

# REFLEXÕES SOBRE AS POLÍTICAS PROMOTORAS DE EQÜIDADE

*Sílvia Cristina Yannoulas\**

## RESUMO

Reflexão sobre os limites e os desafios da promoção da eqüidade de gênero através das políticas públicas. Nossa análise visará desenvolver três tipos de desafios: a) a institucionalidade de gênero que promove a tal incorporação - observando a tensão entre o transversal e o específico das estratégias promotoras; b) a imbricação dos processos discriminatórios de gênero e raça - observando a tensão entre o universal e o focalizado na cobertura das políticas; c) a formação de gestores de políticas públicas - observando a tensão entre o multissetorial e/ou multidisciplinar e o setorial/disciplinar.

Palavras-chave: Discriminação de gênero. Institucionalidade de gênero. Políticas públicas. Qualificação de gestores.

## 1 INTRODUÇÃO

Nossa América Latina é a Região mais desigual do mundo. Segundo o Relatório da CEPAL de 2002, intitulado “Eqüidade, Desenvolvimento e Cidadania” (CEPAL, 2002), os países latino- americanos demonstraram progressos importantes, quanto ao crescimento econômico global, porém

---

\* Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB). Licenciada em Ciências da Educação pela Universidade de Buenos Aires — UBA (1987), Mestre em Ciências Sociais e Educação pela Sede Acadêmica Argentina da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais - FLACSO/Argentina (1990), e Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Doutorado Conjunto em Estudos Comparados sobre América Latina e o Caribe da Sede Brasil da FLACSO e da Universidade de Brasília - FLACSO/UnB (1994).

caracterizado por um aumento da desigualdade: as condições nos mercados de trabalho da maioria dos países estão deterioradas e a década de 90 atingiu níveis relativos de pobreza superiores aos revelados na década de 80. As latino-americanas são particularmente afetadas por essas condições desfavoráveis, apesar de terem aumentado notavelmente sua participação no mercado de trabalho, não o fizeram nas mesmas condições que os homens: mantiveram sua concentração em poucos setores de atividade e em empregos precários, registram maiores taxas de desemprego, recebem salários menores, registram maiores índices de pobreza, trabalham mais horas, entre outros aspectos dignos de preocupação<sup>1</sup>.

A partir dessa constatação sobre a desigualdade, com base nas relações de gênero e seus vínculos com a pobreza, a CEPAL encomendou à Lieve DAEREN (2001) a elaboração de um diagnóstico sobre o grau e a maneira com que os governos da Região incorporaram a preocupação com a equidade de gênero, nas políticas socioeconômicas, especialmente aquelas que dizem respeito ao mundo do trabalho. O diagnóstico pioneiro ilustrou muito bem os mecanismos institucionais existentes e os limites das políticas de combate à discriminação.

Segundo o mencionado estudo, o fortalecimento da capacidade institucional dos governos, para incorporar a dimensão de gênero aos objetivos do desenvolvimento com equidade (junto ao renovado interesse nos grupos de mulheres mais pobres), foi foco privilegiado na nossa Região, pois resulta evidente que os mercados não regulam espontaneamente as desigualdades sociais, visando à sua superação, apesar dos contextos econômicos aparentemente favoráveis. Esse duplo foco foi reforçado tanto pela pressão dos movimentos de mulheres quanto pelas propostas dos organismos de cooperação internacional que apoiam os governos nacionais, através de programas regionais de diferente natureza na tarefa de aprimorar a formulação, execução e avaliação de políticas públicas considerando o enfoque de gênero.

---

<sup>1</sup> Para informação estatística sobre desigualdade de gênero e trabalho produtivo e reprodutivo das mulheres latino-americanas, consultar [www.eclac.cl/mujer/projetos/perfiles/comparados](http://www.eclac.cl/mujer/projetos/perfiles/comparados) e também [www.eclac.cl/mujer/perfiles/beijing](http://www.eclac.cl/mujer/perfiles/beijing).

Assim, é notável o esforço realizado na última década pelos países latino-americanos, com o auxílio dos organismos de cooperação Internacional, para promover a equidade de gênero através das políticas públicas, especialmente aquelas que dizem respeito à formação profissional e à inserção no mercado de trabalho - esforço asse medido em tempo, recursos humanos, recursos materiais, quantidade de projetos, quantidade e tipo de instituições e atores estratégicos envolvidos, quantidade e variedade de beneficiários, entre Outros aspectos relevantes. Começam a despontar os frutos do esforço realizado e alguns programas já estão finalizando suas primeiras etapas de execução, sistematizando seus resultados, avaliando os Impactos produzidos e programando futuras ações que levam em consideração as denominadas 'lições aprendidas'.

Complementando nossas anteriores reflexões sobre o tema (YANNOULAS, 2005), interessa neste artigo refletir sobre quais são os limites e os desafios dessa promoção da equidade de gênero, através das políticas públicas. Nossa análise, nesta oportunidade, visará desenvolver três tipos de desafios às políticas públicas no combate à discriminação e na promoção da equidade de gênero:

- a institucionalidade de gênero que promove a tal incorporação - observando a tensão entre o transversal e o específico das estratégias promotoras;
- a imbricação dos processos discriminatórios de gênero e raça - observando a tensão entre o universal e o focalizado na cobertura das políticas; e
- a formação de gestores de políticas públicas - observando a tensão entre o multissetorial/multidisciplinar e o setorial/disciplinar.

