma que esta seja legítima, factível e transparente, de ampliar sua legitimidade institucional, de expandir suas articulações, parcerias e influência junto a setores estratégicos dentro e fora do governo, de forma que se mantenham seus quadros, capacitando-os a transferir agendas e conhecimentos para que outros setores incorporem a perspectiva de gênero como um fator transversal em suas respectivas ações programáticas, ampliando assim o desenvolvimento de políticas públicas que efetivem a sua missão.

Existe uma relação circular entre a sustentabilidade financeira, sobre a qual se assenta a possibilidade de atuação do órgão, e a sustentabilidade institucional que confere legitimidade ao órgão e constitui, por sua vez, o pilar de um projeto de sustentabilidade financeira.

Cabe ainda ressaltar que a sustentabilidade institucional não obedece a um modelo único, e constitui um processo dinâmico, sujeito a correções de rumo em função de novas oportunidades e mudanças conjunturais.

---

<sup>21</sup> O conceito de sustentabilidade está sendo discutido aqui de um ponto de vista político. A sustentabilidade financeira é uma condição sine qua non para que a SEDIM possa ter sustentabilidade política, o que, por sua vez, interfere em sua capacidade de negociar recursos.

Não cabe, no âmbito deste texto, discutir mais profundamente o conceito de governabilidade, ainda relativamente recente na linguagem da ciência política. Gostaria, no entanto, de ressaltar que a questão da governabilidade está diretamente ligada à qualidade das relações entre governo e sociedade, por sua vez relacionada à capacidade de estabelecer normas e programas que satisfaçam demandas sociais, bem como à capacidade da sociedade em articular tais demandas, canalizando-as aos canais competentes. Neste sentido, a governabilidade depende tanto de características da sociedade civil como do governo, estando diretamente relacionada às estruturas de poder vigentes na sociedade, que, em última instância, influenciam a capacidade de negociação de atores estratégicos dentro e fora do Estado.

Virginia Guzmán (2002) afirma que, na medida em que tais atores tenham distintos interesses e grau de poder, o conflito pode ser uma dimensão inerente à governabilidade.<sup>22</sup> Esta autora salienta ainda a necessidade de se considerar as relações entre ordem de gênero e ordem institucional, e o papel que organizações e lideranças de mulheres, assim como os mecanismos de gênero desempenham enquanto atores estratégicos nos processos de governabilidade.

Dentre os vários fatores que interferem na tomada de decisões relativas a ações programáticas e ao estabelecimento de prioridades na agenda de órgãos públicos, fatores estes diretamente ligados à sustentabilidade de mecanismos institucionais como a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher, creio ser necessário considerar, entre outros, três elementos: o contexto, o campo e os efeitos das ações desenvolvidas.

A necessidade de antever o quadro das alianças, dos apoios e dos obstáculos e enfrentamentos a serem esperados nesta ou naquela proposta programática, ou nesta ou naquela demanda articulada pela sociedade civil, é particularmente relevante para a sustentação de um projeto de igualdade de direitos, em um processo de governabilidade de uma sociedade profundamente desigual como a nossa.

Com estas considerações iniciais, passo a analisar alguns momentos marcantes do feminismo em nossa história mais recente, procurando situar este movimento no contexto mais amplo das conjunturas nacionais e internacionais. Cabe ainda salientar que tanto o contexto, incluindo-se aí a conjuntura econômica e política nacional e internacional, como o campo, compreendendo a agenda de gênero e a dinâmica dos diversos atores sociais envolvidos em sua definição, são hoje muito diversos daqueles que caracterizaram os primeiros passos do feminismo e das políticas públicas de gênero no país.

## II. O Feminismo como movimento político

No final dos anos setenta, ainda sob o regime militar, surgem novos atores políticos no âmbito da sociedade civil brasileira. Os sindicatos emergem com agendas e práticas de negociações diversas, e movimentos sociais, cujas formas de organização não se pautam pelos moldes tradicionais dos partidos políticos, levantam questões que não estavam incorporadas nas agendas políticas da oposição.

Definidos, de forma genérica, como movimentos sociais, estas novas formas de prática política se originaram e se expandiram fora dos marcos do poder institucional, levantando questões que incluíam a luta contra a ditadura, mas iam além e traziam para o debate público temática ligada a discriminações e desigualdades que permeavam outras esferas das relações sociais, como as desigualdades de gênero.

---

<sup>22</sup> Virginia Guzmán, em *Gobernabilidad Democrática y Género: Una Articulación Posible*-Documento de trabajo CEPAL DDR.2 Reunion de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de America Latina y el Caribe, Santiago, 5-6 septiembre 2002, sustenta que este tema não tem sido privilegiado pelos movimentos de mulheres.

Cabe ressaltar que, excluídas até 1932 do direito ao sufrágio, historicamente, uma das características da participação política da mulher no Brasil tem sido a sua inexpressiva presença nos partidos políticos e em cargos eleitorais e sua forte participação em movimentos e associações diversos. A participação da mulher no legislativo federal tem sido extremamente limitada. Em 1933 foi eleita a primeira deputada federal e, nos 58 anos seguintes somente 82 mulheres se elegeram para o Congresso Federal, em comparação com 5.062 homens, sendo que 52 destas se elegeram no final dos anos oitenta, quando o debate sobre o acesso da mulher ao poder político já havia ganhado espaço na sociedade.

Apesar de crescente, ainda hoje, mesmo com o sistema de quotas para candidaturas femininas, é pouco significativa a presença da mulher no legislativo federal. Nas eleições de 2002, oito mulheres ocupam as 54 cadeiras do senado federal (14,8%) e 42 deputadas federais representam 8,19% dos 513 assentos da câmara dos deputados.<sup>23</sup>

O feminismo, que já na década de 1960 constituía um ator social relevante na Europa e nos Estados Unidos, surge no Brasil, enquanto movimento social e proposta política, a partir de 1975, expandindo o debate público sobre poder, igualdade e democracia. Para as mulheres que integraram as primeiras filas deste movimento, reunindo-se em grupos e coletivos, fundando centros e associações, lançando jornais, o conceito de democracia incorporava também as esferas da família, do trabalho, da educação, da violência e da saúde, indo além da esfera dos direitos civis e políticos.

Suas bases organizacionais assentavam-se na solidariedade entre mulheres que projetavam uma identidade coletiva comum.<sup>24</sup> O feminismo questionava os alicerces culturais nos quais se assentava a desvalorização do feminino, expressa em leis, em práticas, em linguagens simbólicas e chamava a atenção para o fato de que, ao longo da nossa história, a hierarquia e a desigualdade permearam as relações de gênero, constituindo um elemento fundamental na organização do poder e nos sistemas de valores que alicerçavam os conceitos de masculino e de feminino em nossa sociedade. Neste sentido, a agenda feminista era diversa da de outras formas de participação feminina em movimentos pela paz, pela anistia, em clubes de mães e em associações de bairro, em lutas contra a carestia.

É interessante observar que em distintos momentos da história nacional, e com impactos relevantes, as mulheres têm se organizado projetando uma identidade política calcada em seu papel mais tradicional (e nem por isto menos importante) de mães e de geradoras da vida, para posicionar-se a favor de movimentos pela paz, pela anistia, contra a violência do Estado, pelo respeito aos direitos humanos. No âmbito latino-americano, o movimento das Madres de la Plaza de Mayo, na Argentina, é um dos exemplos mais significativos desta forma de participação. No Brasil, mulheres participaram ativamente de movimentos pela paz durante a II Guerra Mundial, pela anistia e contra a carestia durante a ditadura de 1964-85. Foi, entretanto, também em nome dos valores da família que muitas mulheres marcharam em apoio ao golpe militar de 1973 e participaram dos painéis que contribuíram para a derrubada de Salvador Allende no Chile.

Entretanto, apesar desta diversidade entre feministas e movimentos femininos, na luta contra a ditadura, uma frente de luta comum reuniu mulheres de origens diversas que incorporaram, em seus espaços específicos de ação, propostas e demandas oriundas dos grupos feministas,

---

<sup>23</sup> Mala Hunt, em *Puzzles of Women's Rights in Brazil* in *Social Research* vol 69 N° 3, 2002, chama a atenção para esta discrepância entre avanços na cidadania das mulheres e sua escassa presença no poder formal.

<sup>24</sup> Em 1975, decretado pelas Nações Unidas como Ano Internacional das Mulheres, grupos feministas organizam no Rio de Janeiro um seminário, realizado sob os auspícios da ONU, onde se discutem questões ligadas à posição da mulher na sociedade brasileira e ao feminismo. Neste mesmo ano é fundado o Centro da Mulher Brasileira no Rio e em outubro tem lugar o Encontro para o Diagnóstico da Mulher Paulista, nascendo daí o Centro de Desenvolvimento da Mulher Paulista. Em 1976 surge o primeiro jornal feminista do país, *Nós Mulheres*. Em 1979 tem lugar o I Encontro Nacional de Mulheres no Rio de Janeiro e em S. Paulo se constitui a Frente de Mulheres Feministas. Em 1980 em Minas Gerais é criado o Centro de Defesa dos Direitos da Mulher, em Pernambuco o grupo Ação Mulher, no Rio a Comissão de Violência, em S. Paulo o SOS- Mulher, dentre outros.



particularmente aquelas relativas à educação, ao trabalho e à violência doméstica e sexual. O debate sobre a discriminação da mulher foi também incorporado na pauta das sindicalistas e objeto de grandes conferências e encontros de trabalhadoras, particularmente das metalúrgicas.

Assim é que, em seus primeiros anos, mais especificamente entre 1975-1979, as mulheres, organizadas em grupos, coletivos, associações, buscaram interlocução com sindicatos e universidades, organizaram manifestações, congressos e debates, alcançando um relativo espaço na imprensa e dando visibilidade a suas reivindicações.

Os primeiros passos das feministas foram, portanto, no sentido de estabelecer uma presença pública no país, alcançar legitimidade para sua pauta de reivindicações, ampliar sua base de militância introduzindo-se em outros espaços organizacionais como sindicatos, associações e universidades, refutando, ao mesmo tempo, críticas de alguns setores que viam neste movimento uma ameaça à unidade da oposição organizada então em uma frente única. Alguns setores desta oposição manifestavam certo temor das demandas feministas que traziam outras questões para o debate político, então centrado na restauração da democracia e na crítica ao Estado violador de direitos humanos.

Uma característica que marca, desde o início, este movimento no Brasil, é seu investimento em influenciar o governo, buscando interlocução com o legislativo (um projeto de mudança do Código Civil é apresentado por feministas, já em 1976, ao Congresso Nacional), apresentando demandas e propostas aos partidos nas eleições de 1979 (o Alerta Feminista para as Eleições) e, a partir da vitória da oposição em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro, em 1982, reivindicando espaços institucionais no nível estadual como Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM) e Conselhos da Condição Feminina (SP) ou dos Direitos da Mulher (MG e RJ).

Esta capacidade de interlocução com o outro vai constituir uma característica marcante do movimento de mulheres no Brasil, diferenciando-o de movimentos semelhantes de outros países, voltados fundamentalmente para o âmbito das relações interpessoais. Hoje este movimento de mulheres é reconhecido internacionalmente por sua experiência em advocacy e por sua capacidade de tecer estratégias consensuais entre as diversas organizações e redes que o compõem, fortalecendo sua posição na oposição ou na negociação frente ao Estado.

Colocando esta característica no âmbito de um debate sobre governabilidade, diria que o movimento reunia um dos requisitos básicos para tal, ou seja, a capacidade de articular demandas e estabelecer estratégias de encaminhamento desde a sociedade civil. Não havia, no entanto, de parte do governo autoritário, canais de incorporação destas demandas, o que passa a ocorrer em meados dos anos oitenta, com a mudança no contexto mais amplo do país, através do início do processo de democratização das instituições políticas.

Ao longo das últimas décadas, o movimento de mulheres tem enfrentado desafios no sentido de construir ou integrar-se a espaços institucionais sem ceder à cooptação, de trabalhar com partidos políticos sem “partidarizar” sua agenda, e ainda de responder com agilidade a obstáculos e pressões. A profundidade e extensão de seu sucesso têm variado ao longo dos anos oitenta e noventa, dependendo de fatores conjunturais, nacionais e internacionais, de características mais estruturais da distribuição do poder na sociedade brasileira, e da sua capacidade de manter sua presença no cenário político enquanto ator visível e coeso em meio a interesses conflitantes.

Apesar de oscilante, com períodos de maior expressão e outros de retração, uma importante vitória do movimento foi ter, com maior ou menor sustentabilidade, incorporado questões ligadas à violência de gênero, a discriminação da mulher na família, no trabalho, na educação, na política, ao debate político, tornando-as questões de governabilidade.

É, no entanto, importante salientar que o campo de ação política e a agenda do movimento de mulheres comportam temáticas cuja legitimidade social é bastante diversa. De uma perspectiva ampla, o campo de ação política do feminismo é o das relações de gênero que tem raízes estruturais e institucionais. Este campo, que se constrói também no nível imaginário e simbólico, se desdobra em esferas específicas tais como: violência doméstica, direitos sexuais, direitos reprodutivos, mercado de trabalho, educação, participação política, e que não gozam da mesma legitimidade social nem da mesma capacidade de informar políticas públicas. Assim é que a luta contra a violência doméstica, presente nas plataformas do movimento de mulheres desde seus primórdios, sempre alcançou maior aceitação na sociedade brasileira do que aquela travada pelo respeito aos direitos reprodutivos.

