

Módulo de Capacitação

Participação das mulheres na gestão local e nas políticas públicas para a equidade de gênero - Cidadania e Direitos Humanos das Mulheres

Projeto URB-AL

“Sistema Intermunicipal de Capacitação em Planejamento e Gestão Local Participativa”

Autora: Ana Lucía Herrera Aguirre

Adriadna Reyes Ávila

Corporações Humanas Equador

Aval Acadêmico: Universidade Politécnica Salesiana

Distrito Metropolitano de Quito

2008

Apresentação

“Finalmente a viagem conduz à cidade de Tâmara.

Entro na cidade e caminho pelas ruas cheias de sinais que sobressaem das paredes.

O olho não vê coisas, senão figuras de coisas que significam outras coisas:

Os alicates sinalizam a casa do dentista, a tulipa sinaliza o boteco, as lanças sinalizam os soldados, a balança sinaliza o boticário.

Estátuas e escudos representam leões, golfinhos, torres, estrelas :

Sinal de que algo — quem sabe o quê — tem como símbolo um leão, um golfinho ou uma torre ou uma estrela.”

As cidades invisíveis: Ítalo Calvino.

E assim, como no caso de Tâmara, as cidades do século XXI continuam sua vocação original de ser espaços para que os cidadãos e as cidadãs façam suas vidas e para que transitem na memória, nos desejos, nos signos, nas histórias, nas marcas, nos símbolos, nas relações.

São estas últimas, **as relações**, as que sem dúvida **operam continuamente nas construções das cidades como territórios** vivos. Isto é, territórios onde homens e mulheres decidiram morar cotidianamente durante o transcurso de suas vidas e onde são solucionados os dramas, os princípios do sistema democrático, as apostas da economia e do desenvolvimento, do governo e dos diversos modos de exercê-lo, do poder, do bem-estar cotidiano; as marcas dos e das invisíveis, das expressões e relações diversas que, desde as margens, alimentados das memórias ancestrais, contribuíram

com seus questionamentos e rupturas para fazer das cidades, espaços vitais, integralmente mais humanos.

Ao se realizar um módulo de capacitação que aborde a participação das mulheres na gestão local e nas políticas públicas de equidade, supõe-se compreender que **as cidades, quanto territórios vivos, acolhem e reproduzem relações de gênero** que devem ser compreendidas pelos governos locais para que a gestão e a toma de decisões sejam feitas com equidade¹, como um mecanismo para construir a igualdade real.

E é justamente **a construção da igualdade, como fundamento do bom governo**, o que permite avançar no pleno reconhecimento das mulheres como sujeitos de direitos, e, portanto, como atoras-chaves nos processos de tomada das decisões, planificação e orçamento-programa dos governos municipais, isto é, na definição do tipo de cidade na qual desejam morar bem.

O caminho que queremos abrir com este módulo é o de levar à compreensão de que é a participação das mulheres na gestão local, o fundamento para garantir o exercício integral dos seus direitos humanos, uma vez que essa participação leva a decisões políticas acertadas nas políticas públicas locais.

Como objetivo do projeto URB-AL-9 “Sistema intermunicipal de capacitação em planejamento e gestão local participativa”, segundo este módulo de capacitação, o Distrito Metropolitano de Quito sistematiza, organiza e põe à disposição das outras cidades do mundo o pensamento político, filosófico, técnico e metodológico que fizeram possíveis os avanços na matéria de formulação e implementação de políticas públicas desde a equidade de gênero.

¹ Ou seja, elegem as melhores estratégias para que as políticas públicas, os mecanismos e os serviços derivados das decisões municipais, afetem positivamente a vida das mulheres, corrigindo a brecha de discriminação entre homens e mulheres, conseguindo resultados na igualdade de oportunidades e na plenitude da cidadania das mulheres.

Introdução	6
Metodologia	13
<i>Descrição Geral do Capítulo I</i>	
Direitos Humanos das mulheres e processos participativos locais:	
Diagnóstico Sensível das Desigualdades	18
Princípios que regem os direitos humanos, Lição I	
Resumo Temático	19
Conceitos-chave	20
Desenvolvimento Temático	22
Relações de Gênero; Relações de Poder, Lição II	
Resumo Temático	37
Conceitos-chave	38
Desenvolvimento Temático	40
Diagnóstico Participativo, Lição III	
Resumo Temático	48
Conceitos-chave	49
Desenvolvimento Temático	51
<i>Descrição Geral do Capítulo II</i>	
Inclusão do enfoque de gênero no poder local:	
A rede da institucionalização das políticas públicas	70
As políticas públicas, conceitos em relação ao gênero, Lição I	
Resumo Temático	72
Conceitos-chave	73
Desenvolvimento Temático	74
Desde os problemas e desde as necessidades das mulheres na construção da política: Contribui o gênero à gestão local? Lição II	
Resumo Temático	91
Conceitos-chave	92
Desenvolvimento Temático	93
Mecanismos para a inclusão de gênero como dimensão constitutiva da política pública, Lição III	
Resumo Temático	108
Conceitos-chave	109
Desenvolvimento Temático	110

Descrição Geral do Capítulo III

A participação social das mulheres e a idoneidade das políticas públicas para a equidade	120
As estratégias da inclusão, Lição I	
Resumo Temático	121
Conceitos-chave	122
Desenvolvimento Temático	123
As agendas pela equidade e os processos de planejamento e orçamentos locais, Lição II	
Resumo Temático	128
Conceitos-chave	129
Desenvolvimento Temático	131
A idoneidade das políticas públicas para a equidade, Lição III	
Desenvolvimento Temático	139
Bibliografia	149

Introdução

“Porque as cidades se enfrentam hoje com dificuldades sem precedente para conseguir os seguintes objetivos:

- conservar o meio ambiente e garantir um desenvolvimento duradouro,*
- favorecer uma melhor qualidade de vida e condições mais iguais para todos,*
- solucionar os problemas do funcionamento urbano e evitar a exclusão,*
- preparar uma democracia mais ativa e mais equilibrada na atual sociedade “plural”,*

Sociedade onde a mulher tem interesses de todos os níveis.

...As soluções exigem necessariamente a participação das mulheres, por legitimidade democrática e também porque é um agente essencial de renovação da dinâmica urbana.”

Carta Européia da Mulher na Cidade.

Cidade e mulheres

A economia do século XX e a acelerada urbanização que trouxe consigo, teve a cara das mulheres. Isto é, mais da metade da população que chegou aos novos centros populacionais foram mulheres cujos projetos de vida incluíam a fábrica, a presença na vida comunitária, as relações mais intensas de mercado e de consumo, mulheres produtoras que traziam suas mercadorias às urbes, filhos e filhas para serem levados à escola, **novos papéis de provisão, além dos papéis tradicionais na economia reprodutiva.**

Ao contrário das cidades do século XIX, no século XX as formas econômicas requeriam da força de trabalho das mulheres, da mobilidade da força de trabalho masculina e, portanto, se impunham relações de gênero - entre homens e mulheres - que transcendiam o tão defendido âmbito privado.

A cidade, então, foi reunindo as enormes populações de operários e operárias dos processos produtivos e industriais em marcha; novas concepções e formas de fazer a vida na cidade; **novas necessidades e interesses**; articulações entre o campo e a cidade, **novas atoras que tinham estado invisíveis aos olhos dos territórios urbanos e do Estado que são as mulheres, as quais se vinculam de novos e diversos modos com o espaço cidade.**

Desde seu surgimento, as cidades têm sido organizadas e administradas com uma visão de Estado que não chega reconhecer as mulheres como atoras e sujeitos do espaço público e privado-cidade. **O avanço na matéria executiva e legislativa municipal ainda não inclui, como fator decisivo da democracia e do governo local, as diferentes mulheres e seus interesses.**

Mas tampouco **no enredo do espaço público como lugar de encontro e de se pôr em comum a presença humana**, a pertença a um território habitado coletivamente, as mulheres têm sido levadas em conta pelas cidades, portanto, o exercício pleno da cidadania delas é seriamente limitado. “A cidade é uma memória organizada” e essa história tem deixado as mulheres de lado”.²

Então, desde as políticas urbanísticas e de desenvolvimento das cidades, mas tampouco desde a cidade como território de vida, as mulheres têm sido

² Hannah Arendt. www.iep.utm.edu/a/arendt.htm

incluídas na definição de **espaço-cidade-comum** apesar de que foi a ingerência delas como habitantes e também como autoridades, as que tinham dotado de discursos e de diferentes sentidos as cidades, deixando de lado por completo a dicotomia do privado-público na realização da vida de mulheres e de homens nos espaços urbanizados.

As cidades devem ser também para as mulheres e esse começar a ser, depende decididamente da participação social e política do coletivo das mulheres que povoam as cidades, a fim de que se convertam em verdadeiro **território para suas vidas**.

Tal como expressa Martha Alonso Vidal *estamos convencidas da reversibilidade do processo que as mulheres podemos realizar, gerando conhecimento, identificando problemas, elaborando demandas, adquirindo visibilidade social e exercendo um poder maior do que aquele que nos é reconhecido a nível individual, projetando novos espaços públicos onde as mulheres e os homens desenvolvam uma vida melhor, condição esta para a renovação democrática do projeto urbano, o grande desafio do século XXI.*³

Portanto, **a inclusão da perspectiva de gênero na gestão urbana constitui uma das estratégias principais na construção da democracia participativa**. São como sustento para a construção das ferramentas que permitem reverter essa história de exclusão.

Visão geral

O presente módulo de capacitação enfrenta o desafio de dar ferramentas conceituais e metodológicas para que os e as funcionários(as) municipais impulsionem iniciativas de inclusão e de participação social das mulheres na

3 Martha Alonso Vidal. Gênero e espaço público urbano. Parabólica, Revista Ilustrada. N.3. http://www.parabolica.org/martha_alonso.htm

gestão do governo local, mas ao mesmo tempo, deve ser um instrumento para que as diversas mulheres que moram nas cidades exerçam com poder seu direito de participação.

Este desafio, enunciado assim, encerra o reconhecimento de que a cidade, quanto território onde as comunidades realizam a vida, é um espaço geográfico vivo **onde os seres humanos, diversas mulheres e diversos homens, em distintas etapas de suas vidas, que constroem e projetam suas aspirações.** Mas estas aspirações individuais se desdobram em relação às ordens familiares, sociais, afetivas, institucionais, políticas e administrativas; construtores de valores sócio-culturais e de gênero; sistemas econômicos e de desenvolvimento direcionados aos interesses do mercado e do Estado; ecossistemas e capacidades específicas de geração de recursos indispensáveis para a vida.