## **2 INSTITUCIONALIDADE DE GÊNERO**

O caráter da institucionalidade de gênero - conceito utilizado pui fazer referência às instituições (secretarias, unidades e conselhos da mulher), implementadas dentro das estruturas dos Estados para incorporar a problemática de gênero nas políticas públicas, foi modificado no decorrer do

tempo, como consequência dos avanços no conhecimento sobre as relações de gênero, das transformações sociais e econômicas nas diferentes regiões do mundo, dos debates sobre o Estado e da própria experiência institucional (GUZMAN, 2001).

Inicialmente, nos anos 70 - com destaque para a Conferência Mundial da Mulher realizada no México em 1975 -, a definição de objetivos das secretarias e conselhos da mulher esteve influenciada pelo enfoque da “Mulher e Desenvolvimento” (MED), que promovia a incorporação das mulheres ao desenvolvimento, atendendo, através de projetos específicos para mulheres, às suas necessidades práticas, sem considerar as relações existentes entre a posição ocupada pelas mulheres, nas estruturas econômicas e as relações de gênero num sentido mais amplo. O acionar destas primeiras secretarias teve ênfase na atenção aos grupos extremamente vulneráveis.

Posteriormente, nos anos 80— com destaque para a Conferência Mundial da Mulher de Nairobi, em 1985 — foi desenvolvido um novo marco conceitual, denominado “Gênero no Desenvolvimento” (GAD), que focalizou sua atenção nas estruturas que geram desigualdade entre homens e mulheres, atendendo aos denominados interesses estratégicos das mulheres. A criação da maioria dos conselhos e secretarias da mulher na América Latina aconteceu nesta fase, em conjunturas politicamente extraordinárias, com maior receptividade dos atores políticos e das autoridades públicas às demandas sociais. Apesar da mudança na perspectiva conceptual (o pretendido foco nas determinações de gênero e não nas mulheres), operacionalmente, os projetos continuaram majoritariamente colocando a ênfase nas mulheres como beneficiárias e agentes da mudança.

Já nos anos 90, e especialmente a partir da Conferência de Beijing - 1995, o foco foi colocado na necessidade de transversalizar as questões de gênero. Assim, a institucionalidade de gênero na atualidade teria como principal função coordenar a incorporação da problemática de gênero em todas as políticas públicas e as ações de governo, opondo-se aos mecanismos que geram desigualdade, implementando políticas de caráter integral e favorecendo a participação das mulheres, nos espaços públicos e institucionais. É a partir desta perspectiva que a incorporação das questões de gênero, na formação dos gestores e gestoras de políticas públicas, ganhou relevância, pois o

objetivo de introduzir a problemática de gênero em todas as políticas poderia ser visceralmente limitado pela falta de recursos humanos qualificados para tal finalidade.

Se existe um reconhecimento cada vez mais sólido sobre a necessidade de incorporar transversal e sistematicamente o enfoque de gênero nas políticas públicas e instituições de desenvolvimento, ainda há poucas experiências sistematizadas, avaliadas e difundidas sobre como fazer esse processo. O Projeto Regional da CEPAL/GTZ<sup>2</sup> procurou responder a essa carência na nossa Região, através da execução de ações num conjunto especialmente selecionado de países latino-americanos, visando gerar modelos aplicáveis posteriormente aos demais países. A estratégia metodológica visava propiciar a apropriação pelos atores institucionais do princípio da equidade de gênero nas suas ações, assim como o estabelecimento de compromissos políticos, com base em estudos técnicos sobre os aspectos de gênero, nos mercados de trabalho nacionais. Esses estudos foram realizados com utilização de metodologia participativa, permitindo conjugar a análise técnica dos dados (especialmente estatísticos), com as interpretações que os próprios atores possuem sobre esses dados. A convergência dos aportes acadêmicos, sociais • políticos reafirmaram o caráter técnico-político da proposta de Institucionalização do enfoque de gênero do projeto.

Meentzen e Gomariz (2002) destacam a existência de uma diferença conceptual e, principalmente, operacional entre transversalidade, entendida como estratégia política, e o *gender - mainstreaming*, entendido como matriz estrutural ou opção metodológica para compreender o próprio Estado. A primeira questão, de caráter estratégico-político, corresponde ao debate dos anos 80 sobre como resolver a incorporação da problemática de gênero nas políticas públicas: se desenvolvendo programas específicos para atender aos problemas decorrentes das relações desiguais de gênero (políticas uns mulheres), ou introduzindo o gênero em todas as políticas públicas toriais já

---

<sup>2</sup> “Projeto Regional de Apoyo a la Formulación de Políticas Laborales con Enfoque de Género” – CEPAL/GTZ. Fuente: Portal del Proyecto Políticas Laborales con Enfoque de Género ([www.eclaccl/mujer/projetos/gtz](http://www.eclaccl/mujer/projetos/gtz)).

existentes. A segunda questão, de caráter metodológico-científico, seria o conceito de transversalidade dos anos 90, que significaria afirmar que o gênero está ancorado na ação pública do Estado, na sua matriz estrutural, sem significar necessariamente que seja incorporada com o mesmo peso em cada nível da estrutura ou política pública.

Com efeito, a transversalidade do enfoque de gênero poderia ser levada à prática de maneira tão reducionista ou tecnicista (se a preocupação somente diz respeito ao método científico), que minimizaria seu caráter de ferramenta política (estratégico-político), convertido num descritor e não numa ferramenta para analisar e alterar as relações de poder. Sendo reduzida a uma operação mecânica, visando inserir a terminologia de moda, totalmente divorciada da construção de propostas adequadas para cada contexto específico, a análise de gênero (como a de meio ambiente ou a racial) foi convertida em eixo temático de numerosas agências de cooperação internacional, como requisito para a aprovação do repasse de recursos (BARRIG, 2001).