Nesta última frente de ação, o movimento sempre encontrou a pressão contrária da Igreja Católica e de setores mais conservadores, e seu avanço tem sido mais lento, pois é mais sinuoso o caminho percorrido para incorporar questões ligadas à sexualidade, à contracepção, à esterilização e ao abortamento no debate social e em políticas públicas.

### **III. Feminismo e Estado: Movimentos de Mulheres, Gênero e Políticas Públicas**

A análise das políticas públicas e das legislações vigentes no país reflete a arena política na qual se movem os diferentes atores sociais, dentre os quais os movimentos sociais que, através de negociações, enfrentamentos e alianças, lutam por ter voz, impacto e influência sobre programas econômicos e sociais, sobre leis e normas, sobre a atribuição de prioridades na distribuição de recursos orçamentários.

Tais políticas, cujos parâmetros se definem, em última instância, em função das características estruturais e conjunturais do país, expressam também as tensões entre forças e interesses diversos e o peso relativo destes setores na balança do poder. Refletem também o impacto social das diferentes temáticas que compõem a agenda defendida por estes atores.

Ao longo destas últimas décadas, com maior ou menor visibilidade e influência, o movimento de mulheres tem participado deste jogo de forças através de seu trabalho de advocacy por políticas públicas de gênero, propondo mudanças em legislações discriminatórias, pressionando por ações afirmativas como as entidades de defesa de direitos da mulher, as delegacias especializadas, os abrigos para vítimas de violência, por programas de saúde sexual e reprodutiva e, mais recentemente, por sistemas de quotas nos partidos políticos, entre outros.

Foi, sobretudo a partir da mudança na conjuntura política do país, ou seja, o processo de democratização dos anos oitenta, que parcela significativa do movimento de mulheres se propôs não só a buscar, desde seu espaço na sociedade civil, uma interlocução com o governo, mas também a penetrar nos aparelhos de Estado. A criação dos Conselhos da Condição Feminina em São Paulo e dos Direitos da Mulher em Minas Gerais em 1983, subseqüentes à vitória da oposição nestes Estados, marca este primeiro passo de militantes para dentro do Estado. Em 1985, após o grande movimento de massas pelas diretas já e a eleição de Tancredo Neves, primeiro presidente civil depois de 21 anos, intensifica-se a mobilização pela criação, em âmbito federal, de um órgão semelhante aos Conselhos estaduais.

É importante salientar que este passo na direção ao Estado não se dá sem intensas discussões no movimento de mulheres, então presente na maioria dos Estados e participando da arena política com força e visibilidade, traçando estratégias concertadas e propostas fundamentadas. O cerne destas discussões se referia ao problema de uma eventual cooptação do movimento pelo Estado,

esvaziando o poder de interlocução e a agenda das mulheres. Este é um debate estratégico e necessário que ainda hoje está em curso em alguns países da América Central onde, após anos de guerra civil, começam a reconstruir-se as relações entre Estado e sociedade civil através das negociações de paz.

No Brasil, devido a um relativo consenso quanto à necessidade de conclamar o governo a assumir responsabilidade na luta pelos direitos da mulher, bem como a uma concordância de que não caberia a organizações da sociedade civil substituírem o Estado, as divergências internas não levaram a uma ruptura nem a um dilaceramento do movimento de mulheres que já acumulava experiência prévia de advocacy com o governo. Frente a esta questão, o movimento se dividiu, grosso modo, em três posições: algumas estavam dispostas a participar do governo introduzindo, desde o Estado, políticas públicas de gênero, outras se propunham a apoiar e subsidiar estas companheiras mantendo-se, entretanto, na sociedade civil e outras optaram por manter uma autonomia total.

O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) foi criado pela Lei n. 7.353 de 29 de agosto de 1985 com a finalidade “de promover em âmbito nacional, políticas que visem a eliminar a discriminação da mulher assegurando-lhe condições de liberdade e de igualdade de direitos, bem como sua plena participação nas atividades políticas, econômicas e culturais do país”.

Foi também estabelecido um Fundo de Desenvolvimento da Mulher, que assegurava condições de operacionalidade a este órgão, alojado no Ministério da Justiça, mas respondendo diretamente ao Presidente da República. O CNDM era dotado de autonomia administrativa e financeira e composto por um Conselho Deliberativo, formado por 20 conselheiras e por uma assessoria técnica e uma secretaria executiva, contando, ambas com quadros técnicos e administrativos. Posteriormente, passou a contar também com um centro de documentação, estudos e informação. Da diretoria técnica se desprendiam várias comissões de trabalho, tais como a comissão de educação, de cultura, de creche, de trabalho e mulher rural, de legislação, de violência, de saúde reprodutiva, da mulher negra e de comunicação.<sup>25</sup>

Do ponto de vista internacional, o CNDM se insere no contexto das recomendações da Conferência Internacional de Mulheres realizada em Nairobi, em 1985, no sentido de que os governos nacionais empreendessem esforços para criar mecanismos governamentais voltados para a condição da mulher.

É interessante observar que este foi um dos primeiros órgãos de promoção dos direitos da mulher a ser criado na América Latina. Este órgão iria influenciar iniciativas semelhantes, particularmente nos países do cone sul, onde a democratização das instituições políticas também possibilitou maior influência do movimento de mulheres no discurso político destas sociedades.<sup>26</sup> Na realidade, a história política destes países é bastante semelhante. Durante os períodos ditatoriais, sua sociedade civil detinha o monopólio da defesa dos direitos humanos que, com o processo de democratização, passam a fazer parte de agendas governamentais no âmbito do legislativo, do executivo e do judiciário.

Desde sua fundação, o CNDM estruturou-se de forma a desempenhar um papel relevante na Constituinte de 1988, momento crucial de afirmação dos direitos de cidadania no Brasil e cujas proposições teriam posterior repercussão na posição do país nas Conferências Internacionais da ONU, na década de noventa, onde, agora na perspectiva internacional, os direitos das mulheres teriam também um relevante espaço de afirmação.

<sup>25</sup> Vide em anexo as linhas de atividade desenvolvidas nestas comissões. Vide também de Gilda Cabral Documento para Discussão, novembro de 2002, disponibilizado pelo CFEMEA onde compara o CNDM antes de sua reestruturação com o atual SEDIM.

<sup>26</sup> Destaca-se neste contexto o Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) criado com a democratização dos anos 90 no Chile e que, à diferença do CNDM, não sofreu descontinuidades em sua atuação.

O êxito deste trabalho junto a Assembléia Nacional Constituinte, levando a que cerca de 80% das reivindicações dos movimentos de mulheres, condensadas na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes, aprovada em reunião convocada pelo CNDM em Brasília e entregue ao Presidente do Congresso, fossem incluídas no texto constitucional de 1988, deve-se, creio, à conjugação de três forças que trabalharam de forma consensual, tecendo estratégias conjuntas: o CNDM, os conselhos estaduais e municipais de direitos das mulheres e os grupos e movimentos sociais de mulheres.<sup>27</sup>

O sucesso do CNDM, nos anos 1985-1989, deveu-se ao desenvolvimento de uma ação programática eficiente e à sua capacidade de interlocução enquanto ator forte e legítimo, com outros órgãos de Estado, particularmente com o legislativo e com conselhos estaduais, com a academia, através de apoio a programas de pesquisa, com a mídia, com grupos de juristas e sobretudo com feministas e movimentos de mulheres com os quais mantinha uma permanente comunicação, estreitando os laços entre sociedade civil e Estado, rotos durante mais de 21 anos.

Entretanto, a experiência exitosa do CNDM e seu desmantelamento no segundo semestre de 1989 levantam questões importantes de sustentabilidade. Estas questões se remetem ao jogo de forças no interior do governo, que, por não constituir um bloco monolítico, delineia as linhas mestras de seu perfil a partir de coligações, alianças e tensões entre setores e interesses diversos.

Estas disputas, elemento crucial nas discussões sobre governabilidade, se acirraram no final do governo Sarney, cuja base de sustentação era cada vez mais conservadora. Dois espaços institucionais se distinguiam, em seu governo, por seu compromisso com setores mais progressistas da sociedade: o Ministério da Reforma Agrária e o CNDM. Com o crescimento da influência conservadora no governo Sarney, estes foram também os primeiros órgãos a serem extintos, como o Ministério, ou desestabilizados, como o CNDM.<sup>28</sup> Esta desestabilização, através da ingerência do Ministro da Justiça em sua autonomia, levou à renúncia coletiva de seu Conselho, de sua presidente e da maioria do corpo técnico. A estreita relação entre o CNDM e o movimento de mulheres se manifestou no fato de que esta renúncia foi acordada em consulta com movimentos de mulheres de todo o país, evitando, assim, que suas integrantes participassem de um processo de cooptação deste órgão pelas forças conservadoras.

Com a eleição de Collor de Mello e seu projeto de redução do Estado, o CNDM recebe mais um golpe, pois, em 1990, perde sua autonomia administrativa e financeira extinguindo-se, em seguida, o Fundo dos Direitos da Mulher. A propósito deste esvaziamento do CNDM, a Articulação Nacional de Mulheres afirma que naquele momento fechou-se um diálogo com o movimento de mulheres.<sup>29</sup>

Afetado em sua estrutura técnica administrativa, o CNDM passa a ser um órgão de caráter apenas deliberativo, subordinado ao Ministro da Justiça, situação em que permanece durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, apesar de que, no ano eleitoral de 1994, mais de 200 organizações de mulheres subscreveram um Programa para a Igualdade e Direitos da Mulher, apresentado aos candidatos.<sup>30</sup> Somente no ano 2000, pelo decreto 3511, é criada uma secretaria executiva visando a viabilizar e executar as deliberações do CNDM que é, entretanto, subordinada hierarquicamente à Secretaria de Estado de Direitos Humanos.

---

<sup>27</sup> Tendo os processos históricos atores individuais, devo salientar que, tendo sido presidente do CNDM de 1986-89, acompanhando portanto, o processo constituinte, minha análise do seu papel reflete um olhar que busca compreender a lógica dos processos políticos de afirmação da cidadania da mulher a partir de uma posição de compromisso e participação nestes processos, com os limites e possibilidades desta posição.

<sup>28</sup> Por ter sido criado através de uma lei do Congresso Nacional, o Presidente da República não tinha atribuição para extinguir o Conselho.

<sup>29</sup> Vide AMB: Políticas Públicas para as Mulheres no Brasil, Brasília, 2000. Neste documento a AMB faz um balanço crítico da atuação do CNDM entre 1994 e 2000.

<sup>30</sup> Vide AMB, *ibid.*

Desta forma, durante mais de 10 anos, houve um descompasso entre avanços no âmbito internacional em termos da ampliação dos direitos humanos, do reconhecimento de seu caráter indivisível e universal e da afirmação, neste contexto, dos direitos humanos das mulheres e a capacidade de resposta dos mecanismos institucionais vigentes no âmbito das políticas de gênero.

Durante a década de noventa, o CNDM, então funcionando apenas como um órgão de deliberação coletiva, contou com escassos recursos técnicos e financeiros, tendo, através de convênios com órgãos de governo e agências internacionais, logrado implementar algumas ações no âmbito dos direitos da mulher.

Analisando o Relatório de Atividades do CNDM de 1994 –2000, observa-se que atuou sobretudo integrando-se a atividades, campanhas e programas desenvolvidos em outras esferas do governo, como a Secretaria de Direitos Humanos, o Comunidade Solidária, celebrando protocolos de intenções com ministérios, dentre outros. Ao mesmo tempo, o CNDM participou das Conferências Internacionais da ONU, nas quais um jogo de acordos, alianças e enfrentamentos entre movimentos sociais, governos, agências internacionais, permitiu avanços significativos nos direitos humanos das mulheres.

#### **IV. Direitos Humanos: Consolidação Nacional e Internacionalização**

Na maioria dos países do cone sul da América Latina, a década de 1990 significou um período de consolidação de valores democráticos, particularmente de direitos civis e políticos que, presentes durante os sistemas militares unicamente nas agendas de entidades da sociedade civil, também se incorporaram ao discurso governamental e em políticas públicas. Esta é a década das Comissões, Secretarias e Planos de Direitos Humanos, elaborados no executivo e no legislativo.

Uma outra característica da década de noventa é a proliferação de organizações não governamentais trabalhando com agendas voltadas para os direitos das mulheres e o fortalecimento de redes nacionais, regionais e internacionais neste campo.

Apesar de que no Brasil o debate sobre direitos de cidadania teve um momento fundamental nos anos oitenta, com o processo constituinte, na década seguinte a questão dos direitos humanos adquire maior relevância e visibilidade na retórica governamental, não mais constituindo uma plataforma quase exclusiva da sociedade civil e mais especificamente das ONGs.

Além do fato de que nos anos noventa o governo falava sobre direitos humanos, o seu alcance e significado foi modificado através da ação política de atores diversos, dentre os quais os movimentos de mulheres, desenvolvida no nível internacional, especialmente durante as Conferências da ONU. Trata-se de um processo de ampliação do campo dos direitos humanos e de afirmação dos direitos humanos das mulheres, com repercussões no âmbito interno e, ao mesmo tempo, possível graças às conquistas das mulheres no nível nacional.

Esse processo de ampliação do conceito de direitos humanos por meio da ação política da sociedade civil tem sido constante nas últimas décadas, particularmente nos anos noventa, ao longo dos quais se realizaram as Conferências Internacionais das Nações Unidas de Meio Ambiente, no Rio de Janeiro em 1992, de Direitos Humanos, em Viena, no ano de 1993, de População e Desenvolvimento, no Cairo, em 1994, a Cúpula Social na Dinamarca e a Conferência da Mulher na China, ambas em 1995, e a Conferência sobre o Habitat, em 1996. A realização da Conferência Mundial Contra o Racismo, a Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata (África do Sul, 2001), representa uma contribuição fundamental no sentido de denunciar a configuração de

cidadanias de segunda classe em função da raça, que permeiam os Estados nacionais e as esferas internacionais.

