



GT23 - Gênero, Sexualidade e Educação – Trabalho 433

## POLÍTICAS PARA MULHERES E OS DESAFIOS DA INSTITUCIONALIDADE

Eunice Léa de Moraes – UFPA

Lucia Isabel Conceição da Silva – UFPA

### Resumo

Este artigo apresenta uma reflexão sobre as relações de gênero e os processos de institucionalidade da Política Nacional para as Mulheres, após a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), em março de 2003. A reflexão tem como objeto os avanços e desafios propostos nos dois primeiros Planos Nacionais de Políticas para Mulheres (PNPM /2003 – 2007; 2008 - 2011), tomando como base os pressupostos, princípios e diretrizes gerais dessa política nacional, expressas em documentos oficiais do governo e refletindo também sobre o protagonismo dos movimentos de mulheres como atores políticos importantes nos processos de construção das políticas.

**Palavras-chave:** política, mulheres, institucionalidade, igualdade, gênero.

### Contexto

O propósito deste artigo é refletir sobre a temática das relações de gênero e os processos de institucionalidade das políticas públicas para as mulheres, após a criação da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) em março de 2003, com status de ministério. Esse propósito surge da experiência adquirida na gestão pública dessas políticas e do aprendizado com a luta dos movimentos feministas e de mulheres, na conquista de direitos equitativos, no enfrentamento ao sexismo, à violência sexual, ao racismo e na defesa da democracia com justiça social e igualdade.

A reflexão tem como objeto os avanços e desafios da política nacional para as mulheres, expressa nos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM I e II), no período de 2004 a 2011, da SPM/PR, criada com o objetivo de articular e coordenar as políticas públicas, programas e ações transversais de promoção da igualdade de gênero.

As diversas organizações das mulheres têm participado ativamente do processo de democratização do Brasil, intervindo nos grandes temas nacionais e internacionais de modelo de sociedade e desenvolvimento, elaborando propostas alternativas como

plataforma política na direção da superação das desigualdades econômicas, sociais, de gênero, raça e etnia, na dimensão local e regional fundamentada sob a ótica feminista. Essas organizações vêm contribuindo com o avanço dos processos de institucionalidade da política pública para as mulheres, no contexto do Estado Democrático, em constante diálogo com governo e sociedade.

As organizações apresentam como argumento central da institucionalidade das políticas para as mulheres, a representação de uma das faces visíveis do processo democrático de garantia dos direitos, via o diálogo estabelecido entre governo e sociedade. Também, responde as reivindicações dessas organizações de mulheres, para a efetivação da dimensão de gênero nas políticas públicas.

A institucionalidade traria subsídios à construção de uma sociedade justa, igualitária, com vistas à cidadania de homens e mulheres, que passa obrigatoriamente, pelo reconhecimento das diferenças de gênero, étnicorraciais, sexuais e pelo entendimento das construções sociais de gênero, perpassadas por hierarquias de classe que caracterizam a sociedade contemporânea.

Os antecedentes diretos e indiretos refletem sistematicamente, avanços, retrocessos, sucessos e fracassos na busca constante da igualdade entre homens e mulheres. Por muito tempo os papéis sociais determinados aos homens e as mulheres eram limitados a partir da definição dos espaços. Para os homens o espaço público e para as mulheres o espaço privado. Segundo ARENDT (Apud YANNOULAS, 2003, p.256) o espaço público é o espaço compartilhado.

As principais funções do espaço público, socialmente reconhecidas são a participação e posteriormente a produção. É um espaço comunitário onde se definem e concretizam linhas de ação política. Como toda construção social, rege-se por normas estabelecidas que permitem o desenvolvimento da experiência comunitária. Tradicionalmente o espaço privado é primordialmente feminino. Sua principal função é a reprodução biológica e cultural, e nele regem como norma os valores familiares.

Entretanto, esses espaços não são determinados pela condição biológica, mas, sobretudo, pela construção social. Homens e mulheres estão envoltos em relações sociais de sexo, pautadas numa base material que é o trabalho, expressa na divisão social do trabalho entre os sexos, chamada divisão sexual. Tem por características a destinação prioritária dos homens do trabalho.

A divisão sexual do trabalho é a forma de divisão do trabalho social decorrente das relações sociais de sexo; essa forma é historicamente adaptada a cada sociedade. Tem por características a destinação prioritária dos homens à esfera produtiva e das mulheres à esfera reprodutiva e, simultaneamente, a ocupação pelos

homens das funções de forte valor social agregado (políticas, religiosas, militares etc. (KERGOAT, 2009, p.67).