Bandeira e Vasconcelos (2002, p. 27, grifos das autoras), por sua vez destacam que:

A incorporação da perspectiva de gênero apresenta diversos graus de entendimento e de negociação, conseqüentemente, de acertos e desacertos. Tal incorporação nas políticas públicas governamentais vem ocorrendo seguindo duas tendências empíricas observáveis: a primeira diz respeito à existência de políticas de gênero na dimensão horizontal, evidenciada na existência de políticas específicas nas áreas ministeriais ora abordadas; a segunda refere-se à incorporação da noção de gênero nas políticas públicas de forma mais verticalizada - o que evidencia a intenção de garantir a transversalidade da perspectiva de gênero nas políticas públicas. [...]. De fato, estas tendências se concretizam em iniciativas inovadoras na administração pública brasileira, embora ainda seja predominante a percepção de que políticas públicas voltadas para a questão de gênero significam políticas para ou de mulheres.

Assim, dispomos de um conjunto de categorias para refletir sobre a maneira de incorporar as demandas das mulheres às políticas públicas:

- a) de um lado, é preciso distinguir as **políticas públicas para as mulheres** (perspectiva MED) das **políticas públicas de gênero** (perspectiva GAD); isto é: diferenciar as políticas públicas destinadas a melhorar ou tornar mais confortável a vida das mulheres, oportunizando sua inclusão no

desenvolvimento das sociedades, daquelas destinadas a modificar a histórica e desigual relação entre homens e mulheres como parte do desenvolvimento almejado - que consideram e se fundamentam nos diferentes processos de socialização para homens e mulheres, e cujas conseqüências se fazem presentes ao longo da vida nas relações privadas e públicas;

- b) de outro lado, é necessário visualizar a diferença entre a formulação de políticas públicas específicas de gênero ou para as mulheres, nas diversas áreas ministeriais (dimensão horizontal), da Inclusão da perspectiva de gênero ou das mulheres nas políticas públicas (dimensão vertical, transversalidade), ou, dito de outro modo: introduzir a perspectiva de gênero ou das mulheres na formulação, gestão e avaliação de toda e qualquer política pública.

Para Bandeira (apud MELO; BANDEIRA, 2005), a transversalidade de gênero, nas políticas públicas, entendida como opção estratégico-política, refere-se à idéia de elaborar uma matriz permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos gestores públicos sobre as assimetrias de gênero, nas distintas esferas do governo. Pensando, portanto, no método científico de entender a ação pública em prol das mulheres e das mudanças nas relações de gênero, sem esquecer a estratégia política mais geral, a garantia para uma política de igualdade de gênero estaria assegurada, a partir de três nocões articuladas:

- vontade e decisão política para afirmar a transversalidade de gênero, nas agendas e planejamentos (a mencionada estratégia aqui se constitui um pressuposto central deste método);
- incorporação das questões de gênero, na prática cotidiana dos gestores públicos, em todos os níveis: federal, estadual e municipal (a formação nas questões de gênero, que desenvolveremos em outro tópico, constitui um pressuposto central desta perspectiva);

- disseminação de novos valores culturais e políticos junto à população, co-responsável na construção da cidadania inclusiva (a participação cidadã e a justiça social constituem, simultaneamente, pontos de partida e de chegada).

Embora o discurso da transversalidade de gênero já possa ser encontrado em alguns Ministérios e Secretarias, na prática ele ainda não aparece muito claro. De outro lado, os esforços de qualificação dos recursos humanos resultam ainda limitados em número de beneficiários/as, frente à magnitude do problema<sup>3</sup>, o que muito preocupa, pois vários programas relevantes estão se encerrando. A incorporação da questão de gênero, no cotidiano, nos processos básicos de tomada de decisão, é na verdade um objetivo a longo prazo;

[...] requer tempo, paciência, obstinação e recursos e deve ser entendido como um processo, que poderia compreender várias etapas/momentos, pois para que todas as ações e projetos passem a ser analisados com a perspectiva de gênero todos os agentes envolvidos também devem adquirir competências em matéria de gênero. (BANDEIRA apud MELO; BANDEIRA, 2005, p. 70).

Nesse sentido, o conjunto da produção conceitual, metodológica e operacional elaborada pelo Programa FORMUJER do CINTERFOR/OIT<sup>4</sup> poderia ser aplicado não somente à formação das mulheres nas competências requeridas pelos novos mercados de trabalho no contexto regional, facilitando a aquisição de recursos e capacidades das pessoas no novo mundo do trabalho, mas também à formação dos e das gestoras de políticas públicas, visando ao fortalecimento da capacidade institucional para lidar com o entoque de gênero nas políticas públicas. Um dos aspectos positivos do Programa foi o desenvolvimento de um modelo político-educativo de formação para o trabalho, que inclui a perspectiva de gênero como marco conceitual e simultaneamente estratégico da política pública, permitindo implementar ações de focalização e

---

<sup>3</sup> Por exemplo, “[...] a proposta total da ação de capacitação em gênero de servidores federais, prevista no programa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para os próximos quatro anos, atinge apenas 160 funcionários, considerando que são 374 programas previstos no PPA, nem mesmo os gerentes de cada um dos programas seriam capacitados” (CFEMEA, **Jornal Fêmea**, 2003).