Portanto, exercer o bom governo na cidade é um dos princípios da democracia. Consubstancial a um e ao outro, é a inclusão das mulheres como sujeitos de direitos nos processos participativos locais de formulação de políticas públicas, de planejamento e com a visão de uma cidade que gera uma nova distribuição de alternativas justas para os cidadãos e cidadãs que nela moram.

Conseguir esta visão não é fácil. Os valores e práticas da discriminação de gênero se reproduzem nas instituições do Estado e nos modos como se exerce o poder e na forma como se tomam as decisões nos governos locais.

Na América Latina, a visibilidade do papel das mulheres na consolidação da democracia tem significado importantes conquistas, especialmente para a promoção e reparação dos seus direitos e dos das populações que por diferentes caminhos são sujeitos à discriminação, mas também à uma carga importante de trabalho comunitário e estatal assumida gratuitamente e não valorizada pelos Estados. **Todas e cada uma das políticas sociais locais se**

apóiam no trabalho gratuito e voluntário das diversas mulheres, estejam ou não estas dirigidas a elas. De fato, na maioria dos casos estão dirigidas à continuar o trabalho, os serviços e os produtos da economia reprodutiva no Estado de forma gratuita.

Portanto, este módulo pretende dar ferramentas para visualizar e compreender as complexas relações de gênero que acompanham a vida nas cidades como sustento para a toma das decisões estratégicas municipais a favor das diversas mulheres e da equidade de gênero. Significa o reconhecimento da participação social das mulheres como um direito e da inclusão do enfoque de gênero na gestão municipal como um princípio que gera equidade. E a equidade é um valor que gera bem-estar para as comunidades.

Os pontos de atenção

O presente módulo assume o enfoque dos direitos como uma visão categórica para o exercício do poder e do bom governo. Assim sendo, no desenvolvimento de cada um dos capítulos vocês encontrarão conteúdos referentes à compreensão mais rigorosa e substantiva dos direitos humanos e dos níveis de inclusão desta visão nos processos participativos locais. A seguir se mostram os pontos de atenção sobre os quais versam os conteúdos e ferramentas deste material de formação.

Os direitos humanos como ponto de partida. Este módulo está desenhado para abordar cada temática desde os direitos humanos. Isto é, não tanto como acessório ao processo de formulação e implementação das decisões até uma equidade, senão como sustento das mudanças necessárias para alcançá-la.

A cidadania das mulheres como horizonte político e como processo constante de exercício dos direitos.

A gestão local como processos e procedimentos ordenados, sistemáticos, eficientes e normativos, destinados a fazer realidade a toma de decisões do governo local.

A participação social das diversas mulheres como um direito. Isto é, um mandato para o governo local e uma atitude permanente do exercício do poder por parte das mulheres.

As políticas públicas, como a tomada de decisões do governo local, conduzem a corrigir a discriminação de gênero e garantem a segurança, os serviços adequados para a realização da vida das mulheres diversas durante seu ciclo vital e das comunidades; e habilitam mecanismos para que a cidadania seja ativa e que seja exercida com poder.

As ferramentas para a inclusão do enfoque de gênero como um instrumento que permite visibilizar as relações entre mulheres e homens, bem como as brechas da desigualdade e as formas de discriminação que podem ser corrigidas desde a ação municipal.

Os mecanismos de seguimento, incidência, exigibilidade e controle cidadão como formas de exercer o poder social e político das mulheres.

Precisar as estratégias de institucionalização das políticas públicas de gênero.

Estes pontos de atenção atravessam a estrutura do módulo, em cuja parte prática está orientado a:

Dar ferramentas para que os e as funcionários(as) municipais possam realizar diagnósticos sensíveis às desigualdades de gênero, e, portanto, com

informação estratégica para tomar decisões que gerem respostas direcionadas à igualdade.

Conhecer diversos mecanismos e estratégias para a inclusão do enfoque dos direitos humanos com a perspectiva de gênero na gestão municipal com especial ênfase nos processos de participação social das mulheres como habilitantes dos mesmos;

Conhecer o ciclo da política pública para que se gerem as decisões e processos adequados de participação das mulheres diversas na formulação, planificação, orçamento, seguimento e exigibilidade das decisões municipais.

Bem-vindas e bem-vindos!

Metodologia

O presente módulo de capacitação está estruturado em três capítulos temáticos que oferecem noções e ferramentas básicas para alcançar a participação das mulheres na gestão local e a inclusão do enfoque de gênero nas políticas públicas.

Primeiro capítulo: Direitos humanos das mulheres e processos participativos locais: o diagnóstico sensível das desigualdades

Segundo capítulo: Inclusão do enfoque de gênero no poder local

Terceiro capítulo: A participação social das mulheres e a idoneidade das políticas públicas com fundamento nos direitos humanos das mulheres.

O presente módulo contém:

O desenvolvimento temático de cada capítulo que deverá ser apresentado em reuniões presenciais de, pelo menos, sete horas de duração;

- a.* Uma caixa de ferramentas que acompanha o trabalho de cada capítulo com opções de aplicação por lições assim como “power points” de ajuda para a facilitação;
- b.* Leituras de caráter obrigatório. Isto é, você pode solicitar aos (às) participantes que realizem uma das leituras que são parte do módulo com o fim de aprofundar algum dos níveis temáticos de maior interesse para o processo local. Estas leituras estão localizadas por capítulo e por objetivos pedagógicos;

- c. Um capítulo de indicações pedagógicas para desenvolver as modalidades de seguimento virtual e semipresencial do processo;
- d. Uma ferramenta de avaliação do processo e dos resultados formativos que lhe permitirá observar os avanços conseguidos e os pontos críticos para sua atenção.

A modalidade do trabalho conjuga quatro procedimentos: cursos presenciais que desenvolvem os conteúdos do processo pedagógico; uma caixa de ferramentas com exercícios para aprofundar as lições realizadas nos encontros; leituras obrigatórias para enquadrar os debates de cada lição; seguimento virtual e de casos específicos para a análise coletiva. Finalmente contará com um instrumento de seguimento e avaliação.

a. *Cursos presenciais: o desenvolvimento temático*

Você conta com um resumo temático de cada capítulo, conceitos-chaves e com um desenvolvimento conceitual. É recomendável que em cada capítulo seja desenvolvido em cursos presenciais de não mais de 7 horas de duração.

- O resumo temático expõe o objetivo final da aprendizagem assim como o guia conceitual utilizado para o efeito desejado;
- Nos conceitos-chaves você terá à mão uma interpretação de cada um dos conteúdos mais difíceis da lição a se abordar. Esta ferramenta metodológica permite chegar à uma linguagem e à uma compreensão comuns a respeito das noções que geram argumentações e visões diferentes no transcurso do desenvolvimento do capítulo e que estarão presentes nas ferramentas metodológicas propostas.

- E, no desenvolvimento temático, se apresenta o mapa conceitual proposto para cada lição e se oferecem as ferramentas metodológicas para aprofundar os conhecimentos.

Lembre-se que um módulo que se sustenta nos direitos humanos das mulheres e na equidade de gênero aposta seu trabalho na qualidade do debate a respeito do enfoque dos direitos.

Tal como se expôs na introdução deste módulo, a participação das mulheres é a pedra angular que faz a diferença na toma das decisões municipais sensíveis ao gênero. Portanto, todos os capítulos têm uma lição prática:

Primeiro capítulo Diagnóstico sensível das desigualdades: o sistema, necessidades práticas e interesses estratégicos.

Segundo capítulo Inclusão do enfoque de gênero no poder local: a malha da institucionalização das políticas públicas.

Terceiro capítulo A participação social das mulheres e a idoneidade das políticas públicas: sustento dos direitos humanos nas políticas públicas de gênero.

b. Caixa de ferramentas

Por causa de uma decisão de caráter metodológico, os exercícios e ferramentas pedagógicas que possam ser utilizadas por ele (a) capacitador (a) ao desenvolver o presente módulo estarão contidas em uma caixa de ferramentas geral.

A mesma está formulada com base nos capítulos propostos, nas lições a serem desenvolvidas em cada encontro presencial e no seguimento nas modalidades virtual e de visita de campo.

A caixa de ferramentas é parte consubstancial do módulo. Mas lembre-se: você é o/a promotor/a do processo pedagógico, portanto eleja com anterioridade quais ferramentas desenvolverá com o grupo de participantes para obter os resultados desejados. Como toda metodologia, a proposta deste módulo é um modelo à escala que pode ser usado sem modificações ou, pelo contrário, pode ser nutrido com sua aposta pedagógica e criativa.

c. Leituras obrigatórias

Uma das dificuldades essenciais ao se trabalhar um módulo sobre a participação das mulheres na gestão local e nas políticas públicas para a equidade é a subvalorização que se outorga aos saberes estratégicos das mulheres que fizeram possível as transformações positivas não só para as diversas mulheres senão para as populações na situação de discriminação.

A acumulação teórica e metodológica a respeito dos direitos humanos das mulheres, e os avanços substanciais na matéria de planejamento do desenvolvimento e das políticas públicas locais são numerosos.

Para a aplicação deste módulo se tem como pré-requisito o estudo rigoroso da temática. Os direitos humanos é um campo vasto de saberes e de estratégias que devem se dimensionar no seu real valor filosófico, social e institucional. Portanto, antes de iniciar o trabalho de aplicação do presente módulo peça aos (às) participantes para realizarem leituras obrigatórias prévias a cada encontro.

No capítulo correspondente você encontrará uma matriz onde se estabelecem as leituras selecionadas para uma melhor eleição sua.

Modalidades virtual e de seguimento aos casos

Modalidade virtual

O presente módulo de capacitação contém três modalidades que interagem durante o processo formativo. A modalidade virtual é a que pode ser ativada como primeira ferramenta ao contar com os endereços eletrônicos dos e das participantes e com um primeiro debate a respeito da leitura obrigatória eleita pelo (a) capacitador (a). É recomendável que o processo formativo estabelecido em uma universidade ou instituição municipal dedique um link eletrônico para ter o efeito desejado.

Posteriormente, a modalidade virtual lhe permitirá realizar um seguimento dos exercícios práticos propostos assim como um ranking de consultas para incluí-las como temas de enlace com outros processos de diálogo ou com mecanismos virtuais de debate como conferências eletrônicas em articulação com municípios da rede URB-AL. Todos estes procedimentos constituem o processo de tutoria do módulo.

Modalidade presencial de seguimento aos processos ou casos

Pela especificidade do módulo se elegeram três modos de aplicação da modalidade. Os três modos (cursos presenciais, seguimento do caso e seguimento virtual) são de vital importância para continuar com o processo pedagógico, e são um ponto de chegada às conclusões mais profundas sobre os temas desenvolvidos.

d. Ferramenta de avaliação

Aplice-a em todos os cursos presenciais e permita o debate dos resultados pelo caminho virtual com sua comunidade de aprendizado.