O avanço do debate feminista na compreensão e desnaturalização da opressão fortalece também, os processos de transformação das relações e do espaço social ocupado pelas mulheres.

Assim, a inclusão das mulheres no espaço público vem aumentando consideravelmente e gerando mudanças nessa relação social e sexual do trabalho, mas obstante, não tem significado inclusão democrática. Ainda é pautada por um conjunto de formas baseadas em estereótipos sociais como a “aptidão natural” - paciência, docilidade, habilidade manual. A inserção da mulher no processo de produção acontece frequentemente em desvantagem, apesar de homens e mulheres exercerem atividades na esfera da produção e da reprodução, tanto no âmbito público, privado, governamental e comunitário, as atividades domésticas e familiares continuam associadas às mulheres.

Uma das contradições destes papéis, no que diz respeito a mulheres tomarem conta da casa e homens trabalharem fora é o caso das mulheres negras. Elas sempre foram forçadas a trabalhar fora por conta da escravidão e depois pela falta de oportunidades de estudo e emprego. Contudo, em razão do preconceito racial, exerceram e exercem, na grande maioria, serviços domésticos entre outros, sem grande valoração social e econômica. O mesmo ocorre com as mulheres camponesas que além de tomarem conta da casa, realizam o trabalho da roça, produzindo assim, tanto a mercadoria, quanto o sustento da casa.

A valorização diferenciada do trabalho realizado por homens em detrimento do realizado por mulheres é explicada por um conjunto de autoras que abordam a existência da hierarquização entre os gêneros. Segundo FARIA e NOBRE (Apud MORAES, 2005, p.13) esta relação tem sua base material na divisão sexual do trabalho e organiza, sem ordem de prioridades, aspectos econômicos, sociais, vivências particulares, símbolos e representações em imagens de constante movimento, como em um caleidoscópio.

O Brasil tem uma história secular de desigualdades, de discriminação, de opressão, de exploração e de exclusão que secundarizaram as condições básicas à vida individual e social (trabalho, emprego, renda, habitação, alimentação, educação, cultura e saúde), historicamente negadas à maioria da população, negando conseqüentemente, a cidadania.

O fenômeno da exclusão social remonta à história da organização social brasileira, baseada na exploração e na dominação que perpetuou um caráter autoritário do Estado,

impondo um modo patrimonialista e burocrático da gestão das políticas públicas, exercidas pelas elites dirigentes e que impunham essa forma de organização, as classes e grupos sociais dominados.

### **O significado da institucionalidade das políticas públicas para as mulheres**

A institucionalidade das políticas para as mulheres constitui-se numa possibilidade de superação dessa situação histórica de dominação masculina androcêntrica, vivida pelas mulheres de forma a construir, cada vez mais, um olhar crítico sobre a sociedade, ampliando seu raio de resistência e de luta pelo reconhecimento da sua identidade, representação cultural e empoderamento.

A institucionalidade da política social perpassa obrigatoriamente pelo reconhecimento do direito e pela decisão política de criar as condições materiais necessárias para transformar um direito legal, em um direito legítimo, que operacionalize as diretrizes e princípios estabelecidos legalmente.

No campo das políticas públicas para as mulheres, a institucionalidade enseja uma profunda modificação das estruturas tradicionais, conservadoras e arcaicas em que o Estado brasileiro se configurou, sendo tais estruturas centradas num pensamento androcentrista que, de maneira suposta, estabelece como natural e universal o discurso social masculino na formulação, execução, gestão e avaliação das ações e programas de políticas públicas, desconsiderando e desvalorizando o pensamento das mulheres. Essas instituições assumem um papel fundamental na mudança das relações sociais da divisão sexual do trabalho.

A institucionalidade de gênero é um conceito utilizado para fazer referência aos mecanismos institucionais (secretarias, unidades ou conselhos da mulher), implementados dentro das estruturas organizativas dos Estados a partir da incorporação dos problemas de gênero nas agendas e políticas públicas (YANNOULAS, 2003, 323).

Portanto, para efetivação da institucionalidade estrutural é necessária uma grande adaptação nos órgãos públicos de promoção dos direitos das mulheres, do ponto de vista organizacional e econômico na dotação de pessoal, recursos financeiros e material.

