

Aspectos gerais sobre políticas públicas de gênero. Objetivos e desafios

Helena Mercês Claret da Mota

Procuradora de Justiça Militar.

Coordenadora do “Projeto Pró-Igualdade de Gênero e Raça (PPIGR) do Ministério Público Militar – Mostra a cara, MPM!”, da Secretaria de Direitos Humanos, Direito Humanitário e Relações Internacionais do MPM.

Data de recebimento: 10/01/2022

Data de aceitação: 12/01/2022

RESUMO: O trabalho faz uma análise geral sobre o tema da igualdade de gênero e sobre a importância da incorporação da perspectiva de gênero em políticas públicas em nível global. O artigo aborda a conceituação de papéis de gênero e transita sobre a incorporação da perspectiva de gênero em políticas públicas, seus objetivos e desafios, tratando também da igualdade de gênero no serviço público.

PALAVRAS-CHAVE: Gênero. Política pública. Política de gênero.

ENGLISH

TITLE: General Aspects about Gender Public Policies. Goals and Challenges.

ABSTRACT: The paper makes a general analysis on gender equality and the importance of incorporating the gender perspective in public policies worldwide. It begins with the conceptualization of gender roles and goes on the incorporation of gender perspective in public policies, its objectives and challenges, also addressing gender equality in public service.

KEYWORDS: Gender. Public Policy. Gender Policy.

SUMÁRIO

1 Introdução – 2 Papéis de gênero – 3 Integração da perspectiva de gênero em políticas públicas – 4 A perspectiva de gênero no serviço público – dados mundiais – 5 Desafios no desenvolvimento e implementação de políticas de gênero – 6 Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

A igualdade de gênero se materializa quando mulheres e homens têm direitos, responsabilidades e oportunidades iguais. Toda a sociedade é afetada pela desigualdade de gênero, que gera reflexos em questões como o desenvolvimento social e a prosperidade econômica.

A integração da perspectiva de gênero na elaboração de políticas públicas deve ter como objetivo principal, além da inserção quantitativa de mulheres em diferentes atividades, a busca pela qualidade da inserção, com garantia de igual acesso ao poder, aos recursos e às oportunidades, do trato com dignidade, respeito e justiça.

Entretanto, o objetivo não acontecerá de um dia para o outro. Como mudança em conceitos e gestão, leva tempo e necessita da adoção das melhores práticas para construir uma cultura de promoção da igualdade de gênero voltada para o trabalho, a segurança econômica, a saúde e o bem-estar.

A capacidade de influenciar decisões, participar e dar voz às necessidades e aspirações de cada indivíduo, considerado individualmente e no seu papel social, requer uma variedade de estratégias de igualdade de gênero que envolva a promoção, a divulgação e aplicação dos direitos econômicos e sociais das mulheres e na integração da perspectiva de gênero nas leis, políticas e planejamento em todas as esferas governamentais, por meio do favorecimento ao desenvolvimento coletivo e individual de homens e mulheres e do desenvolvimento da liderança.

De acordo com a Canadian International Development Agency (CIDA)¹:

O empoderamento trata sobre homens e mulheres ganharem controle sobre as suas vidas através da aquisição de competências e capacidades que lhes permitam tomar decisões, determinar escolhas e influenciar as orientações econômicas, sociais e políticas das suas comunidades. O objetivo global do empoderamento deve ser um maior acesso e controle sobre os serviços públicos e sobre os benefícios do crescimento econômico. O empoderamento é tanto um processo como um resultado. Só as mulheres podem dar poder a si próprias para fazer escolhas ou para falar sobre as escolhas em seu próprio nome. Contudo, as instituições, incluindo as agências de cooperação internacional, podem apoiar processos que desenvolvam e aumentem a autoconfiança das mulheres e as ajudam a definir suas próprias agendas.