Cursos presenciais

Capítulo I

Direitos humanos das mulheres e processos participativos locais:

O diagnóstico sensível das desigualdades

Descrição geral do capítulo I

Direitos humanos das mulheres e processos participativos locais:

O diagnóstico sensível das desigualdades

Lição I. Princípios que regem os direitos humanos

Ao finalizar a lição os(as) participantes serão capazes de compreender os princípios da igualdade, da não discriminação e da devida diligência do Estado como reitores dos avanços na matéria de direitos humanos das mulheres. Especialmente, identificarão a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação das Mulheres.

Lição II. Relações de gênero; relações de poder

Ao finalizar a lição os(as) participantes serão capazes de compreender o que são as relações de gênero e como se articula a construção cidadã das mulheres com a gestão municipal e com as políticas públicas de equidade.

Lição 3. Diagnóstico participativo sensível das desigualdades

Ao finalizar a lição, os e as funcionários(as) poderão reconhecer seu papel na geração de diagnósticos participativos que mostrem as desigualdades de gênero.

Princípios que regem os direitos humanos

Lição I (duração 180 minutos)

Resumo temático

O presente capítulo aborda os direitos humanos das mulheres e os princípios reitores dos mesmos como ponto de partida de qualquer processo público que busque a igualdade real entre mulheres e homens como uma dimensão substantiva da cidadania em democracia.

Ditos princípios reitores estão contidos em instrumentos internacionais de direitos humanos que foram ratificados pelo Equador e que são vinculantes às funções públicas do Estado.

Fundamentalmente, estes instrumentos internacionais de direitos humanos reconhecem a discriminação baseada no sexo como geradora de relações de subordinação, e, portanto, é origem de violações dos direitos humanos das mulheres que incidem negativamente na credibilidade das democracias. Os instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos estabelecem e dão bases exigíveis no plano nacional a fim de que desde o Estado se tomem todas as medidas para eliminar as concepções e práticas discriminatórias dirigidas às mulheres.

Ao finalizar o módulo os(as) participantes serão capazes de compreender o alcance da discriminação contra as mulheres, assim como a importância da CEDAW em quanto instrumento internacional dos direitos humanos das mulheres e seu caráter vinculante com o Estado como principal responsável de garantir a realização desses direitos para as diversas mulheres.

Conceito e convenção darão sustento à compreensão da categoria gênero e aos instrumentos propostos para sua inclusão na gestão local participativa.

Conceitos-chave

O princípio da não discriminação

O princípio da não discriminação por razões de origem étnico, de classe, do sexo das pessoas, por opção sexual, por convicções religiosas ou políticas, é uma das mais relevantes e poderosas garantias em matéria de direitos desde a sua proclamação na Declaração Universal dos Direitos Humanos (Nações Unidas 1949). A persistência da discriminação de gênero direcionada às mulheres é uma violação aos direitos humanos e desde essa compreensão e desde sua importância a define na Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW. Esta é concebida como um dos principais instrumentos internacionais de caráter antidiscriminatório específico para as diversas mulheres. “A Expressão «discriminação contra a mulher» significará toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo que tenha por objeto ou por resultado reduzir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente do seu estado civil, sobre a base da igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais das esferas política, econômica, social, cultural e civil ou em qualquer outra esfera”.

<p>O princípio da igualdade</p>	<p>O princípio da igualdade faz referência ao fato de que as mulheres e homens têm igual condição humana e, portanto, iguais direitos e garantias para viver com dignidade, com paz, com integridade e bem-estar em todos os aspectos que fazem parte da realização de suas vidas. O princípio da igualdade é o fundamento da condição humana e os Estados estão na obrigação de garantir as normas e o tratamento justo com a igualdade de direitos às mulheres e aos homens. Este princípio se entende plenamente sempre em relação à não discriminação.</p>
<p>O princípio da devida diligência do Estado</p>	<p>Será necessário que os Estados adotem medidas positivas para garantir que os direitos humanos das diversas mulheres, durante seu ciclo vital, sejam protegidos, respeitados, promovidos e garantidos no seu pleno exercício.</p> <p>O Estado não pode encarregar sua obrigação de proceder com a devida diligência, nem sequer em situações nas quais algumas funções são assumidas por um agente não estatal.</p> <p>Os Estados e outros agentes devem utilizar múltiplos enfoques para intervirem em diferentes níveis: individual, comunitário, estatal e multinacional, a fim de cumprir com suas obrigações de proteção e de garantia dos direitos humanos das mulheres.</p>

Desenvolvimento temático

1. Igualdade e não discriminação

O reconhecimento universal da dignidade da pessoa humana e da proclamação dos **direitos iguais e inalienáveis de cada membro da comunidade humana** constitui o eixo vertebral da Declaração Universal dos Direitos Humanos adotada pelas Nações Unidas em 1948. Dado que todos os seres humanos nascem livres e iguais em quanto à dignidade e aos direitos, corresponde a cada pessoa todos os direitos e liberdades proclamados em dita Declaração: “*sem distinção alguma de raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política, origem de nacionalidade, origem social, posição econômica, de nascimento ou de qualquer outra condição*”.

A igualdade, como princípio essencial da condição dos seres humanos, se traduz em termos jurídicos na proclamação de que “*todos os seres humanos são iguais ante à lei e têm, sem distinção, direito à igual proteção da lei*”. **A igualdade ante a lei e na lei se vincula com a repulsão de qualquer tipo de discriminação**, pelo que se reconhece que “*todos têm direito igual à proteção contra toda discriminação desta Declaração e contra toda provocação à tal discriminação*” (art. 7).

Igualdade e não discriminação se convertem, assim, nas duas caras do Princípio da igualdade, e o desenvolvimento deste direito universal à igualdade e à não discriminação tem sido abordado pelas Nações Unidas desde uma dupla vertente: geral e setorial. Dada a vulnerabilidade da igualdade e da presença de manifestações extremas da discriminação nos âmbitos concretos da vida humana, a Organização das Nações Unidas – ONU, tem aprovado diversos instrumentos jurídicos dirigidos à eliminar a discriminação por razão de raça, sexo ou religião; **instrumentos que têm um caráter essencialmente antidiscriminatório**.

Cinquenta e dois anos mais tarde, por ocasião de estabelecer os objetivos do novo Milênio, as Nações Unidas se reafirma no “*respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais; no respeito da igualdade dos direitos de todos, sem distinções por motivo de raça, sexo, idioma ou religião*”, e ao assinalar os objetivos do novo Milênio inclui “*a promoção da igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher como meios eficazes de combater a pobreza, a fome e as doenças e de estimular um desenvolvimento verdadeiramente sustentável*” ...“*A igualdade entre os gêneros é um direito humano e se trata de um requisito indispensável para superar a fome, a pobreza e as doenças. A igualdade entre os gêneros implica em igualdade em todos os níveis da educação e em todos os âmbitos do trabajo, do controle equitativo dos recursos e em uma representação igual na vida pública e política*”⁴.

O debate sobre a igualdade se restringe a um gravitante debate sobre a discriminação. Se o dado empírico é a desigualdade que as mulheres viveram em relação aos homens, a noção de igualdade na qual se mantiveram os direitos humanos é uma noção historicamente construída que não necessariamente se reflete na realidade. Com efeito, desde o momento simbólico que marca a Revolução Francesa onde as mulheres foram atoras centrais e, da mesma forma, as grandes excluídas, até a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos que nas palavras de Norberto Bobbio tem o fundamento de ser produto de um consenso universal que determinou que pela primeira vez um sistema de valores seja universal de fato⁵; a igualdade como princípio é nomeada, é um sustento desses direitos mas, para as mulheres em particular, se trata de um princípio fundamental ainda em construção. É desde esta perspectiva que se põe em evidência que esses direitos humanos –valores

⁴ Declaração do Milênio, Assembléia Geral das Nações Unidas, 8 de setembro de 2001.

⁵ Bobbio, Norberto, O problema da guerra e os caminhos da paz. Barcelona, Gedisa. 1982.

universais - contidos na Declaração Universal, **exigem uma permanente análise até conseguir sua nova conceituação à luz das opções conseguidas no reconhecimento dos direitos das diversas pessoas**, em uma complexa dinâmica de interação da exigibilidade entre as mulheres e as outras coletividades sociais discriminadas com os Estados.

O problema com a igualdade ante a lei ou a igualdade formal, tem sido o conteúdo que se deu à igualdade entre homens e mulheres. Isto é, se tem interpretado que a igualdade entre homens e mulheres, consiste em tratá-los de forma idêntica, referindo-se à igualdade ao modelo masculino dominante. Esta forma de conceber a igualdade trouxe como resultado a assimilação, de que se alcança a plenitude como seres humanos, somente tanto e enquanto as mulheres sejam semelhantes aos homens e que sejam tratadas diferencialmente em tudo em que as distingüia deles.

1.1 Um complexo sistema de discriminações⁶ (Ver caixa de ferramentas: No. 1. Momento 1).

Se pode afirmar que na cultura ocidental as diferenças, enquanto elementos constitutivos da e humana, não existem como valor em si; pelo contrário, as diferenças são desvalorizadas na medida que existem e primam parâmetros a partir dos quais se medem, avaliam e hierarquizam as diferenças.

No lado extremo superior desse parâmetro se localiza um certo modelo de ser humano (masculino - branco - ocidental), e no outro, aqueles e aquelas diferentes.

⁶ Fries, Lorena e Maira, Gloria, As Mulheres e seus Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Corporação “La Morada”, Santiago do Chile, dezembro de 2003.

A raça, a origem étnica, o sexo, a classe social e a nacionalidade foram historicamente fatores em torno aos quais nossas sociedades discriminaram. A diferença que se releva e que é a origem da discriminação constitui um elemento de identidade da pessoa, grupo de pessoas ou coletividade. Em geral, é difícil se despojar desses elementos constitutivos de identidades ora seja porque se nasce com eles – sexo, etnia – ora porque não dependem da pessoa ou grupo – como a condição social e econômica ou a nacionalidade – ou bem porque se optou por uma identidade de pertença específica ou sexual.

As pessoas, grupos ou coletividades que vivem a discriminação nem sempre a reconhecem como tal, enquanto é vivida pelos grupos dominantes e pelos dominados como uma situação natural, no sentido de cotidiana e *normal*.