<sup>4</sup> “Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos en América Latina” - FORMUJER. Fonte: Portal del CINTERFOR/OIT ([www.cinterfor.org.uy](http://www.cinterfor.org.uy)). CINTERFOR, 2003y 2004, e LEITE, 2004.



discriminação positiva para o atendimento às populações desfavorecidas (especialmente de mulheres) (CINTERFOR, 2003).

### **3 PROCESSOS DISCRIMINADORES IMBRICADOS**

O conceito de discriminação composta visa destacar que os processos de discriminação se sobrepõem na realidade social vivenciada pelas mulheres, articulando ou imbricando eixos de poder relacionados com a raça/etnia, o gênero, a idade, a classe socioeconômica, entre outros.

É através delas que as dinâmicas do desempoderamento se movem. Essas vias são por vezes definidas como eixos de poder distintos e mutuamente excludentes; o racismo, por exemplo, é distinto do patriarcalismo que, por sua vez, é diferente da opressão de classe. Na verdade, tais sistemas, freqüentemente, se sobrepõem e se cruzam, criando intersecções complexas nas quais dois, três ou quatro eixos se entrecruzam. (CRENSHAW, 2002, p179).

A articulação ou imbricação da discriminação racial e de gênero é uma das características mais marcantes da realidade latino-americana. Ser mulher e ser indígena, mestiça ou negra, afirmam especialistas como Bento (2000) e Beltran (2004), equivale, na maioria dos países latino-americanos, a experimentar, ao longo de toda uma existência, formas de discriminação que, articuladas na vida de uma pessoa, vulnerabilizam de maneira sistêmica, profunda e permanentemente sua qualidade de vida e seus direitos humanos, proporcionando um déficit nas suas possibilidades de desenvolvimento pleno como ser humano que supera a simples somatória das diferentes formas de opressão e discriminação. Não se trata de sistemas separados e paralelos, mas de mecanismos articulados mediante os quais se acumula poder, bens materiais e simbólicos.

As brasileiras negras (que na PNAD de 1999 representavam mais de 36 milhões de pessoas, isto é, 23% do conjunto da população brasileira e também 44% da população brasileira feminina) sofrem com as situações de exclusão mais agudas. Grande parte das trabalhadoras negras concentra-se em ocupações e setores que oferecem os piores salários, condições e possibilidades de progressão funcional, como o serviço doméstico. Se, no mesmo ano, o emprego doméstico concentrava 19% da população feminina

economicamente ativa, 56% delas eram negras. Além disso, é necessário levar em conta que no emprego doméstico há uma grande quantidade de trabalhadoras “sem carteira assinada”, isto é, sem proteção legal.

Seja nas regiões mais pobres, seja no conjunto do País, as mulheres negras vivem em piores condições de emprego, caracterizadas por uma grande instabilidade, ocupando os níveis mais baixos da escala ocupacional, ganhando um salário médio inferior ao masculino. A hierarquia salarial coloca os homens brancos nas posições mais altas, seguidas dos homens afro-brasileiros, as mulheres brancas e por último as mulheres negras.

O relatório CEDAW, apresentado pelo Governo Brasileiro e elaborado conjuntamente com os movimentos organizados de mulheres (CEDAW, 2002, p. 104), que utilizou como fundamento os resultados da PNAD de 1999, destacou algumas características dessa hierarquia das remunerações no Brasil:

Destaca-se, em primeiro lugar, o fato de que a educação não é o fator prioritário que explica por que não-brancos e mulheres têm rendimentos inferiores. O preconceito de cor reflete-se no fato de tanto homens como mulheres brancas terem rendimentos superiores aos seus congêneres não-brancos, qualquer que seja o nível educacional. O preconceito de gênero reflete-se no fato de os homens brancos e não-brancos terem rendimentos superiores às mulheres brancas e não-brancas, qualquer que seja o nível educacional. Finalmente há que observar que as diferenças de rendimento entre homens e mulheres (sejam brancos ou não-brancos) diminuem na medida em que aumenta o nível educacional. No nível de até 3 anos de estudo, as mulheres brancas recebem 40% do que recebem os homens brancos. Entre os não-brancos, as mulheres recebem 42% do que recebem os homens. Por outro lado, entre os/as que possuem formação universitária, as mulheres recebem 55% do que recebem os homens, tanto na população branca quanto na população não-branca. (CEDAW, 2002, p. 104)

Se as conseqüências da discriminação de gênero são uma subjetividade fragilizada, a eleição de profissões e ocupações pouco prestigiadas e mal remuneradas, a dificuldade de inclusão no emprego formal e de progressão funcional por conta das responsabilidades com os cuidados da família, o assédio sexual, etc., no caso das mulheres negras, essas conseqüências se ampliam ou potenciam a partir do racismo que vivenciam. As famílias com chefia feminina negra são as mais pobres, com renda média 55% menor que as (famílias com chefia feminina branca. O acúmulo de trabalho

remunerado e não-remunerado pesa agudamente sobre o corpo e a mente dessas mulheres, muitas delas morrem antes do tempo por falta de atendimento médico ou pelo próprio racismo exercido pelo sistema de saúde. Contrariando a tendência mundial da expectativa de vida maior das mulheres, quando comparadas com os homens, no Brasil, as mulheres negras morrem antes que os homens brancos. Essa realidade não é uma simples estatística; é também e principalmente uma questão política (ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS, 2001, p. 5).