2 PAPÉIS DE GÊNERO

Conceitualmente, o gênero se refere à construção social da identidade de “homem” e “mulher”, sendo, fundamentalmente, o papel atribuído respectivamente a homens e mulheres, de acordo com normas e tradições culturais. Neste sentido, podemos dizer que os papéis de gênero resultam de estereótipos e presunções sobre “poderes” e “deveres” atribuídos a homens e mulheres dentro da sociedade, em cada país e sua cultura, não se baseando somente em características biológicas ou físicas.

Entretanto, o conceito não se esgota nas searas social e cultural. Os papéis de cada gênero incluem tarefas e responsabilidades, direitos e deveres de mulheres e homens também no contexto econômico e político, tendo impacto, ainda, no acesso de cada gênero aos recursos e, principalmente, no poder de decidir.

No Brasil, o conceito de gênero foi incorporado pelo feminismo e pela produção acadêmica sobre as mulheres no final da década de 1970 e, desde então, embora ainda relativamente pouco explorado no que se refere a consolidação de leis, políticas públicas e programas governamentais voltados

¹ CIDA GENDER AND TRADE, 1999.

ao tema, o conceito tem sido interpretado de formas distintas por diferentes linhas do feminismo. Para Marília Carvalho², “a utilização atual mais comum do conceito é a proposta pelo feminismo da diferença”. Isso rejeita presunções de feminismo de igualdade, que afirma que as únicas diferenças que efetivamente existem entre o homem e a mulher são biológicas e sexuais e que as outras diferenças observáveis são culturais, derivadas das relações de opressão, e que, portanto, devem ser eliminadas para dar lugar às relações entre seres "iguais".

De acordo com Marta Farah³:

Para os teóricos da diferença entre homens e mulheres, o conceito de gênero refere-se a traços culturais femininos (ou no polo oposto, traços masculinos) construídos socialmente sobre uma base biológica. Constrói-se assim uma polarização binária entre os gêneros, na qual a diferença é concebida como a categoria central de análise e que é fundamental na definição de estratégias de ação. As diferenças entre homens e mulheres são enfatizadas, estabelecendo uma polarização entre masculino e feminino, produção e reprodução e público e privado. Para o feminismo da diferença, o poder concentra-se na esfera pública, e é nesta polaridade que se encontra a origem da subordinação das mulheres. Entretanto, a linha pós-estrutural destaca o carácter histórico das diferenças entre os gêneros e a própria construção social da percepção da diferença sexual. Esta linha de pensamento chama a atenção sobretudo para a necessidade de romper com a homogeneização interna a cada um destes campos – o feminino e o masculino – reconhecendo a existência de diversidade dentro de cada um deles, o que exige que outras dimensões das relações sociais como a raça, a classe e a geração sejam incorporadas na análise.

É necessário se considerar, ainda, que “mulheres” e “homens” não são grupos homogêneos, com objetivos e necessidades únicos e exclusivos. É importante levar em conta que, dentro de cada grupo de gênero, há distinções internas relativas a idade, etnia, orientação sexual, identidade de gênero e condição social, para citar as principais características. Dessa forma, Marília Carvalho⁴ afirma que, além das desigualdades encontradas em cada grupo internamente:

² CARVALHO, Marília, 1998.

³ FARAH, Marta, 2006.

⁴ CARVALHO, Marília, 1998.

[...] o conceito de gênero, sob o foco da diferença, ao enfatizar as relações sociais entre os sexos, permite o reconhecimento da existência de desigualdades entre homens e mulheres que acarretam o desequilíbrio de poder como um dos componentes centrais dessas relações sociais. Ao se admitir a existência de diferenças no conceito de gênero, se constata a ocorrência de desigualdade entre mulheres e homens, e tal constatação se torna fundamental na definição de estratégias de ação nas políticas públicas de incorporação da perspectiva de gênero e programas governamentais.