É tão complexa a discriminação, que as categorias de discriminação e discriminador(a) não são fixas: quem é discriminado por uma situação de classe pode ser um discriminador quando se trata de uma diferença da qual não faz parte, como por exemplo, o sexo. Ainda mais, sendo parte de uma coletividade discriminada, uma pessoa ou grupo de pessoas podem assumir uma atitude de rejeição em respeito da qualidade que os identifica, e na medida que não se assume dita identidade como própria ou porque se assume como uma causal de exclusão.

Os atos de discriminação que surgem de distintas ordens sociais (classe, etnia, sexo, idade, entre outros) operam simultaneamente redefinindo os que se encontram mais longe ou mais perto do parâmetro ocidental – patriarcal assumido como modelo do humano. Assim dentro de uma mesma coletividade uma pessoa pode ser

afetada por mais de um tipo de discriminação, a que se expressará de uma maneira diferente em função dos contextos culturais específicos, redefinindo as posições que limitam ou ampliam as possibilidades de gozo e exercício dos direitos do sujeito em uma ordem social dada.

Desde uma ótica de direitos humanos, **falamos de discriminação quando o efeito desta distinção traz unida como consequência limitação, restrição ou anulação de algum direito humano.** A discriminação não requer ser explícita, pois pode ser velada ou inclusive pode não ser intencional, mas sim pode ser o resultado de uma ação. Pode se expressar em normas jurídicas, padrões e práticas sócio culturais e no sistema de valores.

Constitui um elemento esclarecedor para identificar atos de discriminação a análise de se o ato afeta ou não o gozo e exercício dos direitos humanos, entendidos de maneira ampla, isto é, **como aquilo que pode limitar o desenvolvimento dos planos e projetos de vida das pessoas.**

- 1.2 Discriminação de gênero (Ver caixa de ferramentas: Nº1.Momento 2).
As limitações impostas às mulheres ao longo da história como a negação de seus direitos civis e políticos, gerou uma situação de extrema desigualdade social e política que lhes impediu o desenvolvimento de suas possibilidades como pessoas e como cidadãs.

A subordinação das mulheres não é, portanto, um fato acidental, pois é a expressão de uma histórica dominação exercida sobre a coletividade das mulheres, originada nos modelos estereotipados de masculinidade e femilidade, construídos historicamente e fundamentados no preconceito da superioridade física ou intelectual dos varões. Contribuíram para isso teorias científicas,

filosóficas e as religiões universais que divulgaram a idéia da *debilidade* das mulheres e de sua submissão necessária/complementação do varão por *determinação divina*.

A discriminação social, política, jurídica, trabalhista e econômica que sofreram e sofrem as mulheres em razão de seu sexo – ainda nos países mais desenvolvidos – faz com que a discriminação genérica seja a mais universal. As mulheres não têm, em nenhuma sociedade, as mesmas oportunidades que os varões, nem as mesmas garantias dos seus direitos.

A discriminação de gênero tem sua origem na família com a divisão sexual do trabalho, além de se prolongar na escola e nos diferentes âmbitos sociais (na política, no trabalho, na economia, na saúde, no direito, na moral, nos meios de comunicação); se manifesta na linguagem e nas diferentes expressões da cultura; impõe papéis e responsabilidades diferentes e determina espaços sociais hierarquicamente diferenciados com perda para as mulheres

2. Marco Internacional dos Direitos Humanos das Mulheres (Caixa de ferramentas No. 2)

2.1 Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW ferramenta indispensável

A igualdade formal se expresa nos instrumentos internacionais, no princípios constitucionais, nas leis e nas políticas “neutras” em quanto ao gênero, parecem não ser suficientes para garantir às mulheres o mesmo gozo dos direitos que os homens.

A Convenção para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher – CEDAW⁷ ocupa um lugar importante no conjunto

⁷ Adotada em 18 de dezembro de 1979 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, entrou em vigor no dia 3 de setembro de 1981 depois da ratificação de 20 países. A Convenção foi

dos instrumentos internacionais de caráter antidiscriminatório porque incorpora às mulheres que significam a metade da humanidade à esfera dos direitos humanos.

Sobre o reconhecimento explícito de que “*as mulheres continuam sendo objeto de importantes discriminações*” o preâmbulo da Convenção⁸ sublinha que essa discriminação contra as mulheres pelo fato de ser tais “*viola os princípios de igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana*”.

Todo o conteúdo da CEDAW gira ao redor dos conceitos: a igualdade entre os sexos e a não discriminação contra as mulheres em todas suas formas. Dito de outra maneira, sua meta é a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres para conseguir a igualdade entre os sexos em todas as esferas e para isso estabelece com clareza tanto o alcance do reconhecimento, das responsabilidades que para o Estado em seu conjunto – instituições, autoridades, funcionários- em todos os níveis, tem a favor de garantir os direitos humanos das mulheres.

A convenção se baseia em três princípios centrais, que são fundamentais para a correta implementação da mesma no âmbito nacional e sobretudo para dar passos concretos em direção à erradicação dos padrões sócio-culturais que sustentam as formas diversas de discriminação e subordinação das mulheres⁹.

a culminação de 30 anos de trabalho da Comissão Jurídica e Social da Mulher, órgão criado em 1946 para acompanhar de perto a situação das mulheres e para promover seus direitos. Os esforços em prol dos direitos humanos das mulheres desembocaram nas declarações e convenções das quais a CEDAW é o documento fundamental e o mais amplo.

⁸ Nas leituras anexas consta o texto da CEDAW.

⁹ O reconhecimento do papel que joga a cultura, as tradições, a religião, os usos e costumes consuetudinários ou de qualquer outra índole, na restrição, e, portanto, na violação dos direitos humanos das mulheres, é um dos aspectos de maior importância desta Convenção, a mesma que estabelece a obrigação dos estados de eliminar os estereótipos nos papéis de homens e mulheres que surgem de uma concepção de inferioridade ou de superioridade de um sexo em respeito ao outro.

a. Princípio da igualdade substantiva¹⁰

A Convenção fornece normas baseadas na noção de que as diferenças entre os homens e as mulheres -ora sejam as baseadas no biológico (sexo) e/ou ora as socialmente criadas (gênero)- se transformam em experiências de disparidade e de desvantagem desproporcionadas, para as mulheres.

Promove um modelo de igualdade substantiva que compreende:

- **Na igualdade de oportunidades**, como o direito das mulheres a terem acesso aos recursos de um país em igualdade de condições que os homens. Isto se deve garantir por meio de um sistema de leis e de políticas, apoiado por instituições e mecanismos para sua operação.
- Ainda que se garanta por meio de leis e de políticas um igual respeito e proteção para os direitos humanos das mulheres, os Estados devem garantir um **acesso à igualdade de oportunidades. Isto é, que já não existam obstáculos que impeçam às mulheres de desfrutar plenamente dos seus direitos.**
- As medidas de ação de um Estado para garantir os direitos humanos das mulheres e dos homens devem garantir a **igualdade dos resultados**. Os indicadores do progresso que faz um Estado na implementação efetiva dos direitos, não descansam naquilo que o Estado faz, senão naquilo que consegue em termos de mudanças reais para as mulheres.

Para redistribuir os benefícios equitativamente entre mulheres e homens, as tentativas de promover os direitos humanos das mulheres, devem, no processo, transformar as relações de desigualdades do poder entre ambos os sexos. Nesse sentido, o Estado deve criar condições que façam possível que

¹⁰ CEDAW em 10 minutos. Tirado do Caderno sobre o Protocolo Facultativo de IRAW-AP e traduzido por Paquita Cruz. Para informação mais detalhada sobre os princípios guia da Convenção CEDAW, consultar <<http://www.iwraw-ap.org/convention/principles.htm>>

os obstáculos que impeçam o acesso das mulheres à igualdade, baseadas no fato de serem mulheres, se eliminem.

Conseqüentemente, se deve reconhecer que para que a igualdade de resultados seja possível, poderia ser necessário que homens e mulheres recebam um tratamento diferente. Além disso, como a igualdade deve ser garantida para todas as mulheres, a posição de desvantagem dos diferentes grupos de mulheres devido a outras condições como a raça, etnia, casta, nacionalidade, religião, entre outros, compreendem outro aspecto fundamental a ser tomado em consideração na definição e na construção de políticas, de planos e de programas.

b. O princípio da “não discriminação”

A Convenção exige que se entenda a discriminação no seu sentido mais amplo. Procura que se reconheçam aqueles tipos de discriminação que não são tão óbvios ou diretos. Assinala, por exemplo, que em áreas nas quais as mulheres têm desvantagens importantes, a aplicação de uma regra neutra que garanta a igualdade de acesso de homens e mulheres poderia resultar em discriminação. **De acordo com o espírito da Convenção, a eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres é necessária para garantir a igualdade substantiva (real) entre homens e mulheres.**

CEDAW, Artigo 1:

Baixo os efeitos da presente Convenção, a expressão “discriminação contra a mulher” manifestará toda a distinção, exclusão, ou restrição baseada no sexo que tenha por objeto ou por resultado, diminuir ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente de seu estado civil, sobre a base da igualdade do homem e da mulher, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais nas esferas política, econômica, social, cultural e civil ou em qualquer outra esfera.

Ao dividir a definição de discriminação em contra das mulheres que dá o Artigo1, para ver sua intenção, claramente se distinguem os seguintes significados:

- Qualquer distinção, por exemplo, uma regra mediante a qual se exige que as mulheres que queiram entrar na escola de engenharia devam ter melhores notas que os homens ou que se aceite somente mulheres para determinado trabalho de serviços e cuidado.
- Qualquer exclusão, por exemplo, uma lei que estabelece que as mulheres não possam entrar a certas carreiras na universidade ou ser parte de uma instituição ou aceder a um tipo de trabalho.
- Qualquer restrição, por exemplo, uma disposição que afirma que para prevenir a violação, não se deve permite estarem nas ruas sozinhas depois das 6 p.m. Ou que as mulheres devem usar vestido ou cobrir o rosto para entrarem em um espaço público.
- Baseada no sexo e nos estereótipos de gênero que, a miúdo, se cruzam com discriminações por outras condições (raça, etnia, idade, religião, classe, entre outras).
- Que tenha por objeto ou resultado, seja que se tenha agido ou promulgado uma lei com a intenção (objeto) de discriminar ou sem intenção de fazê-lo, mas dando como resultado algum tipo de

discriminação contra a mulher. Ou seja, uma ação, uma lei ou política poderia ser discriminatória ainda que se tivesse promulgado com a intenção de “proteger” à mulher ou de “elevá-la” à mesma condição do homem. Por exemplo, uma lei que trate os homens e as mulheres exatamente igual, mas que tenha resultados que prejudiquem ou anulem o gozo ou o exercício pela mulher dos seus Direitos Humanos, será uma lei discriminatória. Criar um programa trabalhista e estabelecer como condição saber ler e escrever ou ter um nível de escolaridade quando é uma região com alta incidência de analfabetismo ou de deserção educativa das mulheres.