Entretanto, obter dados e análises confiáveis sobre a imbricação das discriminações de gênero e raça/etnia não é uma tarefa simples. São poucos os estudos sobre a inserção das brasileiras no mercado de trabalho que consideram a situação das mulheres negras, apesar do seu predomínio na população economicamente ativa. Segundo o CEERT (apud FIG/CIDA, 2000), os poucos estudos disponíveis apresentam as seguintes características:

- são descontínuos, dependendo dos interesses específicos das instituições de financiamento e fomento à pesquisa, e dos interesses pessoais dos e das pesquisadores(as);
- ocupam-se preferencialmente da questão racial, sem examinar de maneira aprofundada e comparativa a questão de gênero (brancos/as e negros/as).

O tema da articulação ou imbricação dos processos de discriminação IIC gênero e raça/etnia está ganhando uma importância maior nas Ciências Sociais e nas Políticas Públicas latino-americanas, especialmente no Brasil. Entre outros fatores determinantes desse avanço, é necessário mencionar a denúncia formal apresentada em 1992 em Genebra sobre o não cumprimento da Convenção OIT nº 111, ratificada pelo Brasil. A denúncia foi elaborada pelo movimento negro e o movimento sindical (especialmente bancários de Florianópolis), com apoio do CEERT (de São Paulo). A década de 90, globalmente considerada, foi marcada por fatos importantes, como a participação do Brasil nas conferências internacionais pela igualdade racial (Salvador, 1995 e Washington, 1997); a criação do Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (INSPIR - 1995), com participação das

centrais sindicais brasileiras; a criação do Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação.

É necessário ainda destacar que esses fatos tiveram conseqüências importantes na realização de estudos específicos, como, por exemplo, a elaboração do Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho (INSPIR/DIEESE; 1999); ou o retrato da discriminação racial desde o enfoque de gênero produzido pela Articulação de Mulheres Brasileiras (2001) para subsidiar a III Conferência Mundial contra o Racismo (realizada na África do Sul, em 2001). Também devemos destacar aqui o estudo elaborado pelo CEERT, procurando evidenciar a dupla discriminação racial e de gênero, no interior das empresas privadas (BENTO, 2000). E, ainda, o estudo coordenado por Osorio (2006) sobre as desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil.

Na presente década, foram fatos muito importantes a criação das duas Secretarias Especiais (de políticas para as mulheres - SPM e de promoção da igualdade racial - SEPPIR) que visam transversalizar respectivamente a questão de gênero e a questão racial, nas políticas públicas elaboradas pelos diversos setores do governo federal (trabalho, saúde, educação, assistência social, entre outras), e o desenvolvimento de vários estudos, ações e projetos no contexto do Programa da OIT sobre gênero, raça, pobreza e emprego (OIT, 2006).

Chegados neste ponto, é necessário afirmar que os estudos raciais no Brasil já não mais deveriam se constituir uma constatação da discriminação, pois como já foi dito anteriormente, com as mulheres em seu conjunto, resulta hoje desnecessário produzir mais dados ratificadores ou fundamentadores de políticas, para eliminar o desfavorecimento sofrido quotidianamente pelas mulheres negras. Esses dados já foram coletados e analisados; é necessário, agora, aprofundar os sentidos, as metamorfoses e as conseqüências das discriminações articuladas ou imbricadas, focalizar e evidenciar aspectos da produção e da reprodução das desigualdades que poderiam ser úteis para o desenho de políticas superadoras.

Um exemplo: estudar as trajetórias educativas e os percursos profissionais das mulheres negras, especialmente visando evidenciar aquelas bem sucedidas, isto é, compreender quais são os fatores determinantes do

aumento da sua participação, na distribuição de bens e recursos materiais e simbólicos. Dito de outra maneira: como essas mulheres negras chegaram ao poder?

As pesquisas mais recentes sobre as mulheres e o poder permitem vislumbrar uma elite feminina branca, duplamente discriminada (no conjunto das mulheres, mas também da elite masculina com poder) (LEÓN, 1994). Mas não dizem muito respeito às poucas mulheres negras com poder manifesto, que acabariam reduzidas a uma elite discriminada de quatro maneiras diferentes: no conjunto das mulheres, no conjunto dos negros, da elite masculina, e da elite feminina branca. Estudar a elite feminina negra aportará conhecimento sobre as maneiras de quebrar os circuitos da discriminação de gênero e racial, propiciando o entendimento dos percursos dessas mulheres na ciência, na política, nas empresas, o grau e a profundidade das mudanças sociais, a resistência e a metamorfose das discriminações de gênero e raça/etnia. Pois se essas mulheres obtiveram um capital social e cultural que o modelo tradicional lhes negava, isto não significa que já não sejam alvo da discriminação.

Uma questão que permeia este tópico é a tensão observada por alguns autores especializados em políticas sociais, entre o desenvolvimento de políticas universais e focalizadas. Há um debate sobre a constitucionalidade das políticas focalizadas, e se estas entram em conflito ou não com as políticas universais. Nesse sentido, são muito ilustrativas as reflexões do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2005 (PNUD, 2006, p. 118):

Trata-se da redução da desigualdade e da integração efetiva dos grupos discriminados, tanto na vida política quanto na vida social, tendo presente as especificidades dos grupos e da realidade do país. Esse é o papel das políticas de reparação que devem ser desenhadas e implementadas. O problema central é saber se o tema é tratado justa e democraticamente. Para responder a essa questão, é necessário refletir sobre dois pontos fundamentais: se os formuladores de políticas são sensíveis ao tema da iniquidade quando são desenhadas as políticas de desenvolvimento e se existe interesse real em fazer políticas que ofereçam maiores oportunidades aos grupos excluídos.