Os Planos e Declarações resultantes dessas conferências não têm força de lei, como as Convenções e os Tratados. Conferem, no entanto, legitimidade a determinadas demandas e estabelecem um novo patamar ético onde diferenças de sexo, raça e etnia, idade, orientação sexual e situação social e econômica deveriam ser reconhecidas como categorias fundamentais na definição de esferas específicas de respeito e proteção dos direitos individuais, deixando de ser variáveis determinantes de cidadãos de segunda categoria. Demarcado pela ação política, o conceito de cidadania está, entretanto, sujeito a avanços e retrocessos. A gramática atual dos direitos humanos é fruto de um processo de afirmação de atores políticos que trazem, para esse campo, questões ligadas a gênero, raça e etnia, meio ambiente, violência doméstica, reprodução e sexualidade. O retrocesso é sempre possível.<sup>31</sup>

Nesse processo de ampliação dos direitos humanos, dimensões como a violência doméstica, a saúde, a reprodução e a sexualidade e o meio ambiente se incorporaram à esfera dos direitos humanos. A Conferência de Viena reconheceu a dimensão da violência doméstica como violação de direitos humanos e a Conferência de População e Desenvolvimento, realizada em 1994, colocou os direitos reprodutivos como matriz estruturante do campo da população. Avanço fundamental ocorreu também no âmbito interamericano com a Convenção de Belém do Pará, importante instrumento na luta contra a violência de gênero.

Existe certa tendência em associar o conceito de direitos humanos apenas ao cenário internacional, onde as tensões entre particular versus universal e soberania nacional versus competência internacional ocupam lugar de destaque. Os avanços alcançados nos Estados Nacionais são, no entanto, cruciais na medida em que balizam a posição dos governos na arena internacional. Porque a Constituição Brasileira de 1988 já reconhecia o papel do Estado em coibir a violência das relações intrafamiliares, foi possível avançar em Viena, na Conferência de Direitos Humanos organizada pela ONU. Fundamental para a definição da posição brasileira na Conferência de Viena foi a inclusão na Constituição do parágrafo 8, artigo 226, onde se afirma que “o Estado assegurará assistência à família na pessoa de cada um dos que a integrem criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações”. Esse dispositivo constitucional é de grande importância na medida em que retira a violência intrafamiliar do espaço privado, colocando-a no território da cidadania, demarcado pelas relações indivíduo/Estado e que é, tradicionalmente, o espaço da linguagem internacional de direitos humanos.

O reconhecimento de que a violência doméstica é uma questão de direitos humanos representa a culminação de um longo percurso, iniciado, no caso do Brasil, com o surgimento do movimento feminista em meados dos anos setenta, com a denúncia do silêncio e impunidade que recaía sobre a violência doméstica.

Com relação à Conferência de População, por exemplo, o governo brasileiro só pôde desempenhar um papel relevante na articulação do princípio relativo ao conceito de saúde porque nossa Constituição de 1988 já considerava a saúde “como um direito de todos e um dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem a redução do risco da doença e de outros agravantes e o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (artigo 196). Dentro desse mesmo princípio, o artigo 226 N°7 afirma que o Estado brasileiro reconhece que, “dentro dos princípios da dignidade da pessoa humana e da

---

<sup>31</sup> Recentemente, o governo Bush se colocou contrário aos avanços da Conferência do Cairo, questionando inclusive o conceito de direitos reprodutivos. No Brasil, em 1995, parlamentares conservadores apresentaram proposta de mudança constitucional a fim de proteger a vida desde a concepção, contrariando legislação penal de 1946. As normas técnicas de Atenção à Mulher Vitima de Violência Sexual são constantemente criticadas pela Igreja.

paternidade responsável, o planejamento familiar é de livre decisão do casal, cabendo ao Estado prover os recursos necessários para o exercício desse direito, estando proibida qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas”. A lei de planejamento familiar de 1996, para a qual se empenharam ONGs de mulheres, é posterior à Conferência do Cairo e regulamenta esse dispositivo constitucional refletindo internamente a importância dos resultados desta Conferência. As Normas Técnicas de Atendimento à Mulher Vítima de Violência Sexual, do Ministério da Saúde, de 1999, encontram, no parágrafo 8:25, do Plano de Ação do Cairo, importante suporte internacional.

Cabe destacar ainda a intensa mobilização das mulheres no processo preparatório da Conferência de População e Desenvolvimento. Em fevereiro de 1993, constituiu-se uma Comissão Organizadora Nacional, que, ao longo do ano, preparou um relevante evento, realizado no Congresso Nacional, em setembro daquele ano. Durante esse encontro, que reuniu mais de 500 mulheres, provenientes de diversas partes do país, foi redigida e aprovada em plenário a Carta de Brasília, Nossos Direitos para Cairo 1994. Já então se discutia no Brasil a questão de população no âmbito dos direitos humanos e da saúde sexual e reprodutiva. Adiantava-se, no cenário nacional, o salto paradigmático que seria dado no Cairo, onde ocorreria o deslocamento do eixo conceptual da discussão internacional sobre população da esfera das metas demográficas para a dos direitos humanos.

Destaca-se também a significativa mobilização preparatória para a Conferência de Beijing, através da Articulação de Mulheres, assim como a relevante presença de mulheres brasileiras no Fórum Paralelo daquela Conferência. Tanto nas conferências do Cairo quanto na de Beijing, mulheres oriundas de ONGs feministas também integraram as delegações oficiais, fato que se repetiria em Durban, em 2001, com relação ao movimento negro.

Existe assim uma inter-relação entre as esferas nacionais e internacionais. O movimento de mulheres vem atuando em ambas as esferas, cientes de que os avanços na linguagem internacional de direitos humanos respondem a reconfigurações ocorridas nos cenários nacionais e, ao mesmo tempo, contribuem para sua afirmação e legitimidade tanto frente a governos nacionais quanto a organizações internacionais.

Esta internacionalização da atuação dos movimentos de mulheres se verifica no âmbito de um acelerado processo de globalização, sob a hegemonia do modelo econômico neoliberal, da reforma do Estado e avanço do livre mercado, processos que se acentuam no século XXI, trazendo novos desafios aos movimentos de mulheres e aos órgãos de governo, como a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher e outros Conselhos e Secretarias, voltados para a expansão e efetivação dos direitos humanos, o que implica um aumento da responsabilidade do Estado.

O processo de globalização não é homogêneo e afeta os sistemas econômicos e os grupos sociais de forma distinta. Por um lado, a globalização produz efeitos semelhantes, especialmente nas áreas epidemiológica, ambiental, cultural e de comunicação. Por outro lado, cria e acentua diferenças. Ao longo dos últimos anos, se acentuaram as diferenças entre países de uma mesma região e dentro de um mesmo país. A temática de gênero também se coloca na lógica mais ampla deste processo que afeta as agendas tanto das entidades da sociedade civil como dos órgãos governamentais, colocando novas demandas e propostas que constituem desafios para a governabilidade.

Em contraposição ao avanço da globalização econômica na década de 1990, orientada pelos preceitos do consenso de Washington, que incluíam privatização, desregulamentação do Estado e mercado livre, outro processo, também ligado à transnacionalização, vem ocorrendo desde a metade do século passado. Trata-se do processo de universalização dos direitos humanos, no qual os movimentos de mulheres desempenharam papel definitivo.

## V. A Secretaria Especial de Políticas para a Mulher: Contexto e Desafios

É num contexto caracterizado, grosso modo, pela globalização, pela internacionalização de agendas de movimentos sociais, por uma conceituação de cidadania das mulheres mais complexa e pelo descompasso que caracteriza o Brasil em termos de desigualdade social e discriminações étnicas/raciais, bem como por profundas mudanças verificadas na organização do Estado, que o Presidente da República cria a Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher, hoje Secretaria Especial de Políticas para a Mulher.

A presença da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher abre, sobre novas bases, o debate sobre políticas públicas, gênero, governabilidade e movimentos de mulheres no Brasil. A criação desta Secretaria de Estado coloca novamente a questão da cidadania da mulher e das políticas públicas de gênero no Brasil no centro do poder, na dinâmica das disputas e alianças no âmbito do governo, incluindo-se aí o próprio CNDM, que permanece no cenário político na qualidade de órgão deliberativo.

Suscita também novos desafios para as organizações, grupos e redes da sociedade civil envolvidos na temática de gênero, no sentido de traçarem estratégias consensuais em torno a propostas que contribuam para o avanço da cidadania feminina e da governabilidade do novo governo.

Em meio às esperanças e preocupações que cercam esta nova Secretaria, gostaria de chamar mais uma vez a atenção para as mudanças substantivas que ocorreram na década de 1990 no debate sobre direitos humanos e direitos humanos das mulheres que, certamente, influenciam a conjuntura na qual este órgão atuará.

Dentre estas, gostaria de chamar a atenção para a internacionalização dos movimentos de mulheres e sua repercussão no âmbito nacional. Na década de 1990, organizado em grande parte em ONGs, esse movimento teve participação marcante nas Conferências Internacionais das Nações Unidas. Atualmente, adotando a perspectiva da indivisibilidade dos direitos humanos, o movimento de mulheres vem trabalhando por uma maior integração entre as questões de saúde, violência, pobreza, tendo raça e etnia como questões transversais.

No entanto, mesmo com tais avanços, ainda é inegável a necessidade de capacitar profissionais e ativistas, mulheres e homens, provenientes de espaços profissionais e de militâncias diversas para utilização dos instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos. De fato, as organizações não-governamentais e o movimento de mulheres em todo o mundo enfrentam, neste início de século, o grande desafio de empreender maiores esforços para formar seus integrantes e articular suas questões específicas com as profundas alterações políticas, econômicas, sociais e culturais dos anos noventa, fruto das transformações tecnológicas, da reestruturação produtiva e dos processos de acelerada mudança dos padrões culturais que têm caracterizado a chamada globalização.

Neste atual contexto, a ampliação de articulações entre grupos e organizações, a promoção de capacitação e de transferência de conhecimentos em direitos humanos é de fundamental importância para a afirmação da cidadania feminina e para evitar retrocessos no quadro dos direitos humanos das mulheres.

Frente a um movimento social e a ONGs articuladas e com experiência acumulada em décadas de luta pela expansão dos direitos humanos das mulheres, e diante de um quadro normativo que já oferece parâmetros legais avançados, um dos maiores desafios de um órgão como a SEDIM radica na possibilidade de implementação dessas conquistas, através de ações programáticas



concertadas e eficientes, que se desenvolvam em um diálogo com a sociedade civil e com íntima articulação e repercussão junto a outras instâncias do Estado e a órgãos governamentais, introduzindo a perspectiva de gênero e de intersectorialidade.

A agenda dos direitos das mulheres influenciou o discurso político do país e desencadeou políticas públicas. Cabe agora responder simultaneamente aos desafios de consolidar conquistas e avançar em sua implementação. Entretanto, as características dos órgãos de governo voltadas para políticas de gênero, dentre as quais a inexistência de um órgão de caráter executivo no nível federal, o desequilíbrio entre os conselhos estaduais e locais, dificultando estratégias e ações comuns, a escassa discussão, ao longo destes anos, sobre estratégias de sustentabilidade e governabilidade entre os movimentos de mulheres e as ONGs, vem levando a uma perda de visibilidade e influência do debate sobre gênero no discurso público. A posição secundária atribuída nas recentes eleições a uma agenda de direitos da mulher (que não se confunde com o debate sobre a candidatura de mulheres) reforça a responsabilidade da Secretaria para que os direitos de cidadania da mulher sejam considerados questões centrais em um projeto de governabilidade. Enquanto Secretaria de Estado, este órgão deverá ter assento em Conselhos de Ministros, de forma a não “guetizar” as questões de gênero no âmbito das ações governamentais. Entretanto, como em qualquer cenário de poder, a sustentabilidade institucional da SEDIM, sua capacidade de influência e crescimento deriva, em última instância, do elemento crucial da governabilidade, ou seja, a capacidade da sociedade civil em articular e encaminhar demandas e propostas (não funcionando apenas com o papel de controle social) e a capacidade do Estado em escutar e incorporar tais propostas, mantendo canais abertos de interlocução.

Gostaria ainda de ressaltar um ponto relativo à posição de um órgão como a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher em um contexto regional e internacional. Historicamente, o Brasil tem tido pouco intercâmbio com outros países da região. Caberia a um órgão como a Secretaria romper este isolamento, aproximando-se de órgãos similares na América Latina, participando das comissões da ONU na qual o país tem assento e refazendo, como o fizeram os movimentos de mulheres no âmbito da sociedade civil, coligações internacionais de reforço e troca de experiências.

A construção de agendas de direitos humanos das mulheres que balizem os processos de integração comercial como o Mercosul, ou os debates sobre a ALCA, é crucial e deve ser feita a partir da busca de consenso em torno a estratégias conjuntas entre órgãos similares em outros países.

Finalmente, chamo a atenção para o fato de que órgãos como a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher ou o CNDM derivam não apenas sua legitimidade, mas também sua força política, de seu reconhecimento pelos movimentos de mulheres e ONGs de que é um espaço governamental que ouve e incorpora (não representa) as demandas e propostas desses movimentos e que tem abertura para dialogar de forma construtiva com os setores que adotam, frente a este órgão, uma atitude de colaboração crítica e autônoma. De fato, a legitimidade de um órgão como a Secretaria frente à sociedade civil e aos movimentos de mulheres constitui sua principal força de sustentação frente a forças conservadoras dentro e fora do governo.