- Diminuir ou anular o reconhecimento do gozo ou do exercício dos direitos humanos das mulheres, provando que existem barreiras para ter acesso a um direito ou que este, por sua vez, está sendo negado.

Outros pontos importantes que podem derivar do Artigo 1 são:

- A discriminação pode ser por efeito de lei (de jure) ou discriminação na prática (discriminação de fato).
- Todas as mulheres deverão ser protegidas da discriminação: não tem distinção entre as mulheres individuais ou entre os grupos de mulheres. Tampouco se pode discriminar as mulheres pelas outras razões como estado civil, raça, casta, idade, religião, nacionalidade, condições econômicas e/ou de saúde.
- Promove a realização de todas as liberdades fundamentais e humanas em todos os âmbitos. Não existe separação dos direitos civis e políticos das mulheres, dos seus direitos econômicos sociais e culturais. Promove uma visão integral dos direitos humanos.
- Esta definição de “discriminação contra a mulher”, ao ter sido ratificada por um país, se converte no que legalmente se deve

entender por discriminação, um marco de referência obrigatório. Segundo esta definição, ao contrário do que se costuma argumentar, consideram-se discriminatórias as restrições que sofremos as mulheres no campo cultural e doméstico e não somente as discriminações que se dão na chamada “Esfera pública”.

3. O princípio da ‘obrigação do Estado’ (Ver caixa de ferramentas Nº 3)

A noção da obrigação do Estado deve ser assumida como um elemento de exigibilidade, pois ao ratificar a Convenção, os Estados dizem que reconhecem a existência da desigualdade e da discriminação; que reconhecem a necessidade de que o Estado tome ações; que se comprometem a tomar algumas coisas, mas outras não, e que têm a vontade de prestar contas nos níveis nacionais e internacionais.

Quando o Estado ratifica uma Convenção, neste caso, a CEDAW, aceita uma gama de obrigações legalmente vinculantes para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres e garantir assim a igualdade entre homens e mulheres, que não só devem condenar toda a forma de discriminação baseada no sexo ou gênero, senão que tem de tomar medidas concretas para conseguí-la, tais como consagrar a igualdade entre suas constituições políticas; abolir as leis, costumes e práticas que tragam como resultado a discriminação contra as mulheres; estabelecer proteções jurídicas contra a discriminação; criar mecanismos de denúncia, entre outras.

Além disso, se deve mencionar, precisamente, que se trata do primeiro instrumento internacional que amplia a responsabilidade do estado em respeito aos atos cometidos por pessoas físicas, empresas ou instituições não estatais ou organizações não governamentais. Isto é muito importante

porque a discriminação contra as mulheres e a violação de seus direitos humanos não só se dão na esfera estatal.

O artigo 2, inciso (e), estabelece que os Estados estão obrigados a tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher “praticada por quaisquer pessoas, organizações ou empresas.” Uma análise dos Artigos 2-4 sinaliza princípios relacionados com as obrigações do Estado incluídas na Convenção, entre elas:

a. Obrigações de meios e resultados

Ao ratificar a Convenção da CEDAW, o Estado assume obrigações de meios e as obrigações de resultados. No entanto, as obrigações do Estado, não terminam com o estabelecimento ou adoção destas medidas ou meios. De fato, o Estado precisa tomar as medidas que sejam necessárias para eliminar todas as formas de discriminação contra as mulheres e promover a igualdade entre homens e mulheres. Portanto, O Estado, tem que fazer uma análise minuciosa de cada contexto que prevalece e tomar alguma ação específica em respeito a esta situação para conseguir resultados, isto é, para conseguir a realização prática do direito das mulheres à igualdade. Esta é a obrigação de resultados.

Esta obrigação de duas mãos é a garantia não só dos direitos senão de sua realização. Garante que as mulheres tenham os meios e recursos para poder ter acesso à igualdade, isto é, garante tanto à igualdade *de jure* como a igualdade *de fato*¹¹ (*explicar no pé de página estes dois termos*), e insiste que esta igualdade é requerida e é resultado das intervenções do Estado.

b) Deveres de respeito, de proteção e de garantia.

¹¹ Isto é, da lei e nos fatos.

As obrigações dos meios e dos resultados têm que ser elaborados de forma contínua como obrigações do Estado de respeitar, proteger e garantir os direitos das mulheres. O Artigo 2 coloca os Estados sob a **obrigação de promulgar uma política de não discriminação** através da qual o princípio da igualdade será incorporado à legislação ou constituição nacionais.

- A obrigação de respeitar exige que **os Estados não devem atuar de maneira que viole os direitos humanos das mulheres**. Seus direitos humanos deveriam ser respeitados pelo Estado e por qualquer autoridade pública ou instituição abstendo-se de qualquer ação que poderia resultar na discriminação contra as mulheres. O Estado deveria, portanto, revocar toda política e lei discriminatória (Artigos 2 (f) e (g) e toda pessoa funcionária deverá abster-se de qualquer prática ou ação discriminatória.
- A obrigação de proteger exige que o Estado **preveja qualquer violação de direitos**. Neste sentido, o Estado tem a responsabilidade de regular os atores não estáveis de maneira que se rejam pelos princípios da CEDAW. Com esta finalidade, os direitos das mulheres deverão ser protegidos por meio de leis e de políticas efetivas que proíbam a discriminação (v.g. leis anti-discriminação por sexo) e imponham sanções contra atos discriminatórios através de mecanismos efetivos pelos quais as mulheres poderão ser ressarcidas pelas violações dos seus direitos. Artigos 2(b), (c) e (e).
- **A obrigação de garantir compreende na obrigação do Estado de facilitar o acesso à/ou de promover a plena realização dos direitos humanos das mulheres**. Estes deverão cumprir-se mediante a promoção da igualdade através de todos os meios adequados, incluindo a promulgação de políticas nacionais que incorporem o

princípio da igualdade e de sua realização prática. Artigo 2(a), medidas pró-ativas criando as condições requeridas para garantir o pleno desenvolvimento e progresso das mulheres (Artigo 3), e de ações afirmativas para acelerar a igualdade de fato (Artigo 4(1)). Desta maneira, a Convenção faz ênfase sobre a necessidade de promover mudanças sistemáticas.

O marco ou padrões de garantia, de proteção e de realização dos direitos humanos das mulheres, que estabelece a CEDAW, é de caráter obrigatório quanto à sua aplicação e constitui uma ferramenta conceitual e, também, instrumental para alcançar verdadeiros níveis de transversalidade de gênero tanto na institucionalização como na gestão pública.

Lamentavelmente a maioria dos Estados Partes após a assinatura e ratificação da Convenção não cumprem com a obrigação de implementar essas disposições no âmbito interno, pelo o que os administradores da justiça e autoridades públicas são responsáveis de viabilizar a vontade política dos governos.

Os funcionários em geral desconhecem as obrigações que esta Convenção gera e as responsabilidades que, efetivamente, resultam do descumprimento deste marco de garantias dos direitos humanos das mulheres.

O descumprimento acarreta responsabilidade ante a justiça nacional, assim como ante as instâncias internacionais de direitos humanos como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, o Comitê de Direitos Humanos da ONU. O não cumprimento rápido, como Estado, pode implicar, ademais, em efeitos negativos para o país, como por exemplo, na negociação de acordos bilaterais ou multilaterais de cooperação com os países da União Européia, para os que, em geral, as violações dos direitos humanos e, os das mulheres, em particular, constituem um parâmetro para facilitar ou obstaculizar ditos acordos de caráter econômico, cultural, ou de outro tipo.

Relações de gênero; relações de poder

Lição II – (duração 120 minutos)

Resumo temático

O presente capítulo aborda a caracterização das relações de gênero como *relações sociais entre mulheres e homens construídas cultural e socialmente*¹.

Dita caracterização relacional se trabalhará nas duas dimensões:

- a) As relações assimétricas de poder entre mulheres e homens como produto da discriminação histórica das mulheres;
- b) A cidadania das mulheres como um horizonte necessário e alcançável desde a gestão municipal para reduzir/eliminar as assimetrias.

Ao finalizar a lição os(as) participantes estarão em capacidade de compreender o que são as relações de gênero e como se relaciona a construção da cidadania das mulheres com a gestão municipal e com as políticas públicas de equidade.

Aguado, Ana. CIDADANIA, MULHERES E DEMOCRACIA. Universidade de Valencia. Revista Eletrônica de História Constitucional Número 6 - Setembro 2005. <http://hc.rediris.es/06/articulos/html/Numero06.html?id=01>

Conceitos-chave

Relação entre cidadania e mulheres	Se entenderá por cidadania das mulheres, a afirmação das mulheres como sujeitos de direitos conscientes do seu poder enquanto seres humanos e como seres relacionados. A cidadania das mulheres se torna real na sua participação em todas as formas da vida econômica, social, política e subjetiva e está fundamentada <i>nos laços que existem entre as liberdades pessoais, onde não é admissível nenhuma interferência ou pressão sobre a consciência individual—e os direitos.</i> ¹²
Mulheres como sujeitos de direitos	Esta afirmação <i>mulheres como sujeitos de direitos</i> enuncia a condição que fundamenta a cidadania. Este conceito surge como resposta ao roubo histórico dos direitos dos quais as mulheres têm sido submetidas como fruto da discriminação de gênero e, portanto, subordinadas às relações subjetivas, políticas, sociais, econômicas e trabalhistas. Esta subordinação teve várias expressões na história humana: escravidão, servidão, violência de gênero, femicídio.
Relações de gênero	O conceito das relações de gênero faz referência aos aprendizados sociais e culturais

¹² Esta última afirmação é adaptada do texto CIDADANÍA, MULHERES E DEMOCRACIA de Aguado Ana. Obra citada.

que realizam mulheres e homens e que são reproduzidos em todas as relações humanas e no sistema social, econômico, político e institucional que as sustenta.

As relações de gênero ao serem construídas sobre uma base de discriminação em contra das mulheres pelo simples fato de serem mulheres, reproduzem a assimetria, a desigualdade e a exclusão em contra das mulheres.

O conceito nasce para compreender que as relações de gênero são um artifício e que não existe nada de natural ou de desígnio na situação de subordinação e/ou de violência em que vivem as mulheres.

Relações de poder

Se estabelece com esta afirmação que entre mulheres e homens existe um campo de poder que tem sido controlado por uns em relação de subordinação às outras. Esse campo agora está na disputa, pois as mulheres se reconhecem sujeitos de poder e com poder para transformar suas vidas e as relações que estabelecem consigo mesmas, com os outros, com os territórios onde fazem suas vidas, incluindo o Estado.