Ao incluir as políticas de gênero em sua ação institucional, os municípios assumem a diversidade de necessidades, situações e posições em relação aos bens e recursos sociais a que acedem os cidadãos. Colocam-se diante do desafio de contribuir para a mudança das relações sociais, familiares e institucionais, superando mitos e crenças, e transformando papéis e funções sociais inerentes à própria instituição... Assim, as instituições da mulher deverão avançar na transversalização do discurso de gênero e no desenvolvimento

de políticas que atendam às desigualdades entre mulheres e homens, integrando as diversidades vinculadas à idade, à posição social, à etnia, entre outras. (MAZZOTI, 2003, p.112)

Ao mencionar a necessidade de mudança das relações sociais, a autora acrescenta outras categorias sociais fundamentais para a ocorrência de tais mudanças. A transversalidade do discurso de gênero articulada à classe e à etnicidade deve ser parte de uma estratégia maior de um projeto político institucional de mudanças de procedimentos e práticas de trabalho, como formas de planejar e de acompanhar os programas e projetos desenvolvidos pela instituição.

A articulação das relações sociais na perspectiva de classe, gênero e etnicidade remete a outro aspecto das discriminações e das desigualdades que afastam as mulheres dos planos econômicos, políticos, cultural e ideológicos caracterizando uma prática sexista e racista. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou em outubro de 2014 o documento - Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do censo demográfico 2010. Percebe-se na análise do IBGE, a existência de fatores comuns entre a discriminação de gênero e racial. Por exemplo, na participação do trabalho formal com carteira assinada, a diferença das mulheres em relação aos homens ainda é alta, assim como, entre as mulheres brancas e negras, são alguns fatores permanentes.

Análise dos resultados de mulheres com carteira de trabalho assinada não foi suficiente para reduzir as diferenças em relação aos homens. Dessa forma, o diferencial entre os sexos, que era de 3,8 pontos percentuais, em 2000, passou para 6,7 pontos percentuais, em 2010. As mulheres brancas são maioria entre as trabalhadoras com carteira de trabalho assinada, as mulheres pretas ou pardas compõem a maior proporção de trabalhadoras domésticas. Tal desigualdade de distribuição se traduz em maiores níveis de vulnerabilidade para estas últimas, pois as mesmas não têm disponíveis, na maioria dos casos, os benefícios auferidos pelos trabalhadores vinculados ao mercado formal de trabalho (IBGE, 2014, pp.114 e 115)

Por isso, torna-se estratégico abordar em conjunto as dimensões de gênero, classe e etnia, uma vez que a pobreza está fortemente concentrada na população negra, sendo as mulheres particularmente, atingidas majoritariamente.

Cabe destacar que as desigualdades se reproduzem mesmo entre as trabalhadoras que pertencem a uma mesma categoria ocupacional. Nesse sentido, observa-se maior proporção de mulheres pretas ou pardas no trabalho doméstico sem carteira de trabalho assinada (62,3%) em relação às trabalhadoras brancas (36,5%), quando comparadas àquelas que desempenham a mesma função, mas possuem carteira de trabalho assinada. (IBGE,2014, p.115)

Segundo BRITAIN e MAYNARD (Apud, JUTEAU 2009, p.94), o sexismo, o racismo e o classismo são formas de opressão que, embora possuam histórias diferentes, nem por isso deixam de agir de forma interdependente.

A percepção teórica acima é uma forma transversa de compreender a discriminação sob a perspectiva do fortalecimento de poder. Quando a discriminação é trabalhada de maneira global, além de enfrentar a discriminação de gênero, da etnicidade, da orientação sexual e da violência doméstica contra as mulheres, traz a possibilidade de resgatar os direitos de cidadania, incluindo os direitos reprodutivos e sexuais das mulheres, mais especificamente.

A associação de sistemas múltiplos de subordinação tem sido descrita de vários modos: discriminação composta, cargas múltiplas, ou como dupla ou tripla discriminação. A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento. (CRENSHAW, 2002, p.177).

### **Política Nacional para as Mulheres: marcos legais, institucionais e políticos**

A Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988, adotou como compromisso a ordem democrática com princípios básicos de liberdade, de dignidade, de ética e o desenvolvimento de uma sociedade igualitária, portanto, toda a ordem democrática está orientada para fortalecer os direitos fundamentais do ser humano e para proteger e desenvolver a vida. Princípios fortalecidos no Art. 3º da CF, que discorre acerca dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil e traz a seguinte redação: “construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

Com essa configuração, a constituição brasileira rejeita qualquer forma de discriminação ao proclamar que todos são iguais perante a lei sem distinção de qualquer natureza, sendo invioláveis o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Assim, dentre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, está a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade ou outros quaisquer.

No âmbito internacional, o Brasil assumiu compromissos dentre os quais destacam-se as Convenções 100 e 111 da Organização Internacional do Trabalho – OIT.