## **Anexos**

### **Anexo 1: Linhas de ação desenvolvidas pelo CNDM, 1985-1989**

Ciente de que a história não se repete e de que tanto o contexto como o campo dos direitos das mulheres sofreram transformações significativas desde os anos 1980, considero, no entanto, que a experiência da SEDIM não se escreverá sobre uma página em branco. Neste sentido, apresento de forma resumida algumas linhas de ação desenvolvidas pelo CNDM em 1985-1989.

#### **a) Saúde**

- Organização da I Conferência Nacional de Saúde da Mulher com a participação de profissionais de saúde, autoridades, grupos de mulheres. Neste encontro, foram estabelecidas direções e prioridades de atuação do CNDM nesta área.
- Produção, publicação e distribuição de diversos materiais informativos sobre reprodução e contracepção. Articulação sistemática com o Ministério da Saúde para veiculação destes materiais. Articulação sistemática com o Ministério de Segurança Social (antigo INPS) para que o PAISM fosse efetivamente implementado, o que se logrou em 1987.
- Participação na Comissão de Direitos Reprodutivos do Ministério da Saúde e na Comissão de Combate à AIDS (que deu lugar ao Programa DST/AIDS) deste mesmo Ministério.
- Coordenação da Campanha Nacional de Combate à Mortalidade Materna e da Campanha Nacional de Prevenção do Câncer Mamário e Cérvico-Uterino. Estas campanhas foram desenvolvidas nacionalmente, em conjunto com o Ministério da Saúde, utilizando spots na TV, no rádio, outdoors e encartes em jornais.
- Organização e Convocação do I Encontro Nacional de Saúde da Mulher, Um Direito a ser Conquistado, no qual foi elaborada a Carta dos Direitos Reprodutivos.
- Acompanhamento de projetos de lei relativos à saúde reprodutiva, atuação durante a Constituinte para impedir que ali constasse a defesa da vida desde a concepção.
- Articulação sistemática com o Ministério da Saúde para que se estabelecessem programas de atendimento a mulheres vítimas de estupro que optassem pelo abortamento, organizando inclusive seminários nacionais sobre a temática do aborto no Congresso Nacional.
- Articulação com associações médicas como a FEBRASGO e o Conselho Federal de medicina.
- Implantação no CEDM de uma Comissão de Direitos Reprodutivos. Lançamento da Campanha Nacional Mulher e Saúde, um Direito a ser Conquistado.

#### **b) Violência**

- Organização do I Encontro de mulheres policiais lotadas nas DEAMs para refletir sobre seu papel e aprofundar o debate sobre violência doméstica, trazendo para este encontro feministas atuantes na academia e em grupos de mulheres.
- Produção e distribuição de material informativo sobre a violência doméstica.

- Desenvolvimento de campanhas nacionais de conscientização sobre a violência doméstica, com uso de televisão, rádio e encartes na imprensa.
- Acompanhamento dos trabalhos constituintes e apresentação de proposta de responsabilização do Estado em coibir a violência intrafamiliar.
- Estabelecimento de um sistema nacional de estatísticas de ocorrências nas DEAMs para ter um perfil da incidência da violência doméstica e sexual no país.
- Realização de pesquisa sobre o Judiciário e as sentenças relativas a estupro, agressão e homicídio em 6 capitais. Divulgação deste estudo nacionalmente, envolvendo o Ministério Público e o Judiciário.
- Atuação junto ao Superior Tribunal de Justiça, no sentido de denunciar o uso do argumento de legítima defesa da honra nos tribunais do júri.

### **c) Trabalho e Mulher Rural**

- Organização do Primeiro Encontro Mulher e Legislação do Trabalho no qual, a partir das propostas das sindicalistas, foi elaborado o documento que subsidiou a mudança no código do trabalho, no que se refere à mulher.
- Preparação de documentos e publicações relativos à situação da mulher no mercado de trabalho, recopilação das principais reivindicações trabalhistas, reunião de representantes das diversas centrais sindicais.
- Assistência e apoio técnico às uniões (ainda não eram sindicatos) de empregadas domésticas e apoio a encontros de trabalhadoras rurais.
- Elaboração, publicação e divulgação de trabalho sobre violência contra a mulher e a criança no campo, em conjunto com o Ministério da Reforma Agrária.
- Proposta de garantia dos direitos à titularidade da terra para a mulher rural.
- Articulação com o ministério do Trabalho para o fortalecimento das Delegacias Regionais do Trabalho no sentido de melhor fiscalizarem violações aos direitos da mulher trabalhadora.

### **d) Educação e cultura**

- Desenvolvimento de um trabalho de conscientização sobre o papel da mulher na sociedade com um programa intitulado Discutindo na Escola o Papel da Mulher na Sociedade, que atingiu 250 mil escolas da rede municipal.
- Desenvolvimento de um concurso do livro didático, instituindo um prêmio para aquele que tivesse menos estereótipos sexuais e raciais.
- Desenvolvimento de um projeto de capa de cadernos escolares a partir de um concurso montado pelo CNDM. A capa premiada foi reproduzida pelo Ministério da Educação. Foram distribuídos cerca de cinco milhões de cadernos escolares cuja capa trazia um desenho ressaltando que as diferenças de sexo não implicavam em diferenças na vida: Um mesmo mundo, mesmas responsabilidades.
- Desenvolvimento de um programa de bolsas com a CAPES para estudantes de mestrado que estivessem escrevendo teses com temáticas voltadas para a situação da mulher.

- Realização de eventos culturais como festivais de vídeo. Realização, juntamente com o Ministério da Cultura, de um concurso de contos intitulado Cora Coralina, e de concursos para cartazes e logos utilizados pelo CNDM.

### **e) Legislação e Constituinte**

- Desenvolvimento desde 1985 da campanha nacional Constituinte para Valer tem que ter Direitos de Mulher, que culminou com reunião em Brasília, onde se aprovou a Carta das Mulheres Brasileiras para os Constituintes.
- Constituição de um grupo de trabalho voltado para o acompanhamento do processo constituinte, formado por pessoal do CNDM e um grupo de juristas que, ao longo de todo o processo constituinte, apresentou mais de 100 propostas às diversas comissões do Congresso. Realização de um trabalho sistemático de advocacy no Congresso, conhecido como o Lobby do Batom, desenvolvido de forma articulada com movimentos de mulheres e outros Conselhos.
- Elaboração de propostas legislativas para remover o entulho discriminatório ou avançar em outros campos dos direitos da mulher no âmbito de legislações ordinárias.

### **f) Comunicação Social**

- A comissão de comunicação social desenvolveu um papel fundamental no sentido de dar visibilidade às ações do CNDM, através de campanhas na imprensa com encartes para revistas e jornais, produção e veiculação de spots de TV sobre questões ligadas à violência doméstica, saúde e direitos reprodutivos, mulheres negras, Código Civil (no tocante à família), direitos no trabalho, bem como filmes tipo spot de TV que devolveram à população os ganhos e avanços alcançados na constituinte. Estas campanhas utilizaram também outdoors e veiculação pelo rádio.

### **g) Comissão da Mulher Negra**

- Desenvolveu um trabalho fundamental, sobretudo em 1988, quando se celebravam 100 anos da abolição da escravidão, realizando o Tribunal Winnie Mandela para julgar crimes de discriminação da mulher negra no Brasil.

### **h) Centro de Informação e Estudos**

- Este Centro foi estabelecido com o apoio de agências da ONU e constituiu um importante centro de referência, mantendo um arquivo de grupos de mulheres, compilando e distribuindo informação, veiculando pesquisas e dados e funcionando como um centro de referência. O Centro elaborou também algumas pesquisas, como, por exemplo, um catálogo com as fontes de financiamento para projetos sobre gênero disponíveis no Brasil.

## Anexo 2: Considerações para debate

Apresento aqui algumas considerações para debate. Dentre os vários fatores que interferem na tomada de decisões relativas a ações programáticas e ao estabelecimento de prioridades na agenda de órgãos públicos, é necessário considerar, dentre outros, três elementos que influenciam tais decisões: o contexto, o campo, os resultados esperados e seus efeitos. É necessário também antever o quadro das alianças, apoios, obstáculos e enfrentamentos a serem esperados nesta ou naquela proposta programática.

Por contexto, me refiro a uma análise mais ampla sobre a conjuntura nacional e internacional, no sentido de avaliar a pertinência de enfatizar esta ou aquela questão, considerando o que ocorre neste quadro mais geral. Por exemplo, uma conferência internacional da ONU pode trazer legitimidade e reforçar iniciativas governamentais em determinada área como, por exemplo, a adoção de uma atitude mais propositiva com relação à discriminação racial a partir de Durban, possibilitando maior aproximação e trabalho conjunto com ONGs que lutam contra esta discriminação. Da mesma forma, uma pressão internacional para que o Brasil apresente determinado relatório pode significar, como no recente caso da CEDAW, uma oportunidade de trabalho conjunto entre a Secretaria Especial de Políticas para a Mulher e organizações feministas. Por outro lado, uma maior ênfase do governo na privatização e redução do Estado suscitará maior embate com entidades defensoras dos direitos sociais. O contexto pode, portanto, trazer maior ou menor sintonia entre governo e sociedade civil. Cabe, entretanto, ter presente que estas duas categorias não são homogêneas e que, tanto no âmbito da sociedade civil quanto no do governo, este contexto pode também acirrar contradições e disputas.

Por campo, me refiro ao conjunto de atores sociais que estão envolvidos com uma determinada temática e lutam por configurar seu perfil imprimindo-lhe direções. Os direitos reprodutivos constituem um campo onde Igrejas, movimentos sociais de mulheres, setores médicos, entidades de planejamento familiar, agências internacionais, governos, laboratórios farmacêuticos, dentre outros, estabelecem estratégias conjuntas ou se enfrentam em um processo contínuo, que será acirrado em função de mudanças no contexto. São exemplos a posição mais ou menos progressista de um governante, de um dirigente religioso, a mudança de prioridades nas agências internacionais, mudanças no perfil parlamentar, etc.

Finalmente, cabe considerar que os resultados de determinada política pública influenciam a sustentabilidade de um órgão. Por exemplo, uma política restritiva com relação ao abortamento tem sido considerada, pela maioria dos países da América Latina, como um fator de sustentabilidade de seus governos. A influência da(s) Igreja(s) na configuração do campo da saúde reprodutiva tem levado, no entanto, à sua perda de legitimidade frente a outros setores. No caso do Brasil, a denúncia dos resultados destas políticas, como os altos índices de mortalidade materna advindos de aborto inseguro, e mudanças favoráveis no contexto nacional e internacional dos direitos humanos, tem levado a uma relativização do peso da Igreja. O Ministério da Saúde tem introduzido políticas mais acordes com os compromissos internacionais do governo, políticas estas que não afetaram a sustentabilidade do governo, ao contrário, ampliaram suas bases de sustentação. Como exemplo, as Normas Técnicas de 1999, que regulam a atenção à mulher vítima de violência sexual.

A agenda de um órgão recém-instituído, como a SEDIM, se construirá a partir de uma bagagem de experiências de políticas públicas de gênero, que formam seus alicerces. Um primeiro passo seria traçar um diagnóstico desta bagagem, na qual estão as legislações nacionais e os acordos internacionais assinados pelo país, assim como dos programas de governo (federal ou

estaduais) já em curso. Outro diagnóstico a ser feito se refere às necessidades e carências no campo das políticas de gênero e aos efeitos destas carências. Como exemplos, destacam-se:<sup>32</sup>

- no campo da saúde, a permanência de altos índices de mortalidade materna, apesar da diminuição considerável das taxas de fecundidade;
- a escassez de serviços de atendimento à mulher vítima de violência sexual, apesar da extensa rede de saúde pública. A dificuldade enfrentada pela mulher para interromper a gravidez nos casos previstos em lei e a necessidade de acompanhar a jurisprudência relativa ao aborto por má formação fetal e o debate sobre os conceitos de risco de vida e de saúde;
- a necessidade de estabelecer pontes entre serviços diversos, maximizando recursos e evitando descontinuidades entre, por exemplo, segurança e saúde;
- a necessidade de capacitar profissionais de segurança pública e de saúde sobre direitos das mulheres;
- a necessidade de investir em diagnósticos e em estabelecer ações propositivas no sentido de enfrentar a discriminação salarial da mulher no mercado de trabalho, onde ainda recebe cerca de 66% do que o homem recebe;
- estabelecer projetos que atendam aos setores mais vulneráveis, como trabalhadoras domésticas e mulheres rurais;
- desenvolver estratégias de “advocacy” por um maior número de mulheres no Poder Executivo e no Judiciário, em níveis decisórios;
- maximizar o uso da internet, criando um site interativo e boletins eletrônicos que falem com os movimentos sociais e com outros órgãos governamentais sobre as atividades da SEDIM.

Do ponto de vista metodológico, é importante ter presente que as categorias raça/etnia, podendo ser objeto de programas específicos, deveriam, entretanto, cortar transversalmente qualquer forma de atuação da Secretaria Especial de Políticas para a Mulher, seja esta de caráter corretivo ou propositivo. Outro aspecto a ser considerado diz respeito à necessidade de distinguir o que seriam ações programáticas de caráter mais permanente de respostas a situações conjunturais, bem como a demandas de caráter emergencial, tendo presente que a ausência de uma resposta imediata frente a uma emergência pode afetar de forma considerável a legitimidade de um órgão.