Desenvolvimento temático

1. O gênero como conceito e categoria de análise (Caixa de Ferramentas Nº 4)

A utilização da categoria *gênero* na análise da construção do social¹³ **permitiu compreender as relações entre mulheres e homens como um produto complexo de aprendizagens sociais e culturais que reproduzem concepções, práticas e valores com base na discriminação histórica das mulheres.**

O gênero como conceito e categoria irrompeu as tendências filosóficas e ideológicas que protegiam os papéis de subordinação e de servilismo das mulheres, como um desígnio teológico (totalmente funcional ao sistema econômico),¹⁴ **que permitiu às disciplinas do social relevar as *relações de gênero*, ou seja, as relações entre mulheres e homens como relações de poder.**

As análises *de gênero* permitiram pôr no debate público a idéia inata das mulheres como reprodutoras e servas, sob a tutela de um homem, da família, do Estado ou de Deus¹⁵, enquanto teses reprodutoras da discriminação e de **propor leituras para abolir os laços de tutela sobre as mulheres,**

¹³ “Recordemos que a política social foi proposta ao longo de seu desenvolvimento histórico como a política da “construção da sociedade”. O eixo dessa proposta reconciliava a liberdade dos indivíduos com a igualdade como dimensões indissolúveis da cidadania ao mesmo tempo que, colocava a igualdade como o princípio estrutural e de base da justiça. Mas sempre existiu uma tensão entre o princípio da igualdade e o da lógica concentradora da acumulação capitalista. Esta tensão abriu o espaço da política como instância arbitral para redistribuir ingressos através do Estado. Assim, a economia estava contida pela política e era colocada em função do bem de todos como “economia social”. Eduardo Bustello. Diretor do Mestrado em Política Social. Faculdade de Ciências Sociais. Universidade de Buenos Aires.

¹⁴ A relação entre religião e o sistema econômico está tratada por alguns teóricos: ver *Consciência Moral e Ação Comunicativa*, Habermas, Jürgen.

¹⁵ Nas diversas fases históricas da humanidade as mulheres foram consideradas animais, seres sem razão, escravas, sujeitos sem direitos, sem posses ou seres sob tutela.

afirmando sua cidadania plena, isto é, as mulheres como humanas, sujeitos de direitos, visibilizando as relações construídas entre homens e mulheres, pois não são naturais nem são advindas de algum desígnio divino.

Esta máxima e o profundo processo humano individual e coletivo das mulheres na toma de consciência de sua situação de discriminação e de sua natureza humana na igualdade de direitos à dos homens tem sido a fonte para ir transformando as relações de opressão em relações de equidade e de igualdade baseada nas liberdades fundamentais, a fim de converter a análise de gênero em uma ferramenta de leitura e de reaprendizagem social.

1.1 A análise de gênero e as decisões municipais

Somente depois da primeira metade do século XX, é quando se consegue consolidar uma resposta planetária contra a opressão das mulheres e se difunde a análise de gênero para visibilizar as formas como se estabelecem as relações entre mulheres e homens e quais são os dispositivos que fazem possível a perenidade das diversas formas de expressão da discriminação, e se começa a traduzir as garantias dos direitos em possíveis **políticas para a equidade.**

Isto é, em decisões sistemáticas, viáveis e temporais, eleitas pelas autoridades públicas para corrigir as conseqüências da discriminação de gênero na vida das mulheres.

Quando se aplica o gênero como categoria de análise do Estado, as análises coincidirão em indicar que todas as decisões que toma o Estado nos distintos níveis do território (nacional, intermédio ou local) afeta de modo diferente às mulheres e aos homens.

Isto é, a análise de gênero permitiu estudar as relações entre mulheres e homens assim como as diferenças e disparidades no acesso e no controle

sobre os recursos, sobre as decisões e sobre todos os aspectos de poder¹⁶ entre umas e outras; mas ao mesmo tempo, **possibilitou irromper no Estado como uma construção política e institucional que reproduziria a discriminação de gênero e que tomava decisões não diferenciadas que afetavam dramaticamente a vida das mulheres.**

Esta análise é aplicável aos governos locais. As decisões que tomam as autoridades de um governo local incidem de modo diferenciado nas cidadãs e nos cidadãos que convivem nesse espaço territorial comum.

Portanto, compreender que existem relações de gênero que não são naturais senão produtos sociais e culturais aprendidos ao longo da vida por mulheres e homens; e, que dito aprendizado foi baseado na discriminação histórica contra as mulheres, o que ajuda o município a tomar decisões que contribuem para com a cidadania das mulheres, no exercício de suas liberdades humanas, na erradicação das expressões da discriminação como a violência de gênero, o femicídio¹⁷, a exclusão econômica, entre outros.

2. A cidadania das mulheres (Ver caixa de ferramentas N° 5)

Ainda que a compreensão da cidadania costume estar reduzida aos direitos políticos e ao intercâmbio e à complementaridade entre o exercício dos direitos e deveres, o certo é que desde a visão feminista do poder, a cidadania das mulheres é um horizonte e uma noção transgressora para transformar as persistentes condições de não realização dos direitos das mulheres em condições de realização plenamente humana.

¹⁶ Jorge Jiménez. Consultoria para a elaboração de um guia metodológico para a inclusão do enfoque de equidade nos orçamentos participativos. Associação de Municípios do Equador, AME. Quito, 2007.

¹⁷ Femicídio: se refere à morte evitável de mulheres que pretende, dentro da esfera da [violência contra a mulher](#), ir mais além do conceito tradicional das ações violentas contra as mulheres para englobar outras condutas, que habitualmente não são levadas em conta, como por exemplo a falta de atenção médica dos problemas sanitários femininos em alguns países. <http://es.wikipedia.org/wiki/Femicidio>

Afirmamos que a cidadania se realiza justamente no reconhecimento - de cada mulher e das mulheres como espécie humana - de suas liberdades fundamentais e, portanto, desde o exercício do *ser/estar no mundo* com poder para auto nomear-se, nomear, transformar, irromper, criar... nos espaços concretos da vida onde é operado o sistema.

Esta afirmação indica que a cidadania das mulheres somente é realizável na dupla dimensão de, por uma parte, do **reconhecimento do seu poder, do seu lugar na transformação da realidade** como uma condição subjetiva profunda e intensa; e, por outra, na que esta transformação ocorre **nas condições materiais específicas** de caráter subjetivo, social, econômico, institucional, político, de intercâmbio e, é claro, de relações.

A cidadania não é uma abstração. Não há a possibilidade de ser cidadã nas condições onde não se possa exercê-la. A cidadania é um exercício concreto da transformação positiva das condições de subordinação e de discriminação e do gozo de garantias para a integridade e a vida digna.

2.1 A cidadania das mulheres e o governo local

Se a cidadania se exerce em concreto, é irrefutável então sublinhar que os territórios locais são o espaço de realização primário de dita cidadania. Não são somente as condições que possa ofertar um município as que garantem o exercício da cidadania das mulheres - pois ditas condições dependem da participação e da complementaridade das políticas públicas de caráter nacional, intermédio e local -, mas se é certo que é o terreno do local que é sentido pelos cidadãos e pelas cidadãs como o campo de poder mais próximo das suas vidas.

Portanto, torna-se também evidente que quando se faz alusão à cidadania das mulheres se está fazendo alusão à democracia como sistema de poder, representação e organização das forças sociais, econômicas e institucionais de uma nação. **Mas se a democracia não admite as mulheres, então o sistema de poder, a representação e a organização da nação reproduzirão a discriminação, a exclusão e a desigualdade de gênero.**

O governo local nesta relação privilegiada com os cidadãos e cidadãs é o catalisador das iniciativas democráticas que incluam devidamente as mulheres tomando decisões que favoreçam as condições materiais nas quais estas possam exercer sua cidadania de forma plena e revelando ações, omissões, relações que as discriminam ou excluem.

A análise de gênero como ferramenta de trabalho para visibilizar as brechas da discriminação de gênero (entre mulheres e homens) e a cidadania das mulheres como horizonte de gestão pública são duas entradas estratégicas para delinear o trabalho municipal.

3. Relações de poder e de gênero (Caixa de Ferramentas. Nº 6)

Conceitualmente, as diferenças entre os sexos não implicam desigualdade, nem legal, nem política, nem corporal, nem emocional ou de qualquer outra índole. É possível conceber as mulheres e os homens como iguais em suas diferenças mútuas. Mas isto não tem sido o caso, ao menos nos últimos 6 ou 5 mil anos.

Desde o ponto de vista histórico, as diferenças entre os sexos e a desigualdade estão estreitamente ligadas. Por que? Porque a diferença mútua entre homens e mulheres se concebeu e se concebe ainda, como a diferença das mulheres com respeito aos homens. Assim a diferença sexual significou desigualdade legal, política, social, econômica, etc. em prejuízo das mulheres.

As relações de gênero são relações de poder. Esta afirmação contém a tese política fundamental das reivindicações em matéria de direitos humanos das mulheres. Significa que:

- Se reconhece que as relações entre homens e mulheres são assimétricas e esta assimetria é produto da discriminação de gênero.
- A discriminação de gênero produz valores, normas, comportamentos que atentam contra a igualdade de direito e de fato entre homens e mulheres: menor valorização do trabalho das mulheres; violência de gênero, isto é, a que se exerce sobre as mulheres pelo simples fato de fazê-lo; menor valorização dos produtos históricos das mulheres, sua cultura, seus pensamentos, seu modo de compreender a vida, de incidir no mundo; menor valorização da vida das mulheres que em seus extremos configuram feminizar a pobreza¹⁸ e o femicídio.
- Os homens e o Estado aprenderam a se relacionar com as mulheres desde a discriminação, portanto, exercer um poder indevido sobre a vida e os corpos das mulheres. Desde o enfoque de gênero se estabelece a necessidade de que os homens reaprendam as relações com as mulheres desde a igualdade.
- O poder produz discursos, símbolos, significados que são aprendidos tanto pelas mulheres como pelos homens e consolidam a espiral de relações assimétricas, em alguns casos, atentatórias dos direitos humanos.

As relações de gênero produzem discursos, instituições e decisões. Esta tese afirma que as relações de gênero transcendem o âmbito das relações de indivíduos e transitam entre estas e as relações sociais, econômicas, com a justiça e com o Estado. Significa:

¹⁸ Feminização da pobreza: é o conceito que permite visibilizar o fato irrefutável que de 1.300 milhões de pessoas pobres no mundo, 70% são mulheres. Este drama humanitário se baseia na discriminação histórica sobre as mulheres.