3 INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA DE GÊNERO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são ações governamentais caracterizadas por certos objetivos que refletem ou traduzem uma interação de interesses que visam à criação dos programas governamentais⁵. Um programa governamental, por sua vez, consiste numa ação de âmbito mais limitado, por meio da qual uma política pública é colocada em funcionamento⁶. A integração da perspectiva de gênero na elaboração das políticas relacionadas ao tema deve levar em consideração tanto os interesses e preocupações das mulheres como os dos homens, como titulares de direitos. Em consequência, o ideal é que a incorporação da perspectiva de gênero busque o equilíbrio em todas as fases e níveis das políticas, programas e projetos, considerando-se a diferença entre mulheres e homens no acesso e controle sobre o poder, recursos, direitos humanos e instituições, incluindo o sistema de justiça de acordo com o país, a região, a idade, a origem étnica ou social. O objetivo da integração da perspectiva de gênero precisa ter em conta as diferenças na concepção, implementação e avaliação de políticas públicas e programas governamentais para que beneficiem tanto as mulheres como os homens e não terminem por aumentar a desigualdade.

Na maior parte do mundo, as mulheres são desfavorecidas quanto ao *status* que ocupam na sociedade e em aspectos da economia, na administração e na política. Em razão do desfavorecimento, enfrentam

⁵ REIS, Elisa, 1989.

⁶ DRAIBE, Sonia, 1991.

discriminações. Isso se deve a inúmeras razões; todavia, todas as razões podem ser enquadradas no denominador comum da desigualdade. A desigualdade não é apenas uma ameaça aos direitos humanos básicos das mulheres, mas representa também uma ameaça ao desenvolvimento social e econômico das sociedades. De acordo com o United Nations Population Fund (UNFPA)⁷, “a igualdade entre os sexos é, acima de tudo, um direito humano”.

A integração da perspectiva de gênero em políticas públicas é, portanto, uma estratégia para minimizar as desigualdades. Para a Netherlands Development Organization (SNV)⁸:

A integração de uma perspectiva de gênero e análise de gênero em todas as fases de concepção, implementação e monitorização de projetos, programas, políticas ou planejamento em todos os níveis (local, regional, nacional) é essencial para alcançar resultados sustentáveis no trabalho. A integração da perspectiva de gênero não é uma questão de agir de acordo com a última moda na cooperação para o desenvolvimento, mas sim de criar e assegurar a justiça de gênero.

A integração da perspectiva de gênero em políticas públicas e programas governamentais é fundamental para a criação de riqueza para mulheres e homens, não só nos grandes centros urbanos, nos quais a informação é mais facilmente difundida, mas também nas zonas mais afastadas dos grandes centros populacionais, favorecendo a diminuição de desigualdades que recaem sobre as mulheres e que são recorrentes já a partir do núcleo familiar, tais como a falta de direitos de propriedade, falta de acesso à educação e divisão desigual do trabalho, além de fomentar a capacidade das mulheres de ganharem um rendimento melhor no mercado de trabalho.

Em geral, as mulheres enfrentam desigualdades no acesso e remuneração no mercado de trabalho devido à simples discriminação, restrições sociais à mobilidade e falta de reconhecimento de direitos. Ademais, em muitas sociedades, as normas de gênero restringem a

⁷ UNFPA Gender Equality: An End in Itself and a Cornerstone of Development, 2006.

⁸ SNV Gender Mainstreaming, 2010.

capacidade das mulheres de trabalharem e de se autossustentarem. Em tais culturas, a desigualdade de gênero é acentuada pelo arranjo social no qual a mulher é o elo mais fraco da cadeia de valor, o que acarreta mais dificuldade na elaboração de políticas públicas e implementação de programas de governo que busquem a melhoria das possibilidades das mulheres no mercado de trabalho e na tomada de decisões.

Segundo ainda a SNV⁹, “a desigualdade de gênero a nível familiar e a nível da cadeia de valor afetam o crescimento econômico a nível nacional. Todas as desigualdades somam-se e formam um enorme estrangulamento para um maior desenvolvimento.” Conclui-se, portanto, que a busca pelo equilíbrio nos papéis de gênero não é apenas questão filosófica ou de ideologia. Além das discussões acadêmicas, a integração da perspectiva de gênero em políticas públicas e ações governamentais propicia o progresso econômico e o reconhecimento de direitos que favorecem o desenvolvimento das sociedades.