A Convenção 100, editada em 1953 e ratificada pelo Brasil em 1957, prevê que os parâmetros de remuneração devem ser estabelecidos sem levar em conta o sexo do trabalhador. Além disso, exige-se que o trabalho de homens e mulheres seja remunerado por trabalho de igual valor, e não simplesmente pelo mesmo trabalho ou similar.

A Convenção 111 editada em 1958 e ratificada em 1968 pelo Brasil, sobre a discriminação no emprego, considera discriminação toda distinção, exclusão ou preferência fundada em diversos aspectos, inclusive sexo, que tenha por efeito anular ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão.

Entretanto, a inobservância das Convenções citadas contribui para a perpetuação do processo de discriminação, uma vez que (i) remunera menos por trabalhos iguais; (ii) não permite – ou dificulta – a ascensão, (iii) não contrata para cargos ou setores de maior prestígio e (iv) desemprega mais facilmente pelo fato de o indivíduo ser preto, pardo ou do sexo feminino.

Segundo MORAES (2010, p.88), além dessas Convenções da OIT, existe uma série de instrumentos internacionais criados para combater a discriminação contra a mulher, como: a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 1979, ratificada em 1984 pelo Brasil e conhecida como CEDAW; as convenções Mundiais da ONU sobre as mulheres, como a de Nairóbi – Quênia, em 1985, a de Pequim na China, em 1995, a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, Convenção de Belém do Pará, da OEA, ratificada em 1995 pelo Brasil e a Conferência Internacional de Direitos Humanos de 1993, a qual reconhece que os direitos humanos das mulheres e das meninas são inalienáveis e constituem parte integral e indivisível dos direitos humanos universais.

No Brasil, a Lei 9.029/95 proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, veda a adoção de qualquer prática discriminatória e limitativa para efeito de acesso à relação de emprego, ou sua manutenção, por motivo de sexo, origem, raça, cor, estado civil, situação familiar ou idade. A Declaração do Milênio das Nações Unidas (2000) destaca a preocupação em atingir a igualdade entre homens e mulheres, busca o comprometimento dos Estados–Partes para “promover a igualdade de gênero e autonomia da mulher como meios eficazes

de combate à pobreza, à fome e de promover um desenvolvimento verdadeiramente sustentável.” (MORAES, 2010. pp. 88 e 89).

Todas as leis, convenções e políticas buscam cumprir com o objetivo do Estado democrático de garantir as condições de participação igualitária de todos e todas nos processos decisórios mais gerais da sociedade, assim como nas relações cotidianas entre homens e mulheres. O foco central do pensamento democrático consiste na promoção e expansão da cidadania e no fortalecimento da democracia.

O governo brasileiro desde a década de 90 vem tomando medidas no sentido de combater as desigualdades e discriminações, denunciadas pela representação dos trabalhadores e trabalhadoras, junto à Comissão de Especialistas na Aplicação de Normas da OIT, sobre o descumprimento da Convenção 111, baseada em estudos de caso e dados sobre as desigualdades no mercado de trabalho. Este movimento teve início em junho de 1995, com o reconhecimento formal da existência de problemas de discriminação, principalmente de gênero e raça, no emprego e nas relações de trabalho no Brasil.

Destaca-se como importante iniciativa no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, a criação do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação - GTEDEO (Decreto Nº 96 de 20 de março de 1996) e o programa de cooperação técnica Brasil, Gênero e Raça entre a OIT e o MTE (1997). Destacam – se ainda, como ações afirmativas do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a criação em 2003, da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), com o principal objetivo de articular e coordenar, as políticas públicas, programas e ações transversais de promoção da igualdade de racial.

Outros destaques são o fortalecimento do Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), a criação do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR em 2003, as primeiras Conferências Nacionais de Políticas para Mulheres e a de Promoção da Igualdade Racial, realizadas em 2004 e 2005 respectivamente, que deram origem aos planos nacionais dessas áreas.

A criação em agosto de 2004, da Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e de Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho, instituída pelo Presidente da República, por meio do Decreto Presidencial de 20 de agosto de 2004 e a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/ 2006), são algumas iniciativas governamentais na perspectiva da diversidade e da igualdade de gênero e raça no âmbito das políticas públicas.

Um grande marco político dos movimentos de mulheres é a Plataforma Política Feminista. Segundo a Plataforma Política Feminista (PLATAFORMA POLÍTICA. 2002.



p.5), “os movimentos de mulheres reafirmam seu potencial de contestação, mobilização e elaboração política e, estrategicamente, posicionam coletivamente os conteúdos de seus discursos plurais frente ao contexto político brasileiro, reafirmando sua autonomia de pensamento, projeto e ação”.