- Que existe um discurso dominante e, portanto, com poder e poderoso que indica o que devem ser as mulheres e o que devem ser os homens. Atravessa o campo individual e se converte em hegemônico das relações de gênero. Portanto mudar a desigualdade e as assimetrias nas relações de gênero supõe destruir o discurso do poder sobre as mulheres¹⁹;
- O conhecimento que fez possível a configuração destes discursos esteve historicamente nas mãos de homens de certas classes sociais e de certas relações de domínio. Portanto, é essencial que as mulheres tenham acesso ao conhecimento para revelar o que ali tem de insensato e configurar um novo discurso de gênero desde o poder.
- A racionalidade do poder é histórica. Portanto, os discursos do poder sobre as relações de gênero têm uma tradição histórica que é necessário romper desde a história das mulheres.

Se estabelece com esta afirmação que entre mulheres e homens existe um campo de poder que tem sido controlado por uns em relação de subordinação às outras. **Esse campo agora está em disputa pois as mulheres se reconhecem sujeitos de poder e com poder para transformar suas vidas e as relações que estabelecem consigo mesmas, com os outros, com os territórios onde realizam suas vidas, com o Estado.**

Portanto, reconhecer as relações de gênero como relações de poder nos afazeres municipalistas ajuda a identificar os fatores que incidem nas brechas de discriminação, que afetam as diversas mulheres durante seu ciclo vital, que vivem nas cidades.

¹⁹ Reconstruir o discurso de poder sobre as mulheres: o poder se constrói através da fala, do que se diz sobre dos e das outras. Para reverter a posição de subordinação das mulheres é necessário um discurso de poder novo, que torne positivo, que torne visível e ponha no centro do debate do modelo político e econômico a vida e a construção humana (ética, política, social e econômica) das mulheres.

Ao identificar os fatores e compreender a discriminação, os(as) funcionários(as) municipais estão em capacidade de visibilizar as brechas e influenciar positivamente os interesses estratégicos das mulheres para tomar decisões corretas para seu bem- viver.

A desigualdade de gênero é consequência das hierarquias que mantém e sustenta a subordinação das mulheres. Seu sustento são as práticas culturais discriminatórias.

Diagnóstico participativo

Lição III (duração 220 minutos)

Resumo temático

Na presente lição colocaremos à prova o que aprendemos nas lições anteriores.

Trabalharemos as ferramentas que fazem possível a realização de um diagnóstico que inclua a realidade das mulheres e visibilize as desigualdades de gênero.

Um diagnóstico participativo é um procedimento que permite aprofundar o conhecimento de um problema: sua natureza, causa, estado de situação.

É peça essencial porque é a informação que permite iniciar o processo de afetação por uma situação dada que queremos transformar. Portanto, realizar diagnósticos com enfoque de gênero é imprescindível ao planificar e ao orçar locais se, se deseja influenciar nas realidades que causam ou que perpetuam a discriminação das mulheres ou que tomam decisões que incluam seus interesses como cidadãs.

Ao finalizar a lição os e as funcionárias poderão reconhecer seu papel na geração de diagnósticos participativos rigorosos que refletem nas desigualdades de gênero.

Conceitos-chave

<p>Geração de conhecimento</p>	<p>É o processo sistemático e contínuo de compreensão da realidade para gerar novo conhecimento ou para agregar ao conhecimento existente dimensões que não tinham sido exploradas.</p> <p>A geração do conhecimento se inclui como um processo contínuo do Estado, pois um Estado que não gere novo conhecimento ou amplie a margem de seu conhecimento está condenado à prorrogação.</p> <p>Para gerar conhecimento são necessários os trabalhos permanentes de pesquisa, sistematização, explicação, compreensão e interpretação da realidade.</p>
<p>Diagnóstico que reflete desigualdades</p>	<p>O diagnóstico é parte do processo de geração de conhecimento. Um diagnóstico local não é o somatório dos atos da situação e da condição de uma população senão a adequada pesquisa, sistematização, explicação, compreensão e interpretação do estado da situação dos cidadãos e cidadãs no território onde moram, de modo relacional, interdependente e com especificidade.</p> <p>O diagnóstico deve refletir as desigualdades de gênero em todas suas expressões para conseguir que o conhecimento gerado incluam os interesses estratégicos das diversas mulheres que moram no território.</p>

	<p>A essência desta inclusão é que o diagnóstico é um documento que se gera para tomar decisões futuras.</p>
Processos participativos	<p>Os processos participativos locais surgiram em 1991 como uma resposta à demanda cidadã de ampliação da democracia. Resulta evidente que ao ser o espaço local o território referência de vida das pessoas, os governos locais assumiram com profusão adotar mecanismos para que os diversos setores que povoassem as cidades participassem nas decisões municipais.</p> <p>Os processos participativos não são outra coisa que mecanismos democráticos de decisão cidadã nas instâncias do poder público.</p>
Indicadores	<p>Os indicadores são dados estatísticos ou qualquer forma de indicação que permite estudar onde se está, <i>até onde nos dirigimos com respeito a determinados objetivos e metas, assim como avaliar programas específicos e determinar seu impacto*</i>.</p> <p>* Bauer; 1966.</p>
Necessidades práticas	<p>Têm que ver com a insatisfação das necessidades básicas: moradia, saúde, salário, educação, infraestrutura, entre outros.</p> <p>“As necessidades práticas estão relacionadas com as carências materiais, são facilmente observadas e satisfeitas com projetos pontuais”*</p> <p>*Guia metodológica ou enfoque de gênero nos planos de desenvolvimento estratégico cantonais. CONAMU-UNFPA.2003.Fase 1. Página 11.</p>

Interesses estratégicos “Estão relacionados com o poder que exercem homens e mulheres” (...) “As soluções têm que ver com processos de apoderamento das mulheres no exercício de seu próprio poder”* (Ex.: acesso aos cargos de poder, à toma de decisões, à violência de gênero, à morte materna preventiva, à associatividade das mulheres, ao uso do tempo livre, à diminuição da carga de trabalho produtivo e reprodutivo, à corresponsabilidade doméstica, entre outros) Busca gerar mudanças no exercício dos direitos.

*Guia metodológica o enfoque de gênero nos planos de desenvolvimento estratégico cantonais. CONAMU-UNFPA.2003. Fase 1.

Desenvolvimento temático

1. Ler a realidade desde o enfoque de gênero

Recordemos que a **equidade de gênero** é o processo de ser justo com *mulheres e homens*²⁰. Para assegurar esta justiça tem-se que adotar todas as medidas necessárias para compensar as desvantagens históricas e sociais que agiram negativamente na vida das mulheres.

Portanto, **se o diagnóstico é um documento que sistematiza informação estratégica e que permite que nos demos conta do momento em que estamos para garantir as decisões que conduzem a uma visão desejada,** é essencial que visibilize as desigualdades de gênero e as brechas causadas

²⁰ Análise de gênero. Guia para a elaboração de políticas públicas. Serviço Nacional da Mulher e Condição da Mulher do Canadá. Santiago do Chile. 1996. Página 7.

pela discriminação contra as mulheres. Isto é, que penda desde sua visão e metodologia da equidade.

O enfoque de gênero é uma leitura da realidade que permite compreender os processos sociais através das relações que estabelecem mulheres e homens. O peso específico deste enfoque, tanto nas políticas públicas locais como na definição de um Estado democrático, **é que permite ver as desigualdades sociais, econômicas, afetivas e institucionais que se origina na discriminação histórica das mulheres. Isto é, ensina a ler a realidade ao observar e ao visibilizar a discriminação. Uma vez que compreendemos o enfoque de gênero, nos convertemos em agentes ativos da mudança a favor da equidade.**

A **análise de gênero** permite revelar os obstáculos de gênero que afetam a vida das diversas mulheres durante seu ciclo vital e as relações de poder que se estabelecem entre mulheres e homens; **é uma análise que releva o fato de que as decisões municipais afetam de modo diferenciado as mulheres e os homens** e, portanto, devem ser tomadas tomando em conta suas diferenças e as relações que se estabelecem entre umas e outras.

“Por outra parte, entender a primazia da participação das mulheres nos processos locais para a geração da informação, do planejamento e do orçamento garante a inclusão do enfoque de gênero nos planos estratégicos dos prefeitos e das prefeitas de modo que as agendas dos direitos das mulheres não sejam um assunto acessório ao processo de planejamento senão consubstancial à estratégia de desenvolvimento do território”.²¹

O enfoque de gênero não é uma opção de umas por outros ou vice-versa. Pelo contrário, é a única leitura que permite tomar decisões corretas e

²¹ Margarita Carranco. Vice-Prefeita de Quito.

informadas para reverter condições que eternizam a discriminação, a desigualdade e a exclusão nas sociedades.

2. Características de um diagnóstico sensível das desigualdades

É participativo. Isto é, se realiza com a presença autônoma e voluntária das mulheres e dos homens (organizados e não organizados) que moram na cidade para que sejam parte da análise da realidade e da tomada de decisões para transformar positivamente suas vidas.

Inclui a informação mais idônea para estabelecer o ponto de início. Isto é, colhe e sistematiza os dados estatísticos relevantes para dar conta das dimensões diversas que atravessam a vida na cidade no momento de iniciar o processo: demográfica, social, cultural, econômica, institucional, territorial, ambiental, segurança cidadã, brechas de desigualdade de gênero, entre outros, e os trabalha, pelo menos, com desagregação por sexo, idade e pertença aos povos e às nacionalidades ou populações afro-descendentes. Visibiliza a situação de pessoas com capacidades diferentes.

Analisa e interpreta a realidade com a participação das comunidades. Isto é, identifica problemas, conteúdos, brechas de desenvolvimento, visões do desenvolvimento e os discute com as mulheres e os homens das comunidades. Visibiliza os fatores que estão presentes nas brechas da discriminação de gênero; identifica fatores estratégicos como o acesso, controle e uso dos recursos gerados nas cidades como territórios de vida.

Inclui ações afirmativas. Isto é, decisões a favor da inclusão das mulheres e de seus interesses estratégicos como parte substancial das políticas públicas que geram e governam os processos participativos locais. As ações afirmativas²² são legais e são peça-chave da tomada de decisões a favor da

²² As ações positivas ou ações afirmativas que não são outra coisa que medidas de caráter temporário cujo objetivo é diminuir até erradicar as brechas de gênero, isto é, as enormes

equidade. Um bom diagnóstico permite as autoridades tomarem decisões argumentadas sobre ações afirmativas a favor das diversas mulheres, por exemplo, orçamento dirigido, lei de quotas para conseguir a participação igualitária das mulheres nos mecanismos de poder e de toma de decisões, entre outras.

Inclui as mulheres em todas as fases e nas instâncias criadas para a formulação do diagnóstico participativo e para a participação cidadã.