Nessa mesma linha de pensamento, acreditamos que as características negativas atribuídas às políticas focalizadas são elementos de uma gestão governamental, inserida em um contexto de Estado mínimo, e que

elas emergem ainda nas pretensas políticas universalistas desses Estados na atualidade. Assim, podemos pensar numa dupla correlação de conceitos e princípios, ambos igualmente válidos, e não mutuamente excludentes, que a noção de tensão anteriormente mencionada poderia sugerir.

De um lado e baseado no princípio da igualdade, seria imperativo pensar as políticas sociais universalmente; pensar políticas setoriais amplas, isto é, imaginar uma distribuição do conjunto de bens e serviços, materiais e simbólicos, produzidos por uma sociedade, através de uma constelação de políticas cada vez mais inclusivas. De outro lado, e baseado no princípio da equidade, executar programas focalizados, re-distributivos, que garantam o tratamento diferente para os desiguais - isto é, que efetivamente os diversos grupos possam atravessar as mencionadas portas de entrada para a educação, a saúde, o trabalho, etc., garantia de igualdade de oportunidade e de resultados, apesar dos diferentes pontos de partida ou das diferentes necessidades. Nesse ponto, devemos advertir que entendemos as políticas focalizadas como instrumentos de justiça a serem aplicados, temporariamente, como uma aposta num futuro diferente, no qual esse tratamento diferenciado não mais será necessário.

#### **4 A FORMAÇÃO DE GESTORES E GESTORAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Se os problemas das mulheres foram levantados inicialmente pelos movimentos organizados de mulheres, esses problemas foram posteriormente incorporados, na agenda e políticas públicas, pelos governos nacionais, em grande parte pela pressão adicional dos organismos internacionais (ONU, através das Conferências Mundiais e Declarações Regionais)<sup>5</sup>. Entretanto, muitos direitos encontram sérias dificuldades para serem implementados, em contextos de ajuste estrutural e diminuição do gasto público. De outro lado, os governos e as organizações da sociedade civil nem sempre possuem

---

<sup>5</sup> Conferências Mundiais sobre os Direitos Humanos das Mulheres: México/1 975, Copenhague/1980, Nairóbi/1985 e Beijing/1995. Em Junho de 2000, foi realizada em Nova York uma Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU para avaliar os avanços obtidos, no que diz respeito à Plataforma de Ação aprovada em Beijing (Beijing+5). Existem ainda as Declarações Regionais, fruto dos processos latino-americanos de preparação para as Conferências Mundiais: Mar del Plata/1 994, Santiago/1 997, Lima/2000 e México/2004.

lideranças qualificadas em questões de desigualdade de gênero, para participar nos conselhos de controle social das políticas sociais, defendendo os direitos das mulheres já reconhecidos pela própria legislação nacional e internacional.

Tomaremos como exemplo as políticas públicas de trabalho e geração de renda. Do grande leque de problemáticas consideradas mundialmente como desafios para o desenvolvimento das políticas públicas de trabalho com equidade (OIT, 2003), queremos aprofundar, neste momento, a análise de um eixo da ação, em processo de consolidação na nossa Região: o fortalecimento da capacidade Institucional.

Astelarra (2004) analisou os relatórios relativos à CEDAW e os planos de igualdade de oportunidades de oito países latino-americanos (Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México e Peru). Segundo a autora, a ênfase na atuação dos governos desses países foi dada, através de estratégias de produção de informação e conhecimento, e de sensibilização e formação de gestores sobre a desigualdade de gênero. Ainda são poucos os países que colocam como objetivo alcançar mudanças estruturais, nas relações de gênero, no mundo do trabalho, para além das mudanças específicas na legislação trabalhista, pois o que pretendem é a incorporação das mulheres, nos sistemas produtivos vigentes (perspectiva MED). Paralelamente, existiria uma grande popularidade de objetivos e financiamentos destinados a melhorar a formação profissional das mulheres, promovendo sua incorporação aos mercados com suas novas características.

Os governos latino-americanos tentam combater os problemas da discriminação no mundo do trabalho, a partir de organismos públicos especializados, que compõem a mencionada institucionalidade de gênero. Esses organismos podem ser de dois tipos: a) de assessoria e promoção (por exemplo, os conselhos e secretarias especiais da mulher, ou coordenações inter-ministeriais), que reúnem, publicam e difundem informação, e assessoram sobre legislação e outros elementos das políticas públicas; b) de fiscalização e punição, atuantes sobre denúncias por motivos de discriminação (delegacias e auditorias do trabalho, juizados do trabalho, entre outras instituições relevantes).

Os dois tipos de organismo precisam da formação de seus recursos técnicos (individual e coletivamente), objetivando qualificar os recursos humanos para compreender, avaliar e atuar no combate à problemática da discriminação e na promoção da igualdade. A falta de conhecimento sobre as normas nacionais e internacionais, por exemplo, foi reconhecida como um claro obstáculo para a aplicação efetiva da normativa já existente. Também é necessário sensibilizar e (in)formar os interlocutores da sociedade civil organizada (trabalhadores e empresários) sobre temas de formulação, implementação e avaliação de gênero das políticas públicas de trabalho, pois sua participação é estratégica junto aos gestores públicos, nos organismos tripartites e paritários de diálogo social.