A Plataforma Feminista se constituiu em um grande marco político na luta histórica das mulheres brasileiras pela libertação do regime patriarcal. O feminismo - definido como movimento social e político, baseado na filosofia que defende a igualdade de direitos entre mulheres e homens, regula a institucionalidade da política para as mulheres. A Plataforma foi elaborada e consensuada pelos diversos movimentos de mulheres e aprovada na Conferência Nacional de Mulheres Brasileiras, realizada de 6 a 7 de junho de 2002, em Brasília.

A elaboração da plataforma envolveu diversos segmentos dos movimentos de mulheres, numa base mobilizadora de mais de 5 mil ativistas espalhadas nas unidades da federação. A plataforma constitui-se num documento denso com cinco capítulos que são grandes eixos ou temas: I) Democracia Política; II) do Estado Democrático e Justiça Social; III) da Inserção do Brasil no Cenário Internacional; IV) da Democracia da Vida Social) da liberdade Sexual e Reprodutiva. Muitas das propostas foram adotadas pelo governo à época.

nos diferentes capítulos articulam-se as especificidades da dupla estratégia de luta do feminismo brasileiro com vistas ao reconhecimento das diferenças e dos novos movimentos de mulheres; o reconhecimento das diferenças e dos novos movimentos de mulheres; e a igualdade, redistribuição de riquezas e pela justiça social. A plataforma é agora um instrumento dos movimentos de mulheres para o diálogo crítico e provocativo para o confronto e para a negociação com outras forças políticas e sociais do Brasil. (PLATAFORMA POLÍTICA, 2002, p. 6).

As transformações que vêm ocorrendo nos processos de organização e produção da sociedade têm ajudado as entidades da classe trabalhadora e os movimentos sociais, a pressionar significativamente as instituições no sentido de operar mudanças nas relações e representações sociais dos grupos historicamente excluídos.

Tais menções indicam a necessidade de estudos, pesquisas e análises cujos objetivos, fundamentos e os resultados apontem as transformações ocorridas e os desafios na perspectiva da igualdade de oportunidades a partir do reconhecimento da diversidade e das diferenças culturais existentes, e da institucionalidade de políticas públicas.

Para AMB (2011, pp. 19 e 20), a conceituação de políticas para as mulheres, “traduz a proposta feminina de criação de políticas favoráveis à mudança das condições de vida das mulheres, considerando a realidade que esse é um grupo submetido à

exploração e opressão capitalista, patriarcal e racista. Portanto, nós mulheres feministas demandamos políticas públicas que sejam de igualdade e de justiça social.”

É esse contexto de luta que contribui para que a institucionalidade das políticas para as mulheres adquirisse maior materialização no âmbito do governo federal, com os planos aprovados nas conferências nacionais dessa temática, respondendo às antigas reivindicações dos movimentos de mulheres e negros de formulação de uma política sustentável de promoção da igualdade de gênero e racial.

### **Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres (PNPM / 2004 – 2007; 2008 – 2011)**

A concretização das políticas sociais exige um compromisso tanto do governo, como da sociedade civil, na articulação das proposições políticas dos atores envolvidos — governo e sociedade — assim como a política pública, enquanto premissa básica de governo adquire outra abordagem com as dimensões política, ética, conceitual, pedagógica, institucional e operacional, estabelecidas nos planos, programas e ações governamentais.

Os Planos Plurianuais - PPA de 2004-2007 e 2008-2011 do governo federal, respectivamente, concebem ao governo o papel fundamental de articulador da formalização das políticas de promoção da igualdade de gênero, raça e direitos humanos. Essas políticas passam a transversalizar todas as outras políticas setoriais do governo federal.

No PPA de 2004-2007, o primeiro megaobjetivo predizia viabilizar a inclusão social, a equalização de oportunidades e da cidadania, a democratização do acesso à informação e divulgação sobre a evolução dos indicadores de desigualdades sociais, com o recorte de gênero, raça, etnia, orientação sexual e pessoas com deficiência, afora a garantia do recorte transversal na formulação e execução das políticas públicas.

Quanto ao PPA 2008-2011, o quarto objetivo estratégico – fortalecer a democracia, com igualdade de gênero, raça e etnia e a cidadania com transparência, diálogo social e garantia dos direitos humanos, dá ênfase à promoção da igualdade de gênero e raça e aos direitos humanos.