4 A PERSPECTIVA DE GÊNERO NO SERVIÇO PÚBLICO – DADOS MUNDIAIS

Segundo a Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)¹⁰, a diferença salarial entre os gêneros existe na maioria dos países, e, ao contrário do que se pode supor, os países mais ricos não têm necessariamente melhores dados quando se trata de igualdade salarial. Isso significa que a igualdade de gênero não é resultado automático do desenvolvimento econômico, mas, como constatado nos parágrafos anteriores, exige o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas específicas para atingir o objetivo da redução da desigualdade salarial, no serviço público e no setor privado formal.

Em nível global, as mulheres ganham significativamente menos do que os homens para fazerem o mesmo trabalho, mesmo nos países

⁹ SNV Gender Mainstreaming, 2010.

¹⁰ OECD Gender Equality in Public Sector, 2019.

plenamente desenvolvidos. Disparidades ocorrem tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento no que se refere ao trabalho assalariado, segundo informa o World Bank¹¹ sobre dados relevantes relativos à igualdade de gênero no serviço público.

Foi constatado que, globalmente, em média, o serviço público conta com uma taxa mais elevada de mulheres empregadas do que no setor privado formal, com cerca de 41% (quarenta e um por cento) de mulheres no primeiro e 38% (trinta e oito por cento) no segundo. Embora na maioria dos países as mulheres representem uma menor proporção de emprego do que os homens, tanto no serviço público como no setor privado, o serviço público demonstra mais capacidade em administrar a igualdade de gênero.

Os dados sugerem que o serviço público emprega maior proporção de mulheres e oferece, em razão das leis que o regulamentam, o pagamento de salários sem discriminação de gênero, além de proporcionar segurança no emprego. Todavia, embora a igualdade salarial seja uma realidade no serviço público, existe uma significativa segregação profissional por gênero, com as mulheres sub-representadas no topo das carreiras públicas e em ocupações de liderança. Assim, a busca pela igualdade de gênero exige políticas destinadas não só a representação das mulheres no ingresso e manutenção do emprego no serviço público, mas também a incentivar a promoção aos cargos mais elevados das carreiras e às posições de liderança.

5 DESAFIOS NO DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE GÊNERO

Trabalhar com a integração da perspectiva de gênero implica em mudanças na forma de funcionamento de uma fábrica, escritório, comércio, fazenda ou na administração pública. Leva tempo e desafia tanto os valores e métodos vigentes quanto a autoestima do indivíduo no trabalho, seja no setor público ou privado formal. Toda a mudança é um desafio e traz obstáculos que podem parecer inéditos, mas não são.

¹¹ THE WORLD BANK, Governance for Development, 2019.

Conforme Ulf Westerberg¹²:

Aqueles que trabalham com a integração da perspectiva de gênero são por vezes recebidos com comentários que mostram a pouca importância que algumas pessoas atribuem à questão e à necessidade de lidar com ela de uma forma estruturada na organização. Comentários como “Será que todos os homens devem ser como as mulheres agora?”; “Não vejo porque preciso frequentar um curso, todos estamos familiarizados com tais assuntos”; “Temos outras coisas para fazer”. “Vamos concentrar-nos na nossa atividade principal”; e “A igualdade de gênero é ideologia” são recorrentes e fazem parte da crítica ao desenvolvimento e gerência de políticas de gênero.

Para Westerberg, as observações depreciativas sobre o tema podem alcançar pessoalmente os gestores que planejam e implementam estratégias de igualdade de gêneros:

Isto nem sempre acontece, mas pode ser uma boa ideia estar preparado para o fato de que os processos de mudança tendem a suscitar sentimentos fortes. Isto se deve a uma falta de consciência sobre as implicações da integração da perspectiva de gênero ou mesmo da incapacidade de compreender o que o processo de mudança envolve.