---

<sup>32</sup> Seria interessante que fosse convocada uma reunião de consulta, com a participação de representantes de movimentos de mulheres e outros Conselhos, dentre outros setores, para debater sobre as prioridades de ação do SEDIM, a partir de seus diagnósticos.

## **C. A gestão federal e a questão de gênero – perspectivas de institucionalização**

---

*Thereza Lobo*<sup>33</sup>

### **I. Oportunidades e riscos do processo de mudanças na gestão federal**

Para o governo federal brasileiro, a década de 1990 significou um período de fortes transformações que vem continuando nos primeiros dois anos do milênio. Uma tentativa de desestruturação da máquina federal, parcialmente alcançada na administração Collor, deixou a porta aberta para mudanças que tinham como pano de fundo nítidas orientações de política macro-econômica, em especial a estabilidade monetária e o controle do déficit público. Desde a criação de um ministério voltado à reforma da administração pública até a promoção de ajustes internos, não tão claramente percebidos, foram vários e importantes os movimentos político-institucionais que se sucederam desde essa época.

---

<sup>33</sup> Superintendente-Executiva da COMUNITAS, organização da sociedade civil, desde 2000. Consultora do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e de diversas organizações do Sistema Nações Unidas.

O que isso teria a ver com o tratamento das questões de gênero no âmbito da gestão federal? Na medida em que se acredita que a igualdade de oportunidades para as mulheres na vida nacional é um tema diretamente associado aos direitos humanos e à democracia e que ao Estado compete um papel fundamental na promoção de ambos pontos, justifica-se registrar alguns destes processos de mudança.

## 1. Princípios e instrumentos

Determinados movimentos no interior da administração federal vêm se consolidando ao longo dos anos. Mesmo correndo o risco de simplificar em demasia processos bastante complexos, aqui se destacam alguns princípios e instrumentos que se apresentam como capitais: a descentralização, a focalização e a transparência. Nenhum deles é novo no país, pelo menos como parte do discurso oficial.

A luta pela descentralização político-institucional do Estado Brasileiro se confunde com os movimentos para a redemocratização do país, -surgida no final dos anos setenta e acentuada nos anos oitenta. Considera-se a Constituição de 1988 como o grande marco histórico que redefiniu as relações entre os três níveis de governo, particularmente do ponto de vista fiscal. A Reforma Tributária, sem dúvida, resultou na recuperação da capacidade de financiamento de estados e municípios. Ao mesmo tempo, na medida em que essa Reforma não avançou de forma adequada na atribuição de responsabilidades, deixou a descoberto o governo federal. Somente a meados dos anos noventa se vislumbrou um movimento no interior da administração federal que tentaria ordenar, em setores-chave, um processo há tanto falado e, até então, desordenadamente encaminhado.

Assim, um conjunto de medidas na área da Educação resultou num rápido processo de municipalização do ensino fundamental (ver mais adiante a seção sobre Fundos), ao mesmo tempo em que valorizava a autonomia da escola (Programa Dinheiro na Escola). No ensino médio o governo federal vem promovendo o apoio a governos estaduais com vistas ao atendimento explosivo da demanda. A participação da comunidade escolar foi estimulada e valorizada, levando a descentralização a sair das fronteiras do Estado e aproximando a população da prestação do serviço.

Por sua vez, a área da saúde registrou também avanços expressivos no Sistema Único de Saúde/SUS, elevando o número de municípios responsáveis pela porta de entrada do sistema e consolidando a transferência automática de recursos via Piso de Atenção Básica/PAB. O reforço do Programa Agentes Comunitários da Saúde e a federalização do Programa Saúde da Família agregaram valor à descentralização.

Na Assistência Social a tão requerida implementação da Lei Orgânica da Assistência Social rompeu com a tradicional concentração executiva nas mãos do governo federal. A criação generalizada dos Conselhos de Assistência Social nos âmbitos estadual e municipal, a transferência de recursos do Fundo Nacional para os fundos subnacionais, e a utilização de parcerias com organizações da sociedade civil para a prestação de serviços expressam concretamente a descentralização neste setor.

Esses três exemplos brevemente mencionados apenas ilustram um processo muito mais amplo e que, na realidade, demonstra ser irreversível. A discussão sobre os Fundos, apresentada a seguir, corrobora a afirmativa. Atualmente seria impensável que qualquer administração federal no país tentasse reconcentrar recursos e capacidade executiva sem criar uma forte crise político-institucional.



Retoma-se a questão: e o que isso têm a ver com as mulheres; em que afeta sua maior ou menor participação na vida pública nacional? As mulheres são reconhecidas guardiãs do bem-estar da família e seu estreito envolvimento com essas três áreas, onde tem participação preponderante, possibilita a prestação mais adequada do serviço. Uma das vantagens reconhecidas da descentralização é propiciar a aproximação do Estado ao cidadão, ao transferir para agências locais a responsabilidade pela prestação do serviço.

A focalização não apresenta previsibilidade semelhante à descentralização. Ainda está sujeita a desconfianças e interrogações daqueles que querem contrapô-la à necessidade de universalização da prestação de serviços básicos. Entretanto, percebeu-se nos últimos anos uma tentativa de buscar novos critérios para investimentos na área social que melhor identificassem as necessidades insatisfeitas, inclusive sua concentração espacial. Entretanto há um nítido predomínio da focalização por renda disponível ao núcleo familiar. Nas três áreas acima expostas pode-se encontrar esforços neste sentido, além da utilização do Índice de Desenvolvimento Humano como critério para a alocação de recursos públicos em determinados programas.

Porém esta é uma questão ainda não suficientemente equacionada no que respeita à questão de gênero. Muito se tem discutido, por exemplo, sobre a dificuldade enfrentada para introduzir a focalização por gênero em programas públicos, como pode ser visto mais adiante com referência ao Plano Plurianual de Investimentos.

A transparência no trato da causa pública há muito tempo é um tema presente em todos os discursos oficiais. Medidas concretas foram tomadas com respeito à transparência em vários setores da administração federal, desde providências relativas à publicização de informações em geral anteriormente não disponíveis ou entendíveis até a abertura de canais rotineiros de comunicação entre o cidadão e o governo, passando por avaliações de programas e divulgação de seus resultados. Este tema será retomado mais adiante quando se referir à relação entre o Estado e a Sociedade Civil.

Não obstante todos os avanços, há que registrar alguns desafios aos que se enfrentam os princípios e instrumentos acima mencionados. Embora aqui apresentados como comuns à descentralização, à focalização e à transparência, entende-se que os desafios vão adquirindo contornos próprios ao longo do tempo e no espaço onde se processam:

- enfrentamento de resistências: a consolidação destes princípios e instrumentos significa a introdução progressiva de mudanças que afetam interesses estabelecidos, alguns dos quais fazem parte do “ethos cultural histórico” da administração pública brasileira. Daí que resistências, mais ou menos disfarçadas, continuem aparecendo, refletindo nada mais que o medo de perda de poder por parte de alguns setores. É tarefa constante deixar claro que, a suposta perda de poder decorrente de tais reformas, na realidade pode vir a ampliar a esfera de poder pela legitimidade de ações realizadas de forma efetiva e que atendam os interesses coletivos;
- fortalecimento institucional: os processos de mudança são ainda bastante recentes e agregam novos papéis, responsabilidades e compromissos para todos os atores envolvidos. O entendimento das questões envolvidas e o preparo profissional podem ainda não serem os adequados para enfrentar o processo. A necessidade de constante exposição às novas idéias e oportunidades de capacitação e assistência técnica é fundamental para qualquer tipo de ator, seja público ou privado;
- tensão entre atores: à semelhança das resistências, os processos de mudança cultura e institucional geram tensões entre atores. e com frequência se observam situações conflitivas no nível interno do Estado (por exemplo, entre Executivo e Legislativo, entre as esferas de governo), entre órgãos públicos e organizações da sociedade civil, e entre o

setor público e as empresas privadas concessionárias de serviços. Tais tensões devem ser entendidas como inerentes ao processo democrático;

- sustentabilidade das mudanças: o processo é recente e ainda insuficiente, como visto, e extremamente complexo. A pergunta crucial é como garantir a sua sobrevivência e avanços. O acordo político em torno a interesses comuns e que resulte em compromissos consensuais aparece como fórmula imprescindível;
- estímulo ao aprimoramento da democracia: descentralização, focalização e transparência devem sempre contribuir à maior aproximação entre o Estado e a Sociedade, bem como para uma distribuição mais justa dos benefícios. O controle social permanente sobre os fins almejados pode contribuir para a democracia.

A crescente participação das mulheres como sujeito das políticas públicas as qualificam para o enfrentamento destes desafios.

## 2. Sistema de planejamento

Talvez uma das mais significativas mudanças que vêm se processando no interior da administração pública no Brasil seja a recuperação da sua capacidade de planejamento. A causa primordial para tanto foi a conquista da estabilidade monetária. Porém não só o controle da inflação contribuiu para que os governos de todos os níveis voltassem a pensar e fazer planejamento de suas ações.

Mais uma vez, a Constituição de 1988 deve ser lembrada. Foi então que se definiram dois novos instrumentos básicos para a recuperação do sistema de planejamento no país: o Plano Plurianual de Investimentos/PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias/LDO. No âmbito do planejamento, a estes se junta a Lei de Orçamento Anual.

O PPA configura-se como a “visão de mandato” de qualquer nova administração. Trata-se de documento preparado pelo governo federal onde são definidas as prioridades do governo com um horizonte de quatro anos. É este o instrumento que promove a relação entre o médio prazo e as previsões da Lei de Orçamento Anual, de curto prazo. A cada novo Presidente da República cabe a responsabilidade de enviar ao Congresso Nacional, no primeiro ano de seu mandato, Projeto de Lei contendo “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (site [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)).

Posteriormente, já a partir do período 2000-2003, o PPA passou a apresentar as ações e recursos do governo organizados por programas, com base em objetivos a serem atingidos. Assim, em documento específico – Cadastro de Ações, o governo federal registrou 387 programas existentes no PPA, que englobam cerca de 1000 diferentes atividades, e outros 1200 projetos, além de 370 operações especiais.

O PPA atual dá uma sinalização que se inclui no rol dos temas tratados nesse trabalho. O plano definiu para o período três macro-estratégias de ação: (i) construção de um Estado moderno e eficiente; (ii) redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e (iii) inserção competitiva e modernização produtiva. Cada uma delas se divide em um conjunto expressivo de diretrizes. E em nenhuma delas se encontra qualquer referência à questão de gênero à igualdade de oportunidades.

Reagindo pró-ativamente, o Conselho Nacional De Direitos da Mulher encaminhou à Presidência da República, em maio de 2002, documento propositivo onde apresenta um conjunto de sugestões de intervenção estratégica em diversos setores, elencando possibilidades de incorporação de uma visão de gênero nos respectivos setores. Foram destacados 25 programas nas áreas de:

educação, saúde, direito humanos e combate à violência contra a mulher, trabalho, reforma agrária e desenvolvimento rural, ciência e tecnologia, telecomunicações, cultura e infra-estrutura urbana e moradia. Ainda não se tem informação sobre o efeito de tal iniciativa. Possivelmente não haveria decorrido tempo hábil, ou tampouco haveria capacidade institucional instalada, para que resultados mais efetivos se fizessem sentir.

As bases para a preparação do Orçamento Anual são dadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias/LDO. Também preparado pelo Executivo federal e aprovado pelo Congresso, a LDO estabelece as metas e prioridades do governo para o ano seguinte, as orientações a serem seguidas para a elaboração do Orçamento, as possíveis alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Documento bastante extenso, acompanhado de Anexos de Metas e Prioridades e de Metas Fiscais, o documento funciona como um manual para aqueles responsáveis pela elaboração orçamentária.

Os movimentos político-institucionais acima referidos estão refletidos na LDO. A descentralização, por exemplo, se encontra consignada na LDO que define as diretrizes para elaboração do Orçamento de 2003, no inciso I de seu artigo 51: “a destinação de recursos para as ações de alimentação escolar obedecerá ao princípio da descentralização e a distribuição será proporcional ao número de alunos matriculados nas redes públicas de ensino localizadas em cada Município, no ano anterior” (site [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)). No que tange à focalização, por sua vez, pode-se ler, no artigo 3º: “Na destinação dos recursos relativos a programas sociais no projeto de lei orçamentária : I – será conferida prioridade às áreas de menor Índice de Desenvolvimento Humano, podendo ser desagregadas por distrito ou setor censitário” (site [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)). Interessante mostrar que o princípio da transparência aparece em vários artigos da LDO, muito mais que a descentralização ou a focalização, e em alguns casos também literalmente. Como ilustração, lê-se no artigo 14, uma diretriz de caráter geral: “A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2003 deverão ser realizadas de modo a evidenciar a transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas a cada uma dessas etapas” (site [www.planejamento.org.br](http://www.planejamento.org.br)).

Resta ainda tratar de uma inovação legal que está diretamente associada à recuperação da capacidade de planejamento do governo e aos procedimentos para levar a cabo, com ética e responsabilidade, as tarefas inerentes à gestão dos recursos públicos: a Lei de Responsabilidade Fiscal/LRF.