Com base nesses objetivos, o governo assumiu o compromisso com as políticas de promoção da igualdade de gênero e étnicorraciais, compreendendo que essas dimensões humanas são estruturantes para que haja desenvolvimento com democracia. No Brasil esta responsabilidade é (com)partilhada por diversas instituições

governamentais e não-governamentais, por meio de planos nacionais, campanhas e eventos.

A elaboração e aprovação dos Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres da SPM/PR, lançados em 2004 e 2008 é resultado da mobilização de milhares de mulheres que participaram das conferências municipais, estaduais e nacional de políticas para as mulheres, realizadas em 2004 e 2007. Os planos têm como princípios aprovados na 1ª e na 2ª Conferência Nacional - a igualdade e o respeito à diversidade, à equidade, à autonomia das mulheres, à laicidade do Estado, à universalidade das políticas, à justiça social, à transparência dos atos públicos e à participação e controle social.

O período de vigência do 1º PNPM foi de 2004 a 2007, lançado em dezembro de partir dos debates estabelecidos na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. As ações prioritárias foram delineadas em 4 linhas de atuação, a saber: autonomia, igualdade no mundo do trabalho e cidadania; educação inclusiva não sexista; saúde da mulher; direitos sexuais e direitos reprodutivos; enfrentamento a violência contra as mulheres.

Esse plano sistematizou a atuação de 17 ministérios e secretarias, tornando-se um plano do governo federal, avaliado por ocasião da II Conferência das Mulheres que debateu e aprovou as sugestões oriundas das conferências municipais e estaduais, que mobilizaram mais de 195 mil mulheres.

O II Plano de Políticas para as Mulheres, lançado em 2008 com vigência até 2011, organizado em 11 (onze) capítulos e/ou eixos que representam temas prioritários e áreas de preocupação apontadas pelas mulheres, representando um aumento de 6 (seis) eixos novos da primeira conferência para a segunda, sendo 8 eixos setoriais, dos quais destacam –se: trabalho, educação, saúde, violência. Importante observar que foi criado um eixo relacionado à gestão e monitoramento das ações e mais dois considerados transversais, ressalta-se o relacionado ao enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia.

Para cada eixo proposto há objetivos, prioridades e metas que se concretizam em 394 ações. Estes capítulos estão assim distribuídos: Autonomia Econômica e Igualdade no Mundo do Trabalho, com Inclusão social; Educação Inclusiva, Não-Sexista, Não-Racista, Não Homofóbica e Não Lesbofóbica; Saúde das Mulheres, Direitos Sexuais e Direitos reprodutivos; Enfrentamento de Todas as Formas de Violência Contra as Mulheres; Participação das Mulheres nos Espaços de Poder e Decisão; Desenvolvimento Sustentável no Meio Rural, na Cidade e na Floresta, com garantia de Justiça Ambiental,

Soberania e Segurança Alimentar; Direito a Terra, Moradia Digna e Infraestrutura Social nos Meio Rural e Urbano, considerando as Comunidades Tradicionais; Cultura, Comunicação e Mídia Igualitárias Democráticas e não Discriminatórias; Enfrentamento do Racismo, Sexismo e Lesbofobia; Enfrentamento das Desigualdades Geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e idosas e Gestão e Monitoramento do Plano.

A permanência dos eixos anteriores e o estabelecimento de novos eixos vai consolidando a institucionalidade da política e ampliando os espaços de poder para as mulheres. Entretanto, nem sempre essa ampliação de espaço se concretizou no campo econômico e financeiro, sendo muito mais presente no campo ideológico e político de oportunidades das mulheres enquanto sujeito de direitos.

### **Avanços e Desafios**

Pode-se dizer que o movimento de construir desconstruindo identidades sobre o gênero feminino e masculino ganha no Brasil, um pouco mais de folego com a institucionalização da política, mesmo que ainda continue a percorrer uma trajetória complexa, envolta em muita discriminação, violência e lutas, dentro e fora do âmbito governamental.

Enfrentando um debate com a política neoliberal e com a concepção prática do patriarcalismo arraigada nos espaços institucionais de decisão do Estado brasileiro, no âmbito executivo, legislativo, judiciário, empresarial e de parte da própria classe trabalhadora, a institucionalidade introduziu e legitima a cultura de participação e intervenção das mulheres nas políticas públicas setoriais.