As decisões relativas a políticas e programas públicos precisam considerar as necessidades e situações daqueles a quem se dirigem. De outra forma, podem conduzir a soluções inadequadas. A integração da perspectiva de gênero deve ser uma estratégia inclusiva, cujo objetivo que se destina a integrar as necessidades de todas as pessoas. É interessante observar que as políticas e programas públicos não podem considerar as mulheres como um “grupo vulnerável”, uma vez que representam mais de metade da população mundial, mas devem ser estratégia para sua inclusão.

6 CONCLUSÃO

Todas as questões de igualdade de gênero precisam ser integradas nas fases da elaboração de políticas sobre o tema, mas é especialmente

¹² WESTERBERG, Ulf, 2007.

importante considerá-las na fase de planejamento, quando os problemas e necessidades dos beneficiários são identificados e as soluções são definidas. Outros fatores que são igualmente importantes, para assegurar a integração adequada da perspectiva de gênero, são a vontade política, o empenho e sensibilização para as questões de igualdade de gênero, difusão do conhecimento e disponibilidade de informação.

O mais importante a se considerar é que a igualdade de gênero não é o simples acréscimo de mulheres para a contabilização de números e estatísticas. Assegurar a igual participação de mulheres e homens em diferentes atividades e na tomada de decisões é o passo inicial necessário e um objetivo. Contudo, a presença quantitativa de mulheres em diferentes atividades não conduz automaticamente à conclusão sobre uma mudança qualitativa como o objetivo final alcançado.

É uma estratégia a longo prazo e, quando devidamente abordada e implementada, a igualdade de gênero, em termos quantitativo e qualitativo, resulta em uma abordagem transformadora, construída e consolidada passo a passo, até ser plenamente integrada na concepção e execução de políticas voltadas à melhor utilização dos recursos, ao desenvolvimento social, econômico e à observância dos direitos humanos.

REFERÊNCIAS

CANADIAN INTERNATIONAL DEVELOPMENT AGENCY (CIDA).

CIDA's police on gender equality. Quebec, 1999. Disponível em: www.sice.oas.org/genderandtrade. Acesso em: 03 jan. 2022.

CARVALHO, Marília Pinto de. Gênero e trabalho docente: em busca de um referencial teórico. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 1998. In: “Gênero e Políticas Públicas”. FARAH, Marta Ferreira Santos. *Estudos sobre Feminismo*, v. 1. Florianópolis, 2006.

COUNCIL OF EUROPE. What is gender mainstreaming. *Strasbourg Cedex*, 2021. Disponível em: www.coe.int/en/web/genderequality. Acesso em: 14 dez. 2021.

DRAIBE, Sonia Miriam. Metodologia de análise de programas sociais. NEEP-UNICAMP, 1991. In: “Gênero e Políticas Públicas”. FARAH, Marta Ferreira Santos. *Estudos sobre Feminismo*, v. 1. Florianópolis, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. *Incorporação da questão de gênero pelas políticas públicas na esfera local de governo*. São Paulo: FGV-EAESP, 1998.

NETHERLANDS DEVELOPMENT ORGANIZATION (SNV). Gender Mainstreaming in Value Chain Development. *The Hague*, 2010. Disponível em: www.fao.org. Acesso em: 15 dez. 2021.

REIS, Elisa Pereira. Política e políticas públicas na transição democrática. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998. In: “Gênero e Políticas Públicas”. FARAH, Marta Ferreira Santos. *Estudos sobre Feminismo*, v. 1. Florianópolis, 2006.

THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). Gender equality in public sector employment. In: “*Government at a glance, OECD*”. Paris, 2019. Disponível em: www.oecd.org. Acesso em: 05 jan. 2022.

THE WORLD BANK. *Toward Gender Equality: the role of public policy*. Washington, DC, 1997. Disponível em: www.worldbank.org. Acesso em: 09 dez. 2021.

UNITED NATIONS POPULATION FUND (UNFPA). *Gender Equality*. United Nations, 2021. Disponível em: www.unfpa.org. Acesso em: 23 dez. 2021.

WESTERBERG, Ulf. Gender equality in public services. *Swedish Government Official Reports*. Stockholm, 2007. Disponível em: www.fritzes.se. Acesso em: 06 dez. 2021.