Uma chave-mestra para atingir um patamar razoável, no combate à discriminação no mundo do trabalho no século XXI, estaria constituída pela formação de diversos recursos humanos - técnicos governamentais, empresários, trabalhadores, legisladores, entre outros -, e pelo fortalecimento da capacidade institucional, através de diversas estratégias e componentes, como organização de materiais indispensáveis, desenvolvimento de campanhas de informação e sensibilização, formulação de modelos alternativos para a formação específica, desenvolvimento de capacidades pessoais e institucionais. Assim o entenderam diversos organismos internacionais, com atuação na Região, e os governos dos países envolvidos, desenvolvendo múltiplos esforços como contrapartes ativas, nos programas de formação implementados.

Apesar das especificidades dos programas regionais e suas implementações nacionais, podemos identificar algumas características positivas semelhantes, nesses programas orientados ao fortalecimento institucional:

- trabalham com grupos de instituições nacionais/locais, favorecendo o intercâmbio e a articulação de diferentes setores governamentais, e desses com a academia e com os movimentos sociais, no combate à discriminação de gênero no mercado de trabalho; postula-se que é necessária essa articulação visando a um impacto de largo alcance;
- a abordagem da problemática de gênero não se realiza de maneira isolada, mas articulada com a problemática decorrente da raça1etnia, na



formação e inserção; postula-se que gênero e raça/etnia são condicionantes estruturantes do mercado de trabalho na Região;

- existe uma preocupação explícita pela abordagem da pobreza e sua feminização - não somente é destacada a preocupação com os setores mais vulneráveis da população, mas também a necessidade de reverter o fenômeno de feminização da pobreza - as mulheres têm mais possibilidades de cair na situação de pobreza;
- existe uma preocupação por entender a cidadania das mulheres pobres, no que se refere aos direitos e necessidades, para além da compreensão da pobreza feminina, em termos de carências e necessidades básicas insatisfeitas - conceito de pobreza humana não baseado nas possessões, mas no que é possível e o que é vedado fazer;
- a construção de cada projeto nacional é única, respeitando os contextos específicos, participativa (com relação especialmente aos governos nacionais, mas também na articulação com os movimentos de mulheres, negro• sindicais locais), e essa experiência ao mesmo tempo constitui a fonte da articulação de atores/instituições e o objeto da capacitação das equipes técnicas; si
- o desenvolvimento de uma reflexão de gênero intra-institucional própria do organismo internacional, foi anterior e/ou se desenvolveu paralelamente ao trabalho junto às instituições nacionais e levou gradativamente à transformação dos instrumentos de trabalho, da estrutura institucional e das prioridades de agenda.

Meentzen e Gomariz (2002) afirmam que os manuais e os programas para capacitação e desenvolvimento de políticas institucionais e públicas, com perspectiva de gênero utilizados na Região, registram uma tendência à simplificação da temática, sob o suposto de que técnicas e instrumentos são capazes de vencer preconceitos sexistas presentes nas culturas institucionais e sistemas cognitivos, o que significa a subestimação da persistência de modelos discriminatórios de gênero no mundo do trabalho, no mundo educativo, no mundo da política, na vida cotidiana. Também podem passar a impressão de que não são necessárias especialistas em questões de gênero, ou qualificação

específica, nem recursos financeiros e de tempo específicos. Propiciados em grande medida por agências internacionais, esses manuais e programas também podem criar resistências nacionais ou locais, pois são avaliados como imposição de conceitos, desde o exterior ou desde outras culturas - “importação de problemas alheios”, argumento que se ouve com lamentável frequência.

Com relação à formação de gestores e ao mundo do trabalho, podemos destacar duas questões-chave que não foram abordadas de maneira sistemática e que não podem ser resolvidas somente através de módulos ou outros materiais para a formação de gestores:

- **a subjetividade dos e das formandos(as):** Onde está escondido, oculto, o machismo, racismo, xenofobia dos e das formuladores(as) e executores(as) de políticas públicas? E o que acontece com a subjetividade das e dos beneficiárias(os) das políticas públicas, como recebem o novo tipo de políticas? Como atacar com eficiência esses preconceitos? Como registrar dados objetivos e subjetivos das mudanças na situação das mulheres e dos homens? Como coletar e analisar as expectativas das mulheres sobre as mudanças nos homens, e vice-versa?
- **a interface entre a formação e a prática profissional:** A maioria dos programas foi concebida pensando em formandos e formandas que não possuem conhecimentos sobre as questões de gênero (‘tábulas rasas’ sobre as quais o texto de gênero ainda está por ser escrito). Entretanto, gostemos ou não do conteúdo da formação que os e as formandos(as) receberam anteriormente, certamente essa formação não é homogênea; está atravessada e enviesada pelas próprias questões de gênero. Portanto, qual é a formação das pessoas antes de iniciar sua qualificação em temas de gênero? Como podem ser articulados esses saberes prévios e os novos? Como desconstruir os saberes que obstaculizam uma prática democrática, para construir novos saberes? O que fazer com os conflitos inconciliáveis? Como construir compromissos aceitáveis?

O Relatório de Implementação da Política Nacional para as Mulheres do ano de 2005 apontou desafios desta natureza:

Esta primeira fase do PNPM permitiu aos atores envolvidos na sua implementação vivenciar que é necessário mais que sensibilização e comprometimento: é preciso que de fato ocorra o diálogo entre os instrumentos de planejamento, as mudanças nas formas de operar e alocar recursos humanos e financeiros que permitam a efetiva absorção do tema pela administração pública como um todo e, principalmente, pelos órgãos, em geral, arredios a este debate (BRASIL, 2006, p. 100).