Destaca-se dentre outros avanços, a visibilidade do protagonismo das organizações das mulheres negras na inserção de um eixo específico para tratar das questões relacionadas ao racismo, sexismo e lesbofobia. O documento Pensar o Brasil para o Enfrentamento do Racismo, do Sexismo e da Lesbofobia (BRASIL.2010, p.18), apresenta uma constatação interessante relacionada aos acordos, convenções e leis existentes no Brasil.

Não obstante os avanços que estes textos representam para a efetivação de políticas públicas voltadas à eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres, em especial as de natureza étnica e racial, persistem lacunas entre as garantias constitucionais e legais, e a real situação socioeconômica, cultural e política em que se encontram, de fato, as mulheres negras e índias. Nesse sentido, o combate a qualquer forma de discriminação baseada em estereótipos raciais, étnicos e sexuais, inclusive na orientação

sexual e identidade de gênero, torna-se fundamental para o alcance dos princípios de democracia e de igualdade na sociedade brasileira.

Esse protagonismo negro é observado também em outros capítulos do PNPM, como nos capítulos 2 e 8 especificamente - “Educação inclusiva, não sexista, **não racista**, não homofóbica e não lesbofóbica” e “Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e **não discriminatórias**” (grifos nossos). Esses dois capítulos trazem à baila o racismo e o sexismo sofridos pelas mulheres negras, tanto nas esferas institucionais do Estado brasileiro, como na sociedade, inclusive no movimento social hegemônico pelos homens e pelas mulheres não negras e pela mídia elitizada que apregoa os estereótipos da população negra em samba, futebol, cama e fogão, reforçando o racismo institucional.

O fracasso das instituições e organizações em prover um serviço profissional e adequado às pessoas devido à sua cor, cultura, origem racial ou étnica; Ele se manifesta em normas, práticas e comportamentos discriminatórios adotados no cotidiano do trabalho, os quais são resultados da ignorância, da falta de atenção, do preconceito ou de estereótipos racistas. Em qualquer caso, o racismo institucional sempre coloca pessoas de grupos raciais ou étnicos discriminados em situação de desvantagem no acesso a benefícios gerados pelo Estado e por demais instituições e organizações. (PCRI, 2001, p.17)

No capítulo 1 - da Autonomia Econômica e Igualdade no Mundo do Trabalho com Inclusão social, um grande avanço protagonizado pela relação capital e trabalho foi a criação do Programa Pró-equidade de gênero e raça com objetivo de desenvolver novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional das empresas, para alcançar a equidade no mundo do trabalho, contribuindo para a eliminação da discriminação no acesso, remuneração, ascensão e permanência no emprego.

O programa logrou um certo êxito ao visibilizar dentro das empresas, as questões da discriminação e desigualdade de gênero e racial no mundo do trabalho.

Merece destaque ainda, o Capítulo 4, que trata do Enfrentamento a todas as formas de violência contra a mulher, pela relevância da temática, pela desmistificação do mito da mulher ser propriedade do homem, pela interconectividade setorial com vários órgãos governamentais federais e estaduais de diversas áreas das políticas públicas, além de judicializar o crime contra as mulheres, com procedimentos, equipamentos, instrumentos e leis nacionais de amparo às mulheres vitimadas pela violência doméstica.

O processo de institucionalidade da política para as mulheres, obteve avanços significativos desde a inserção da temática de gênero, raça/etnia no processo de elaboração do orçamento e planejamento do governo, a criação de organismos governamentais estaduais e municipais e a transversalidade de gênero incorporadas em várias ações e políticas governamentais.

Entretanto, não foi o suficiente para a consolidação dessa importante política pública para mais da metade da população brasileira, haja vista, a precariedade das estruturas e os escassos recursos orçamentários e financeiros, destacados para esses organismos de políticas para as mulheres na esfera federal, estadual e municipal.

A institucionalidade da política para as mulheres incide fundamentalmente pela discussão do papel do Estado na condução e priorização da garantia dos direitos ao segmento de mulheres, em toda a sua diversidade identitária, com ações e programas afirmativos que ampliem os direitos universais das políticas públicas de oportunidades, participação e benefícios.

O debate entre políticas focalistas e universais é um debate político sobre o papel do Estado. Políticas universais são aquelas que atendem a todo o corpo de cidadãos indiscriminadamente. Trata-se de o Estado garantir o acesso de todos aos seus direitos, reduzindo desigualdades e superando exclusões. Políticas focalistas são aquelas em que se defende que o Estado atue não de forma universal, mas concentrado nas camadas mais pobres e excluídas da população (COSTA, 2006, pp.15 e16)

O grande desafio continua sendo, portanto, o enfrentamento no campo ideológico, político, econômico e financeiro à legitimação hegemônica neoliberal, masculina, não negra e homofóbica na gestão pública, perpetuando a cultura patriarcal envolta em sexismo, racismo e transfobias que ainda assola a sociedade brasileira.