Sancionada em abril de 2000 pelo Presidente da República, após um amplo processo de discussão no Congresso Nacional que repercutiu em toda sociedade, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem sido entendida como uma mescla de modelos de regras e de transparência, além de um código de boas condutas fiscais. Inédita no país e na América Latina, a legislação busca, antes de tudo, o equilíbrio entre as aspirações da sociedade e as receitas públicas ao estimular ações que levem à sanidade fiscal, dentre elas a prevenção de déficits excessivos e reiterados, a limitação da dívida pública a um nível prudente, a adoção de uma política tributária previsível e estável, a transparência e a divulgação dos documentos orçamentários e contábeis.

As regras estipuladas pela LRF variam desde as de caráter bem geral, referentes a limites para gastos de pessoal, para o endividamento e para o financiamento entre governos, até os procedimentos referentes ao final de mandato dos governantes. A flexibilidade na aplicação destas regras também é possibilitada, porém restringida a circunstâncias pré-definidas (baixo crescimento econômico, calamidade pública, entre outras). De grande importância se reveste a possibilidade de punições aos infratores da LRF. Em outubro de 2000 foi sancionada pelo Presidente da República a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal que indica os tipos de crimes e define as penas, sejam

multas, detenção e reclusão de até quatro anos, para os administradores públicos que infringirem a Lei.

Mais uma vez volta-se à pergunta: Mas, o que as mulheres têm a ver com toda essa confusão de leis e orçamento? Sem hesitar, pode-se afirmar que muito, pois decisões estratégicas de política estão sendo tomadas nestes momentos. As intervenções do governo, sua definição de objetivos e metas a atingir e as prioridades programáticas estarão aí sendo definidas. Além disso, a forma de lidar com os recursos públicos, com justiça e honestidade, também importa às mulheres, como cidadãs. Se está frente a uma oportunidade única e não pode ser desprezada. Sem dúvida a oportunidade mais importante é a possibilidade de consolidação de demandas e, por via de consequência, a construção de um projeto de gestão de gênero na administração pública federal que se configure em Política de Estado, evitando a prática de programas pontuais, fragmentados e isolados.

### **3. Os fundos específicos**

Um outro assunto que merece atenção refere-se a determinado conjunto de recursos públicos que obedece a regras definidas e consensuadas, que fogem das tradicionais linhas orçamentárias. Dá-se destaque aqui àqueles fundos que, de uma ou de outra forma, podem atingir interesses das mulheres, como o: Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT; Fundo de Garantia do Tempo de Serviço/FGTS; Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério/FUNDEF; Fundo de Universalização de Acesso aos Serviços de Telecomunicações/FUST; e o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza.

#### **a) Fundo de Amparo ao Trabalhador/FAT**

Instituído em 1990 pela mesma lei que criou o Programa de Seguro-Desemprego, o FAT conta como principal fonte de recursos a arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP e com um arranjo institucional complexo. Os recursos do FAT são gerenciados pelo BNDES, para financiamento de programas de desenvolvimento econômico, e pelo Ministério do Trabalho e Emprego, no que se refere às questões de emprego. É nesta instância que se localiza o órgão gestor do FAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador/CODEFAT. Trata-se de um órgão colegiado, tripartite, onde têm assento representantes de trabalhadores, de empregadores e do governo. Toda e qualquer decisão concernente à alocação de recursos do FAT passa por esse órgão, que tem também função fiscalizadora da implementação dos recursos.

De especial interesse são as duas grandes linhas de financiamento do FAT relacionadas ao tema emprego: os programas do Seguro-Desemprego e os programas de Geração de Emprego e Renda. Em ambas um ator fundamental deve ser considerado: as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, que orientam a aplicação dos recursos, obedecendo às diretrizes gerais emanadas do CODEFAT.

Os Programas de Seguro-Desemprego englobam três ações: o pagamento do seguro-desemprego, a recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e a capacitação de trabalhadores. Esses programas em geral são executados de forma descentralizada utilizando as estruturas regionais do Sistema Nacional de Emprego/SINE, entidades sindicais, sistema S (SENAI, SENAC, SENAR), universidades e organizações da sociedade civil.

Vale dar atenção especial às oportunidades de qualificação profissional que são oferecidas aos trabalhadores por esta linha de financiamento. Faz-se referência ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador/PLANFOR, criado em 1995, que assume como seu público-alvo o que denomina grupos vulneráveis (pessoas desocupadas, ocupadas em risco de desocupação permanente ou conjuntural, empreendedores e autônomas ou associadas). Para estes grupos

vulneráveis são alocados pelo menos 80% dos recursos e 90% das vagas disponíveis em cursos oferecidos pelas diversas entidades envolvidas. O restante é reservado para “outros grupos definidos com base em prioridades locais/regionais” (site [www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)).

Os programas incluídos na linha Geração de Emprego e Renda buscam articular a oferta de crédito com a capacitação. Destacam-se aí o Programa de Geração de Emprego e Renda/PROGER, em suas vertentes urbana e rural, e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar/PRONAF, este último sob responsabilidade do Ministério de Desenvolvimento Agrário. Cada um deles tem suas diretrizes específicas e se destinam basicamente a: pessoas trabalhando no mercado informal no campo ou na cidade, como pequenas e microempresas, cooperativas e associações de produção (também urbanas ou rurais). À oferta do crédito subsidiado se agregam ações de capacitação e assessoramento técnico aos tomadores. Além das Comissões de Emprego, têm papel fundamental os agentes financeiros por meio dos quais os recursos são ofertados aos beneficiários: o Banco do Brasil, o Banco do Nordeste, a Caixa Econômica Federal e o BNDES, este via agências financeiras credenciadas.

## **b) Fundo de Garantia por Tempo de Serviço/FGTS**

O mais antigo destes Fundos é o FGTS, presente na administração pública brasileira desde 1966. A proteção ao trabalhador do mercado formal frente a demissões sem justa causa, mediante a formação de pecúlio, foi e continua sendo a sua maior inspiração. Ao longo de sua vigência esse Fundo foi abrindo espaço considerável para a aplicação de recursos em programas sociais. Após um longo período de limitações causadas por descontrole na aplicação dos recursos do FGTS essa possibilidade foi retomada em 1995. Cabe lembrar que os recursos do FGTS para investimentos na área social são obrigatoriamente reembolsáveis, na medida em que precisam garantir uma taxa mínima de retorno aos trabalhadores. Habitação popular (60% dos recursos), e saneamento básico e infra-estrutura urbana (40% dos recursos) são setores prioritários para o uso dos recursos do FGTS, que podem estar articulados a recursos orçamentários, via transferências voluntárias da União (não reembolsáveis).

À semelhança do FAT, o processo decisório sobre a aplicação do FGTS, em termos de diretrizes gerais, recai sobre um órgão colegiado – o Conselho Curador do FGTS. Sentam-se aí representantes do Governo, das entidades patronais e das entidades laborais. No arranjo institucional importa destacar o papel da Caixa Econômica Federal/CEF, como Agente Operador, e da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República/SEDU, como Gestor de Aplicações. Esta última é responsável pela seleção e hierarquização dos projetos a serem contratados pela CEF, utilizando mecanismo descentralizado (Instância Colegiada Estadual).

São vários os programas no Plano Plurianual de Investimentos que utilizam recursos do FGTS. Alguns exemplos podem ser mencionados. Na área de saneamento básico estão o Financiamento a Concessionárias Privadas de Serviços de Saneamento, dirigido ao setor privado, e o Pró-Saneamento, destinado a órgãos públicos estaduais e municipais. Os Estados e Municípios também são contemplados com recursos para Infra-estrutura Urbana dois programas: o Pró-Comunidade e o Pró-Moradia, onde este último focaliza especificamente populações em áreas de risco. Neste Fundo as pessoas físicas são contempladas em dois programas habitacionais: o Carta de Crédito e o Financiamento a Imóvel em Planta e em Construção. Cabe destacar que o único critério de focalização de todos estes programas é a renda familiar.

## **c) Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério/FUNDEF**

Esse é um dos movimentos no interior da administração federal, com nítido rebatimento nos planos estadual e municipal, e que em pouco tempo gerou mudanças significativas. O Fundo de

Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, criado em 1996, se provê de recursos fiscais de origem estadual e municipal e se propõe a ser uma fonte estável de recursos para a educação. Busca transferir a competência sobre o ensino fundamental -até então de natureza concorrente, gerando redes paralelas- para os governos municipais. A descentralização da educação encontra aí seu instrumento primordial.

A redistribuição de recursos vinculados, de obrigatoriedade constitucional, com base em necessidades identificadas pelo sistema educacional, volta-se ao investimento em professores e alunos. O gasto mínimo por aluno e o piso salarial para professores induzem maior equidade na alocação de recursos públicos. O papel redistributivo adscrito ao governo federal, de complementação financeira àquelas regiões onde os recursos locais são insuficientes para cobrir as necessidades de gasto, agrega valor ao combate às desigualdades regionais. Importa destacar a exigência de criação, em âmbito estadual e local, de Conselho de Acompanhamento do FUNDEF, que funciona como importante mecanismo de controle social, monitorando a aplicação dos recursos e a veracidade das informações básicas, – como por exemplo as matrículas na rede municipal.

Alguns resultados já observados apontam importantes reflexos da estratégia adotada: universalização do ensino fundamental praticamente atingida; municipalização acelerada da educação; e crescimento superior a 70% na remuneração de professores nas regiões mais pobres do país. Nestas, o ritmo de melhora nos indicadores educacionais foi acentuadamente maior que o da média do país.

#### **d) Fundo de Universalização de Acesso aos Serviços de Telecomunicações/FUST**

Há cerca de dois anos foi criado por lei o Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações com vistas a expandir o acesso da população brasileira a tais serviços. O importante, neste caso, foi o entendimento de que os serviços de telecomunicações não se restringem à telefonia, mas abrangem também o acesso à informatização e, por via de consequência, à Internet. Com isso pretende-se diminuir a chamada “brecha digital”, reflexo das desigualdades existentes no país, e possibilitar o pleno desenvolvimento do Brasil na Era da Informação.

Cabe registrar que, em que pese os avanços na preparação das diferentes estratégias, o FUST ainda não concretizou a implementação de suas atividades previstas.

O FUST prioriza as áreas de educação, saúde, segurança pública, regiões remotas de fronteira e assistência a pessoas portadoras de deficiências, além de orientar parte dos recursos para as regiões Norte e Nordeste. No que concerne à educação, serão atendidas escolas de ensino médio e na área da saúde serão privilegiados sistemas de telecomunicações informatizados em apoio à saúde pública. Vale destacar que o FUST preconiza o estímulo à participação das organizações da sociedade civil. Isso se dá pelo programa Bibliotecas onde, além da rede pública de bibliotecas, as organizações comunitárias e não governamentais também poderão se candidatar aos recursos deste fundo.

#### **e) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza**

Instituído no mesmo ano do FUST, o fundo propõe “viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência” (site [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)). A aplicação dos recursos deste fundo, que em 2002 atingiram R\$ 4,5 bilhões, se destina a ações nas áreas de nutrição, habitação, educação, saúde, e reforço da renda familiar, além de outros investimentos voltados à melhoria da qualidade de vida das populações carentes. Vale indicar que a Emenda Constitucional que deu origem ao fundo propõe que Estados, Municípios e Distrito Federal criem seus próprios Fundos de

combate à pobreza e que os mesmos sejam geridos por entidades que incluam a participação da sociedade civil.

À semelhança de outros, este fundo também assume critérios de focalização, seja por renda per capita ou por localização espacial. São privilegiadas as localidades urbanas e rurais incluídas no Projeto Alvorada, no Programa Comunidade Solidária e no Plano de Convivência com o Semi-Árido e Inclusão Social.

Reproduzindo arranjo institucional de seus similares este Fundo tem como órgão gestor o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e um Conselho Consultivo e de Acompanhamento. Neste Conselho participam os Secretários-Executivos de cinco Ministérios (Planejamento, Educação, Saúde, Desenvolvimento Agrário e Integração Nacional), a Secretária de Estado da Assistência Social e quatro participantes da sociedade civil, escolhidos como representantes de outros conselhos nacionais (Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente, Saúde e do Programa Comunidade Solidária). Dentre os programas federais que recebem recursos do Fundo destacam-se, o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação.

Com o apresentado espera-se ter ficado clara a importância destes Fundos, caso se queira agregar valor à focalização já existente, introduzindo o ponto de vista do gênero. Toda e qualquer mulher estará interessada em aumentar sua participação e as oportunidades de acesso a trabalho, educação, saneamento, moradia, tecnologias da informação e comunicação e combate à pobreza.

#### **4. O papel do Congresso**

Dentre os aspectos mais importantes do processo de redemocratização experimentado pelo país ressalta a revitalização do Congresso Nacional em seu papel de interlocutor privilegiado do Executivo Federal e de representação da sociedade em geral. Nesta instância, nos últimos 20 anos dois momentos históricos cabem ser destacados: a Assembléia Nacional Constituinte, que resultou na promulgação da Constituição de 1988, e o processo de impeachment do então Presidente Collor.

Na Assembléia Constituinte os movimentos de mulheres desempenharam um papel fundamental de defesa de seus interesses. O chamado “lobby do batom” chamou atenção pelo esforço e tenacidade no encaminhamento de suas propostas. Atualmente a bancada feminina no Congresso apresenta-se como interlocutora relevante nas discussões que se processam em ambas Casas, e até mesmo com o Executivo federal. E seu caráter suprapartidário fortalece as negociações encaminhadas. Atualmente há 37 mulheres parlamentares, das quais 5 senadoras e 32 deputadas. Na legislatura que se inicia em 2003 esse número sobe para 52, com 10 representantes no Senado e 42 na Câmara de Deputados.