## 5 CONCLUSÃO

Não se trata aqui de propor uma única formação de gestores que os transforme em especialistas de gênero, ou de propor uma única modalidade de incorporação das questões de gênero, nas políticas públicas setoriais, ou ainda, de propor a universalização de todos os programas e projetos destinados à melhoria da vida de grupos específicos de mulheres. Propomos incorporar, nas ações e decisões quotidianas na esfera pública, na *res publica*, a permanente interrogação: modificam-se as condições de vida das mulheres? Modificam-se as relações de gênero?

A mesma pergunta procede com outros tipos de discriminação que geram pobreza e desigualdade, como a raça/etnia, e que afetam a grande parte da população. Cientes de que não poderemos mudar radicalmente as políticas públicas da noite para o dia, é necessário continuar o trabalho que as feministas iniciaram há vários séculos, pois, observando o longo caminho percorrido e as conquistas obtidas, sabemos hoje que outro mundo é possível.

Sintetizando, para o sucesso na consecução dos objetivos de justiça social constantes nas legislações dos nossos países, consideramos importante refletir e propor a superação de três desafios:

- a) a institucionalidade de gênero, que promove a dupla incorporação da problemática de gênero nas políticas públicas - observando a tensão entre o transversal e o específico das estratégias e da metodologia promotora;
- b) a imbricação dos processos discriminatórios de gênero e raça, que se apresentam articulados na realidade - observando a

tensão entre o universal e o focalizado na cobertura das políticas públicas;

- c) a formação de gestores de políticas pública, que se insere em toda a estrutura de governo - observando a tensão entre o multissetorial e/ou multidisciplinar e o setorial/disciplinar.

## REFLECTIONS ON EQUITY PROMOTING POLICIES

### ABSTRACT

This article intends to reflect on what the limits and challenges are for the promotion of gender equity through public policies. Our analysis aims at developing three types of challenges: a) the institutionality of gender that promotes such incorporation - observing the tension between the transversal and the specific of promoting strategies; b) the imbrication of the discriminatory processes of gender and race - observing the tension between the universal and the focused on the cover of policies; and c) the formation of public policy managers - observing the tension between multi sectoral and/or multi-disciplinary and sectoral/disciplinary.

Keywords: Gender Discrimination. Gender Institutionalily. Public Policies. Manager Qualification.

### REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. **Mulheres Negras** - Um retrato da discriminação racial no Brasil, Brasília, 2001.

ASTELARRA, Judith. **Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina**. Santiago de Chile: CEPA, 2004.

BANDEIRA, Lourdes; VASCONCELOS, Márcia. **Equidade de Género e políticas públicas: reflexões iniciais**. Brasília: Agende, 2002.

BARRIG, Maruja. *El Mundo al revés: imágenes de la Mujer Indígena*. Buenos Aires: CLACSO, 2001.

BELTRÁN, Elizabeth Peredo. **Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina**. Santiago de Chile: CEPAL, 2004.

BENTO, Maria A. S. (org.). **Ação afirmativa e diversidade no trabalho.** Desafios e possibilidades. São Paulo: CEERT/Conselho Regional de Psicologia, 2000.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. **Relatório de Implementação** - 2005. Brasília, 2006.

CEDAW. **Relatório Nacional Brasileiro**, Brasília, 2002.

CEPAL. **Eqüidade, desenvolvimento e cidadania.** Rio de Janeiro: 1d. Campus, 2002.

CINTERFOR. **Gênero y Formación por competencias - Aportes conceptuales, herramientas y aplicaciones.** Montevideo, 2003.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o Encontro de Especialistas miii Aspectos da Discriminação Racial relativos ao Gênero. **Revista Estudos Feministas**, v.10, n. 1, p. 171-188, 2002.

DAEREN, Lieve. **Enfoque de gênero en la política econômica laboral.** El estado del arte en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

FIG/CIDA. Gênero no mundo do trabalho. **I Encontro de Intercâmbio de Experiências do Fundo de Gênero no Brasil.** Brasília, 2000.

GUZMAN, Virginia. **La institucionalidad de gênero en el estado:** Nuevas perspectivas de análisis. Santiago de Chile: CEPAL, 2001.

INSPIR/DIEESE. **Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho.** São Paulo, 1999.

LEÓN, María A. G. de. **Elites Discriminadas.** Barcelona/Bogotá: Anthropós, 1994.

MEENTZEN, Angela; GOMARIZ, Enrique. **Aplicando ia Democracia de Gênero.** Estudio sobre la implementación metodológica y operativa de la Democracia de Gênero en la planificación y evaluación de projetos. Berlín: Fundação Heinrich Böll, 2002.

MELO, Hildete P. de; BANDEIRA, Lourdes. **A pobreza e as políticas de gênero no Brasil.** Santiago de Chile: CEPAL, 2005.

OIT. **La hora de la igualdad en el trabajo** - Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Ginebra, 2003.

\_\_\_\_\_. **Gênero, raça, pobreza e emprego:** o Programa GRPE no Brasil. Brasília, GRPE/OIT, 2006.

ONU. **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing con la Declaración Política y el Documento Final Beijing+5.** Nueva York: Departamento de Información Pública, 2002.

OSÓRIO, Rafael G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil.** Brasília: GRPE/OIT, 2006.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano:** racismo, pobreza e violência - 2005. Brasília, 2006.

YANNOULAS, Silvia. **Perspectivas de Gênero y Políticas de Formación e Inserción Laboral en América Latina.** Buenos Aires: RedEtis (IIPE/IDES), n. 4, 2005. (Serie Tendencias y Debates). Disponível em: <[www.redetis.org.ar](http://www.redetis.org.ar)>.