Para que de fato, a institucionalidade da política para as mulheres avance e se consolide como política pública de Estado, é preciso, para além de vontade política dos governantes, planejamento, recursos e acompanhamento. Deve estar inserida no PPA e consequentemente na LDO e na LOA. O planejamento deve ser a partir do diagnóstico (realidade) das demandas oriundas da base desse grande segmento populacional de mulheres.

Portanto, a consolidação da política para as mulheres, tal como política pública, necessita ainda superar desafios para além dos avanços legais, que sozinhos não dão conta de transformar as práticas ideológicas de comportamentos e atitudes discriminadoras seculares, em políticas públicas de Estado compromissadas com a sociedade.

### **Referências bibliográficas**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** de 1988.

\_\_\_\_\_**Estatísticas de gênero: uma análise dos resultados do censo demográfico 2010.** Rio de Janeiro. IBGE: 2014. Disponível em <<http://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca/catalogo/view=detalhes&id=288941>>. Acesso em: 03 de mar.de 2017

\_\_\_\_\_**Plano Plurianual 2004 - 2007, 2008 - 2011.** Disponível em <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)>. Acesso em: 10 de fev.de 2017

\_\_\_\_\_**Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** (I e II) Brasília: 2006, 2008, p.236

\_\_\_\_\_**Pensar o Brasil para o Enfrentamento do Racismo, do Sexismo e da Lesbofobia.** Relatório Final do Grupo de Trabalho para o Fortalecimento das Ações de Enfrentamento do Racismo, Sexismo e Lesbofobia no II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. Brasília: 2010, p.18

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS (AMB). **Políticas Públicas para igualdade: balanço de 2003 a 2010 e desafios do presente.** Secretaria Executiva da AMB - Fórum de Mulheres da Amazônia Paraense. Brasília: CFEMEA, 2011, p.5,6,19,20.

COMISSÃO ORGANIZADORA NACIONAL DA CONFERÊNCIA NACIONAL DE MULHERES BRASILEIRAS. **Plataforma Política Feminista.** Brasília: Centro Feminista de Estudos e Assessoria. CFEMEA, 2002

COSTA, Delaine Martins et.al. **Gênero e raça no orçamento municipal: um guia para fazer a diferença.** Rio de Janeiro: IBAM/DES, 2006, p.15,16

CRENSHAW, Kimberle. **Documento para o Encontro de Especialistas em Aspectos da Discriminação Racial Relativos ao Gênero.** Tradução de Liane Schneider Revisão de Luiza Bairros e Claudia de Lima Costa. In: Estudos Feministas. Ano 10.1/2002, p.177.

INGLATERRA. Ministério do Governo Britânico para o Desenvolvimento Internacional & Instituto AMMA Psique e Negritude. **Identificação e Abordagem do Racismo Institucional.** 3.ed. SP. 2001. p.17. Disponível para download no site:[www.combateaoracismoinstitucional.com](http://www.combateaoracismoinstitucional.com)

JUTEAU, Danielle. Etnicidade e nação. In: **Dicionário crítico do feminismo.** São Paulo, SP: UNESP, 2009. Verbetes, p. 94.

KERGOAT, Danièle. Divisão sexual do trabalho e relações de sexo. In: **Dicionário crítico do feminismo.** São Paulo, SP: UNESP, 2009. Verbetes, p. 67.

MAZZOTTI, Mariella. O município como articulador de interesse e oportunidades para as mulheres. In: **Trabalho e cidadania ativa para as mulheres: desafios para as Políticas Públicas.** São Paulo, SP: Coordenadoria Especial da Mulher, 2003.

MORAES, Eunice Léa de. **Relação gênero e raça na política pública de qualificação social e profissional.** Brasília: MTE, SPPE, DEQ, 2005.

\_\_\_\_\_ **A Política de Promoção da Igualdade de Gênero e a Relação com o Trabalho.**  
In: Igualdade de gênero e raça no trabalho: avanços e desafios. Brasília, OIT, 2010.

YANNOULAS, Silvia C. Geografia de uma Política Pública de Trabalho e Renda Integrada e Descentralizada, com Considerações de Gênero. In: **A Convidada de Pedra: mulheres e políticas públicas de trabalho e renda: entre a descentralização e a integração supranacional: um olhar a partir do Brasil.** Brasília: FLACSO, 2003. Parte III.