Vale registrar uma questão que remete à abertura e aproveitamento de espaços de negociação no que respeita à tramitação de projetos de lei. Trata-se das Comissões Permanentes, que deliberam sobre propostas apresentadas pelos legisladores ou pelo Executivo.

Na Câmara de Deputados há 16 Comissões Permanentes sobre os seguintes temas: Agricultura e Política Rural; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática; Constituição e Justiça e de Redação; Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias; Amazônia e Desenvolvimento Regional; Economia, Indústria e Comércio; Fiscalização Financeira e Controle; Finanças e Tributação; Minas e Energia; Relações Exteriores e Defesa Nacional; Seguridade Social e Família; Trabalho, Administração e Serviço Público; Viação e Transportes; Desenvolvimento Urbano e Interior; e Direitos Humanos.

Uma observação se faz importante neste momento: apenas duas dessas Comissões na Câmara de Deputados abordam de forma direta, e muito tangencialmente, a questão de gênero. Na Comissão de Seguridade Social e Família e na Comissão de Trabalho, Administração e Serviço

Público inscrevem-se, dentre inúmeros campos temáticos, responsabilidades de apreciar propostas sobre “matérias relativas à família, à mulher, à criança, ao adolescente e ao idoso” e sobre “trabalho do menor de idade, da mulher e do estrangeiro”, respectivamente.

O número de Comissões Permanentes no Senado Federal é bem menor que na Câmara, apenas sete, e com temas bastante agregados: Assuntos Econômicos; Assuntos Sociais; Constituição, Justiça e Cidadania; Educação; Fiscalização e Controle; Relações Exteriores e Defesa Nacional, e Serviços de Infra-Estrutura. Em nenhuma delas faz-se qualquer menção à questão de gênero. A omissão é total.

Tramitam no Congresso propostas que visam modificar tal cenário de negligência com respeito às questões de gênero. No Senado encontra-se ainda sem resolução a proposta da Senadora Emília Fernandes, datada de 1999, que sugere a criação de Comissão de Direitos Humanos e Questões de Gênero. A mera observação do aumento progressivo de proposições referentes às questões de gênero atualmente em andamento no Congresso nada mais faz que justificar a referida proposta.

Retomando a indagação: o que tem a ver todo esse processo legislativo com a busca de igualdade de oportunidades? Durante estes trâmites tomadas decisões, encaminhadas para votação em plenário, e que refletem um esforço de negociação que vai muito além das instâncias partidárias, bancadas regionais ou temáticas, e mesmo da interlocução com o Executivo. São interesses relativamente explícitos e valores parcialmente declarados que se expõem numa busca de consensos que irão afetar os cidadãos em geral. E às mulheres cabe um papel relevante, portanto, nesse processo.

Ao se falar em espaços de negociação não se pode omitir a importância dos tempos políticos, das chamadas “janelas de oportunidades” que se podem abrir ou fechar. De especial atenção reveste-se o conjunto de instrumentos acima referido que compõem o sistema de planejamento – o Plano Plurianual de Investimentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o próprio Orçamento. Cada um deles tem um prazo definido pela legislação para encaminhamento pelo Executivo ao Congresso. A saber:

- (i) Projeto de Lei da LDO: até 15 de abril de cada ano;
- (ii) Projeto de Lei do PPA: até 31 de agosto do primeiro ano do mandato presidencial;e
- (iii) Projeto de Lei do Orçamento: até 31 de agosto de cada ano.

Quer-se chamar a atenção para o fato de ser fundamental o aproveitamento dos períodos de preparação desses projetos para negociar a introdução de questões que possam interessar às mulheres. Nas etapas posteriores também são necessárias iniciativas que levem adiante a defesa de interesses no interior do Congresso e do Executivo, buscando consolidar os compromissos porventura alcançados.

## **5. Em resumo**

Apesar da limitação destes comentários, mostrar que sem dúvida, os movimentos nas formas de gestão federal foram significativos e abriram grandes oportunidades, aproveitadas ou não. Os riscos a assumir, assim como os desafios a superar não devem ser desprezados. E talvez o maior dos riscos seja o de continuar negligenciando a tarefa de conseguir colocar a questão de gênero como pauta prioritária na agenda política do governo.

Assim, além de não haver transcorrido tempo bastante para a consolidação dos processos de mudanças, elas tampouco são suficientes. Dependendo do grau de mobilização e, em conseqüência,



de compromissos com os vários atores envolvidos, poder-se-á aproveitar mais e melhor as oportunidades que aí estão dadas.

## II. A relação entre o estado e a sociedade civil

Nesta seção serão discutidos alguns aspectos referentes à articulação entre o Estado e a Sociedade Civil que podem se refletir sobre a igualdade de oportunidades para as mulheres.

### 1. Informação pela Avaliação

Um dos movimentos importantes no interior do governo federal nos últimos anos, como visto acima, tem sido a busca por maior transparência nas intervenções públicas. As idéias e iniciativas em torno de crescente responsabilização (*accountability*) de entes e agentes públicos, assim como de mecanismos que possibilitem controle social das ações do Estado, vem ganhando espaço e consistência no interior da administração federal.

Um destes mecanismos sem dúvida é a existência de sistemas de informação disponíveis não só para a administração, mas também para a sociedade em geral. O Brasil em muito tem avançado neste campo. Em que pese ainda as grandes dificuldades enfrentadas, talvez a expressão mais evidente destes avanços seja a disponibilização de informações sobre a atuação do governo por meio da Internet. Do mesmo modo, têm proliferado instrumentos de comunicação direta entre as diversas agências de governo e os cidadãos, a exemplo das linhas telefônicas especiais e a divulgação sistemática de informações sobre repasses de recursos aos governos subnacionais.

Reveste-se de especial relevância a avaliação de programas públicos, como ferramenta de processo decisório, e como mecanismo de disseminação de informações, de correção de rumos e de prestação de contas. É relativamente recente a importância atribuída à avaliação na administração pública brasileira. Entretanto, já há sintomas claros de que a cultura da avaliação aos poucos vem se introduzindo na agenda governamental.

Cabe registrar o processo de avaliação do Plano Plurianual de Investimentos. Primeiramente vale indicar sua inscrição em aparato legal, desde 1998, por meio de decreto onde se definem as normas para a elaboração e execução do Plano e dos Orçamentos da União. Por sua vez, a lei que rege o PPA 2000-2003 determina que o Executivo envie o Relatório Anual de Avaliação do PPA ao Congresso até 15 de abril. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Diretrizes Orçamentárias também se vinculam com a questão, uma vez que a primeira manda que a LDO estabeleça norma relativa à avaliação dos resultados de programas financiados pelo Orçamento.

Ainda com respeito à avaliação do PPA, merece atenção a preocupação com a maneira como se a deve processar. Assim diz o texto: “A avaliação é um processo participativo que deve incluir outras percepções, além da visão do gerente, mediante a consulta à equipe do programa, aos dirigentes da organização (...), às partes interessadas nos resultados e finalmente, aos usuários e beneficiários do Programa” (Manual de Avaliação do PPA 2000-2003. Exercício 2002). Entre as técnicas sugeridas para atingimento desse objetivo são sugeridas: pesquisa de campo junto a público-alvo, pesquisa via Internet, serviço 0800, visitas locais e consultas a instituições de pesquisa e universidades. Os resultados das avaliações executadas em 2000 e 2001 estão disponíveis na Internet (site [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br)).

O binômio informação x avaliação de investimentos públicos é crucial se se pretende uma administração mais democrática. As mulheres não deveriam estar à margem das oportunidades que se têm apresentado. Saber mais e melhor sobre o que se está fazendo e quais os efeitos das intervenções públicas sobre si mesmas e sobre suas próprias famílias pode contribuir cada vez mais para o empoderamento das mulheres.

## 2. Os Conselhos

Retoma-se aqui a Constituição de 1988 como importante marco no estímulo à maior participação dos cidadãos. As legislações setoriais resultantes, exigindo a criação de conselhos nos planos estadual e local, cumpriram as diretrizes daí emanadas e atualmente já existe um conjunto importante de mecanismos que busca a maior aproximação entre o Governo e a população usuária de serviços. São ferramentas de gestão pública que funcionam como canais de comunicação e articulação entre o governo e a sociedade.

Numa rápida tentativa de sistematizar os diferentes tipos de conselhos existentes surgem três grandes grupos:

(i) de políticas: são exigidos em lei e, dentre outros, incluem os de: saúde, educação, defesa e direitos de crianças e adolescentes, assistência social, cultura e transportes;

(ii) temáticos: criados por recomendação do governo federal, são focalizados em grupos da população como negros, mulheres, indígenas e pessoas com necessidades especiais; e

(iii) de programas: são os conselhos criados como condição para receber recursos, tais como os de trabalho e emprego, desenvolvimento rural e desenvolvimento urbano.

Centrados principalmente nos âmbitos regionais e locais, os conselhos cumprem um papel definitivo de instrumento de controle social, como espaço privilegiado de acompanhamento das intervenções públicas. O aprimoramento do diálogo entre atores públicos e privados e a possibilidade de representação e defesa de interesses coletivos abrem oportunidades de voz e ação no processo decisório. Mais importante ainda são os possíveis compromissos políticos daí advindos, com vistas à melhoria na implementação de programas públicos.

Em termos operacionais, geralmente os conselhos têm participação paritária, entre o governo e outras entidades presentes, sejam eles de caráter deliberativo ou consultivo. Em alguns casos, especialmente naqueles exigidos em lei e criados por orientação programática federal, os conselhos aprovam a alocação de recursos públicos e assessoram os programas sobre critérios de seleção de beneficiários, no monitoramento e na avaliação das intervenções.

Estudos recentes indicam que cerca de 90% dos municípios brasileiros já contam com pelo menos quatro conselhos: de saúde, de educação, de assistência social e de crianças e adolescentes. Nos municípios maiores são facilmente encontrados, além destes, outros que lidam com política urbana, com meio ambiente e com transportes. Percebe-se, ainda, que temas mais amplos, vão dando origem à constituição de novos conselhos, como o orçamento participativo, trabalho e emprego, desenvolvimento econômico e social.

É imprescindível a ocupação desses espaços institucionais. A participação feminina nos diferentes conselhos pode agregar valor sua efetividade, trazendo elementos de inovação e sensibilidade às tarefas sob sua responsabilidade e aos compromissos almejados.

## 3. Parcerias

O conceito e a prática de parcerias entre o Estado e a Sociedade Civil não são novos no Brasil. Ainda são recentes, entretanto, o entendimento e as distintas características que levam ao estabelecimento de parcerias efetivas, com benefícios para todos. O compartilhamento de responsabilidades, poder, êxitos e fracassos entre atores interessados se apresenta muito mais saudável e democrático que as anteriores práticas de divisão e atribuição de tarefas, onde o parceiro mais poderoso (leia-se, com mais recursos) se atribuía o direito de tudo definir e cobrar.

Os movimentos que hoje se processam na consecução de parcerias estão mais associados com articulação, comunicação, intercâmbio de informações, negociação e cooperação entre os diversos atores participantes. Atualmente é mais aceitável admitir que o governo em forma isolada dificilmente tem condições de atender as demandas da sociedade. Ao mesmo tempo, entende-se mais facilmente, embora ainda enfrentando alguma descrença, que o estabelecimento de parcerias não significa desresponsabilização do Estado sobre a prestação de serviços. Ao contrário, a parceria pode facilitar e abrir espaço para intervenções públicas antes negligenciadas ou sequer existentes.

Vários programas sociais do governo federal trabalham hoje em parceria com organizações da sociedade civil e muito da efetividade alcançada por eles é devida à parceria existente. O combate à AIDS e à mortalidade infantil, o repasse direto de recursos às escolas e os programas de renda mínima são bons exemplos disso no âmbito dos Ministérios. A estratégia seguida pela Comunidade Solidária, em suas diversas intervenções se afirmou pela parceria com centenas de universidades e de empresas privadas e com milhares de organizações da sociedade civil e de governos locais.

Acredita-se que as parcerias, a partir de uma nova forma de encará-las podem lograr maior responsabilidade na prestação de contas de todos os atores, melhores serviços e distribuição mais justa de benefícios, mais efetividade no gasto público e enfim, mais democratização. Daí a importância de colocá-las na agenda política de uma gestão de gênero no país.

### **III. Espaços de negociação, aprofundamento e mudança**

No decorrer deste documento foram apresentados insumos para reflexão e ação no caso da administração federal adotar a gestão de gênero como prioridade política. Há que levar em conta, neste contexto, o Protocolo Facultativo da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher/CEDAW, ratificado pelo Governo Brasileiro em junho de 2002. O registro realizado no Relatório Nacional Brasileiro merece atenção nos diversos momentos de ocupação de espaços, de negociação e de estabelecimento de compromissos, de forma a evitar retrocessos.

São retomados aqui os pontos que poderiam servir a uma agenda de discussões e negociações e que, por sua vez, levariam à definição de uma outra agenda – de intervenções concretas. O objetivo é um só: tornar a gestão de gênero uma ação de governo rotineira e institucionalizada no cotidiano das agências governamentais.

A proposição é inovadora. Não apenas para o Brasil, mas também para outros países com diferente grau de avanço econômico e social. Pode-se exemplificar com o caso da Dinamarca, de longa tradição democrática e de elevado nível de desenvolvimento, que recém em 2001 começou o processo de introduzir a gestão de gênero na sua administração central. ([www.lige.dk](http://www.lige.dk))

Em poucas palavras, foi criado um Ministério para Igualdade de Gênero que desenvolveu um plano para o período 2002-2006, com duas grandes vertentes: (i) ferramentas e metodologia de trabalho e (ii) desenvolvimento organizacional. No primeiro aspecto, os Ministérios deverão adotar procedimentos que lhes permitam analisar e avaliar: leis que tenham impacto sobre gênero e igualdade, orçamentos e preparar outros tipos de atividades e iniciativas (como, por exemplo: campanhas de saúde, diretrizes para responsabilidade social do comércio e indústria, diretrizes para escolas primárias e secundárias). Além disso, espera-se que os Ministérios produzam e distribuam internamente materiais e estatísticas focalizadas em gênero, ademais de novos conhecimentos. Com respeito ao desenvolvimento organizacional, os Ministérios e suas unidades devem indicar onde recai institucionalmente a responsabilidade pela gestão de gênero promover a competência interna sobre o tema por meio da educação continuada, estimular a integração entre projetos e iniciativas

de suas diferentes unidades no que respeita a gênero e disseminar o conhecimento e a experiência acumulada no plano interno e externo ao Ministério.

Esse breve relato dá algumas pistas importantes para um trabalho que se estima complexo e que certamente envolve mudança cultural, além de novos procedimentos. Centrar a atenção nas questões levantadas ao longo deste documento não significa que estas sejam as únicas. Pode-se entendê-las como um ponto de partida num processo que não se ousa definir quando estará terminado. Apenas quer-se deixar claro que o momento é muito oportuno. Os movimentos de mulheres estão presentes e atuantes e suas demandas vêm se avolumando progressivamente nas várias esferas da vida pública e privada. Uma nova administração federal em cena, com imenso apoio popular, sensibilidade para a área social e vontade de introduzir mudanças.

Um dos primeiros aspectos a considerar refere-se à busca de ampliação de alianças e parcerias que permitam a construção de um ambiente favorável ao estabelecimento de compromissos e de futuras intervenções conjuntas. Mapear os atores, públicos e privados, seus respectivos papéis e suas vantagens comparativas é um passo inicial. Em cada setor pode-se encontrar atores estratégicos. Os conselhos nos níveis subnacionais são parte interessada, desde logo, como visto. A título de exemplo, outras organizações podem ser lembradas: na área de educação – a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação/UNDIME, o Conselho de Secretários Estaduais de Educação/CONSED; na saúde – as organizações de Agentes Comunitários de Saúde; no trabalho e emprego – as entidades de classe, as organizações do Sistema S. Também os gerentes de programas do PPA e os agentes gestores dos Fundos específicos são outros grupos de grande relevância.

Afinal, sabe-se que a formação de parcerias é um processo em construção. A sensibilização de parceiros se dá com base em interesses comuns, mesmo que divergências existam e persistam em conhecimentos, experiência e motivação. Os pontos de encontro devem sempre ser mais valorizados que as discrepâncias. Alianças, mesmo que conjunturais, podem facilitar a formação de futuras parcerias. A definição dos compromissos que se quer atingir é outro ponto importante. E a busca de consensos em torno de temas acordados como relevantes é caminho imprescindível para um acordo político.

Decorrente do movimento acima, encontra-se o que talvez seja a essência de uma gestão de gênero e o seu grande desafio, qual seja introduzir e consolidar a transversalidade da questão nos gastos federais. Ou seja, garantir uma focalização estratégica em dois momentos: na preparação dos três instrumentos fundamentais do sistema de planejamento (LDO, PPA e Orçamento) e, posteriormente, em sua implementação. Compromissos e acordos logrados devem aí se refletirem concretamente. Cabe lembrar que, conforme a programação definida, a equipe dirigente do governo recém eleito terá à sua disposição o resultado de duas etapas do processo de avaliação do PPA – qualitativa e quantitativa. Ambas fornecerão subsídios fundamentais para a preparação do novo PPA, para o período 2004-2007.

Dois outros aspectos demandam atenção. Há que atentar para o cronograma político, como já lembrado. O primeiro semestre de 2003 se apresenta como a grande oportunidade para qualquer iniciativa que se queira tomar nesse sentido. Daí a necessidade de desenhar-se a estratégia, envolvendo todos os atores previamente mapeados, sensibilizados e comprometidos, que possa dar conta de um movimento tão complexo. O outro aspecto se refere ao aproveitamento desta oportunidade para também introduzir alguma organicidade no tratamento das chamadas ações afirmativas. Sem dúvida a gestão pública pode ser muito beneficiada ao conseguir articular ações, que muitas vezes um mesmo grupo de pessoas. Neste sentido cabe observar que as imbricações entre questões de raça e de gênero são inegáveis. O Programa de Ações Afirmativas do Ministério do Desenvolvimento Agrário é um exemplo de viabilidade na promoção de tal organicidade.

Implementado a partir de 2001, nele foram contempladas diversas ações, dentre as quais a criação de cotas para cargos de direção no Ministério, capacitação específica de servidores em gestão social e de gênero, diagnósticos desagregados por sexo e raça e facilitação de acesso de mulheres à terra e ao crédito.

Neste momento é necessário lembrar a necessidade premente de desenhar uma estratégia de fortalecimento institucional para o governo federal que possibilite uma adequada gestão de gênero. Ações voltadas à capacitação permanente de servidores e à assistência técnica para a criação e/ou revisão de bases de dados, comunicação social e sistemas de monitoramento e avaliação são condições *sine qua non* para que se alcance os resultados pretendidos. A própria SEDIM é candidata natural a se beneficiar de um esforço desta natureza.

O desenho estratégico de uma gestão de gênero na administração federal não pode prescindir do forte papel a ser atribuído ao Congresso Nacional. Este é um espaço de negociação que merece ser conduzido a uma posição de destaque. E na discussão dos projetos de lei que constituem o sistema de planejamento, nas comissões permanentes e mesmo nas articulações com o Executivo para a instauração da gestão de gênero, a bancada feminina deve sempre ser acionada para participação e contribuição com idéias e ações. Sua autoridade como representante de importante parcela da população a legitima como linha de frente do “campo de batalha”.

Finalmente, a consolidação da SEDIM como promotora da gestão pública de gênero reveste-se de suma importância. É nela que se deveria concentrar a coordenação, compartilhada com outros atores essenciais, dos esforços para garantir que a igualdade de oportunidades para as mulheres encontrou finalmente abrigo na agenda política do governo federal e que se ampliaram as vias e se sinalizaram as rotas que vão finalmente dar em Política de Estado sobre gênero. Cabe à SEDIM ser ator protagonista na formulação desta estratégia.



NACIONES UNIDAS



Serie

mujer y desarrollo

## Números publicados

- 1 Mujeres rurales de América Latina y el Caribe: resultados de programas y proyectos (LC/L.513), septiembre de 1989
- 2 América Latina: el desafío de socializar el ámbito doméstico (LC/L.514), octubre de 1989
- 3 Mujer y política: América Latina y el Caribe (LC/L.515), septiembre de 1989
- 4 Mujeres refugiadas y desplazadas en América Latina y el Caribe (LC/L.591), noviembre de 1990
- 5 Mujeres, Culturas, Desarrollo (Perspectivas desde América Latina) (LC/L.596), marzo de 1991
- 6 Mujeres y nuevas tecnologías (LC/L.597/Rev.1), abril de 1991
- 7 Nuevas tecnologías de participación en el trabajo con mujeres (LC/L.592), octubre de 1990
- 8 La vulnerabilidad de los hogares con jefatura femenina: preguntas y opciones de política para América Latina y el Caribe (LC/L.611), abril de 1991
- 9 Integración de lo femenino en la cultura latinoamericana: en busca de un nuevo modelo de sociedad (LC/L.674), marzo de 1992
- 10 Violencia doméstica contra la mujer en América Latina y el Caribe: propuesta para la discusión, María Nieves Rico (LC/L.690), mayo de 1992
- 11 Feminización del sector informal en América Latina y el Caribe, Molly Pollack (LC/L.731), abril de 1993.
- 12 Las mujeres en América Latina y el Caribe. Un protagonismo posible en el tema de población (LC/L.738), mayo de 1993
- 13 Desarrollo y equidad de género: una tarea pendiente, María Nieves Rico (LC/L.767), diciembre de 1993.
- 14 Poder y autonomía roles. Roles cambiantes de las mujeres del Caribe, Pauline van der Aa (LC/L.881), abril de 1996.
- 15 Formación de los recursos humanos femeninos: prioridad del crecimiento y de la equidad (LC/L.947), María Nieves Rico, junio de 1996.
- 16 Violencia de género: un problema de derechos humanos (LC/L.957), María Nieves Rico, julio de 1996 [www](#)
- 17 La salud y las mujeres en América Latina y el Caribe: viejos problemas y nuevos enfoques (LC/L.990), Elsa Gómez Gómez, mayo de 1997.
- 18 Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años noventa: elementos de diagnóstico y propuestas (LC/L.836/Rev.1), abril de 1997
- 19 Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género (LC/L.1016), Molly Pollack, mayo de 1997 [www](#)
- 20 El sector informal urbano desde la perspectiva de género. El caso de México (LC/L.1017), Molly Pollack y Clara Jusidman, julio de 1997.
- 21 Mitos y evidencias del trabajo femenino urbano en América Latina (LC/L.1034), Irma Arriagada, agosto de 1997 [www](#)
- 22 La educación de las mujeres: de la marginalidad a la coeducación. Propuestas para una metodología de cambio educativo (LC/L.1120), Marina Subirats, julio de 1997 [www](#)
- 23 Violencia en la pareja. Tratamiento legal. Evolución y balance (LC/L.1123), Hanna Binstock, agosto de 1998 [www](#)
- 24 Hacia la igualdad de la mujer. Avances legales desde la aprobación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (LC/L.1126), Hanna Binstock, agosto de 1998 [www](#)
- 25 Género, medio ambiente y sustentabilidad del desarrollo (LC/L.1144), María Nieves Rico, octubre de 1998 [www](#)
- 26 El trabajo a tiempo parcial en Chile (LC/L.1301-P), Sandra Leiva, N° de venta: S.00.II.G.9 (US\$ 10.00), enero de 2000.
- 27 El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI (LC/L.1295/Rev.1-P), N° de venta: S.00.II.G.48 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#)
- 28 Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas durante las décadas de 1980 y 1990 (LC/L.1378-P), Francisco León, N° de venta: S.00.II.G.94 (US\$ 10.00), mayo de 2000 [www](#)
- 29 Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe (LC/L. 1500-P), Lieve Dearen, N° de venta: S.01.II.G.44 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)

- 30 Equidad de género y calidad en el empleo: Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina (LC/L. 1506-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.45 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 31 La memoria colectiva y los retos del feminismo (LC/L. 1507-P), Amelia Valcárcel, N° de venta: S.01.II.G.46 (US\$10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 32 La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis (LC/L. 1511-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.01.II.G.58 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 33 El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género (LC/L. 1524-P), Martha Ordoñez, N° de venta: S.01.II.G.69 (US\$ 10.00), marzo de 2001 [www](#)
- 34 La situación económico-laboral de la maquila en El Salvador: Un análisis de género (LC/L.1543-P), Ligia Elizabeth Alvarenga Jule, N° de venta: S.01.II.G.83 (US\$ 10.00), mayo de 2001 [www](#)
- 35 Aspectos económicos de la equidad de género (LC/L.1561-P), Thelma Gálvez P., N° de venta: S.01.II.G. 107 (US\$10.00), junio de 2001 [www](#)
- 36 ¿Género en la reforma o reforma sin género? Desprotección social en la series previsionales de América Latina (LC/L.1558-P), Haydeé Birgin y Laura Pautassi, N° de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), junio de 2001 [www](#)
- 37 Economía y género. Bibliografía seleccionada (LC/L.1610-P), Flavia Marco, N° de venta: S.01.IIG.152 (US\$ 10.00), octubre de 2001 [www](#)
- 38 Las relaciones de género en un mundo global (LC/L.1729-P), Virginia Guzmán, N° de venta: S.02.II.G.40 (US\$10.00), abril de 2002 [www](#)
- 39 Las nuevas tecnologías de información y las mujeres: reflexiones necesarias (LC/L.1742-P), Gloria Bonder, N° de venta: S.02.II.G.54 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 40 Violencia contra la mujer en relación de pareja: América Latina y el Caribe. Una propuesta para medir su magnitud y evolución (LC/L.1744-P), Diane Almeras, Rosa Bravo, Vivian Milosavljevic, Sonia Montañó y María Nieves Rico, N° de venta: S.02.II.G.56 (US\$ 10.00), junio de 2002 [www](#)
- 41 La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género (LC/L.1787-P), Consuelo Uribe Mallarino, N° de venta: S.02.II.G.101 (US\$ 10.00), octubre de 2002 [www](#)
- 42 Legislación previsional y equidad de género en América Latina (LC/L.1803-P), Laura C. Pautassi, N° de venta: S.02.II.G.116 (US\$ 10.00), noviembre de 2002 [www](#)
- 43 A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género (LC/L.1808-P), Ligia Alvarenga, N° de venta: S.02.II.G.120 (US\$ 10.00), noviembre de 2002 [www](#)
- 44 Género y sistemas de pensiones en Bolivia, Alberto Bonadona Cossío, (LC/L.1841-P), N° de venta S.03.II.G.6, febrero de 2003 [www](#)
- 45 As políticas públicas de género: un modelo para armar. O caso do Brasil, Sonia Montañó, Jacqueline Pitanguy e Thereza Lobo, (LC/L.1920-P), N° de venta P.03.II.G.75, junio de 2003

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Imujer y Desarrollo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
  - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - [www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país:.....
Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....