Além de garantir uma convocatória diversa e com fortalezas para as mulheres, as inclui como parte da equipe técnica para sua formulação e durante o processo decisório.

Garante capacidades. Antes de iniciar o processo um diagnóstico treina a equipe técnica no enfoque de gênero, isto é, os capacita na leitura das relações de gênero presentes na cidade e na identificação de nós críticos que podem facilitar tomar decisões oportunas para o município a favor dos interesses estratégicos das mulheres.

3. As ferramentas -chave

O diagnóstico é a ferramenta que possibilita conhecer a realidade das mulheres diferencialmente a dos homens gerando indicadores que permitem continuar com o processo de inclusão do enfoque de gênero no ciclo de planejamento e orçamento municipal. Isto é, é a pedra angular para visibilizar, diferencialmente para as mulheres e para os homens, o estado da situação, os problemas e as possíveis soluções.

Se o diagnóstico não colhe a informação dos interesses estratégicos das mulheres considerando as variáveis sócio-culturais, etárias, territoriais, de

distâncias sociais, econômicas, afetivas, relacionais entre o bem viver de uns e o bem viver de outras. As ações positivas são indispensáveis para a verdadeira igualdade entre homens e mulheres. As ações positivas são uma ferramenta presente nos instrumentos internacionais de direitos humanos e constituem uma peça chave do andaime da equidade.

pertença aos povos e às nacionalidades ou populações afro-descendentes, dificilmente se poderão tomar decisões e continuar com os ciclos de planejamento e orçamento que permitam investir na eliminação das brechas de discriminação.

Os diagnósticos participativos que se formulam sem uma visão estratégica metodológica convocando às populações para legitimar o investimento municipal pré-estabelecido cega a participação cidadã como ferramenta chave do desenvolvimento. Estes processos convocam as mulheres negando-as sua integralidade como sujeitos de direitos. As mulheres, portanto, continuam falando de necessidades dos bairros ou competências municipais já regulamentadas, tornando óbvia e inviável, novamente, as relações entre mulheres e a cidade.

O momento do diagnóstico é crucial para conseguir incluir em todo o ciclo de programação das necessidades e interesses das mulheres, e, portanto, conseguir formular adequadas políticas públicas.

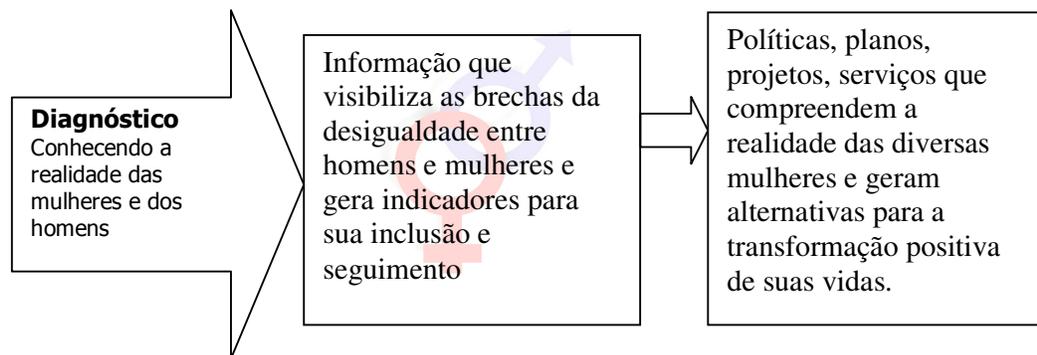


Diagrama 1. Tirado da guia para a inclusão do enfoque de gênero nos orçamentos participativos locais. AME-CONAMU. 2008. Reyes, Ariadna; Jiménez Jorge.

Primeiro passo: Aprender a observar as diversas mulheres no território: convocar desde a diversidade

Se bem é importante ter clareza sobre o tipo de informação que desejamos obter em um diagnóstico sensível ao gênero, também é importante garantir uma participação adequada das mulheres organizadas e não organizadas no processo do diagnóstico participativo. É essencial recordar que os atores - chave têm papéis específicos nos processos locais participativos.

As convocatórias são ferramentas privilegiadas da participação e formação cidadã. No caso das mulheres, esta convocatória deve permitir visibilizar todas as diversidades presentes no território e propulsar a associatividade como um interesse estratégico inicial do processo participativo local.

Portanto, não se trata simplesmente de convocar as mulheres ou de ter uma fórmula de participação numérica senão de, além disto, convocar as mulheres que possam ter um discurso com maior compreensão das relações de gênero e conhecimento dos direitos humanos das mulheres. Recordemos que o poder sobre as mulheres se assenta nos discursos hegemônicos sobre o que são e devem ser as mulheres, portanto, nos processos participativos locais é necessário construir com sentido e respeito a fim de assentar a política e os processos no horizonte dos direitos humanos.

A convocação das mulheres organizadas e não organizadas no território deve conter pelo menos as seguintes variáveis:²³

- Território: urbano, rural e outro tipo de territórios (comunidades, famílias ampliadas, circunscrições territoriais especiais, recintos, circunscrições afro, entre outros);

²³ Guia para a inclusão do enfoque de gênero nos orçamentos participativos. AME-CONAMU. 2008.

- Associatividade: organização de mulheres com trajetória/experiência na promoção dos direitos humanos das diversas mulheres no território.
- Liderança ativa: lideranças pertencentes ou não às organizações reconhecidas por conduzir a opinião local em direção ao respeito dos direitos humanos das diversas mulheres no território e à equidade de gênero.
- Pertença aos povos e nacionalidades, populações afro-equatorianas ou culturas diferenciadas: mulheres ou organizações que a partir de sua auto-determinação compreendem sua existência desde uma cosmovisão e ênfase no desenvolvimento autônomos e diferenciados.
- Ciclo vital: mulheres ou organizações de mulheres jovens, mulheres adolescentes, mulheres adultas mais velhas, além das mulheres entre 29 e 52 anos de idade. As meninas deverão gerar um processo diferenciado.
- Institucionalidade: mulheres que têm experiência na toma das decisões públicas.

Uma adequada participação das mulheres no processo de diagnóstico garante:

Informação que contém dados, percepções e visões sobre sua vida na cidade e posiciona os interesses estratégicos das diversas mulheres no território;

E, portanto, garante que as propostas de políticas, planos, programas e projetos incluam os interesses estratégicos das mulheres gerados nos processos de participação cidadã capazes de gerar permanentemente processos de exigibilidade e de vigilância para o cumprimento das decisões municipais.

Exercício Nº 1. Faça sua própria matriz de convocação das diversas mulheres que moram no território:

Para atingir o efeito desejado tenha em conta as seguintes perguntas:

Como está constituída a diversidade territorial da cidade?

Como é a associatividade das diversas mulheres no território?

Qual é a porcentagem total de mulheres no território?

Que lideranças identificamos no território?

Escreva sua convocatória para as diversas mulheres que moram na cidade:



Se não encontra um grau aceitável de associatividade entre as mulheres, que medidas tomaria para promovê-la?

Passo Nº 2. Identificar necessidades práticas e interesses estratégicos

Quando os municípios assumem o desafio dos processos locais participativos, constitui matéria substancial deste desafio o fato de gerar um processo adequado e sistemático de inclusão das necessidades práticas e dos interesses estratégicos das diversas mulheres.

Quando se estimulam processos de participação cidadã, é indispensável que estes sejam pensados de modo que se evitem algumas das distorções mais relevantes:

- Gerar uma mesa de mulheres ou uma mesa de gênero e crer que com este mecanismo está garantida a participação das mulheres;
- Descuidar da inclusão do enfoque em todas as dimensões diagnósticas geradas, e, portanto, debilitar a convocatória das mulheres e de todo o ciclo diagnóstico e em todos os âmbitos onde se tomarão decisões;
- Confundir as necessidades comunitárias e/ou vizinhas com necessidades práticas ou interesses estratégicos das mulheres pelo fato de que elas também usem as infraestruturas ou os serviços municipais.

Quando se tem clareza a respeito das necessidades práticas e dos interesses estratégicos das diversas mulheres no território se reconhece que seu bem-viver requer uma infraestrutura básica e de serviços de qualidade comum à comunidade, mas além disso, de que a vida das mulheres deve ter garantias de paz, de bem-estar, de desenvolvimento integral e de vida plena. Em geral os interesses estratégicos tem alusão justamente às dimensões do bem -viver e à promoção, proteção, exercício e reparação dos direitos humanos das diversas mulheres no território.

O sistema de necessidades práticas e interesses estratégicos é uma metodologia do enfoque de gênero que permite visibilizar as brechas das desigualdades entre gêneros, promovendo, assim, a análise das transformações das relações de poder entre homens e mulheres que

subordinam e inculcam os direitos destas. São categorias que qualificam o desenvolvimento porque transcendem a noção infraestrutural e dos serviços básicos colocando os sujeitos, mulheres e homens de forma diferenciada, na ação do desenvolvimento e das garantias para sua realização.²⁴

Exercício Nº 2. Identifique no sistema necessidades práticas e interesses estratégicos.

No esquema abaixo identifique quais são os problemas que se referem às necessidades práticas ou interesses estratégicos das mulheres e escreva o porquê da sua análise.

PROBLEMAS	Necessidades Práticas	Interesses Estratégicos	Porque
Falta de capacitação na geração de micro-empresas com informação estratégica sobre os direitos humanos das mulheres			
Falta de créditos para empreendimentos que fomentem o patrimônio das mulheres			
Ausência de uma oficina de informação turística que promova a zona			
Contaminação da vertente principal de água da localidade			

²⁴ Guia para a inclusão do enfoque de gênero nos orçamentos participativos. AME-CONAMU. 2008.

Ausência de um programa de apoio integral para o planejamento e a diversificação das atividades agropecuárias			
Aumento da mortalidade de mulheres por causas preventivas na gravidez, no parto e no pós-parto.			
Invisibilização das mulheres cuidadoras, como terapeutas sociais nos programas de atenção às pessoas com capacidades diferentes que incluam as (SIC)			
Erradicação do analfabetismo			
Ausência das organizações de mulheres			
Desconhecimento dos direitos das mulheres			
Meninos e meninas com desnutrição			

Passo 3. Indicadores do diagnóstico participativo com enfoque de gênero

É necessário identificar os indicadores que deveriam ser incorporados nos diagnósticos participativos sensíveis às desigualdades.

Lembre-se que um indicador é uma medida, um dado que explica uma realidade e permite realizar o seguimento de uma ação e seu grau de incidência ao tomar medidas que os afete

Existem indicadores descritivos, indicadores de processo e indicadores de impacto.

Os indicadores descritivos como seu nome indica descrevem, narram, permitem ter uma idéia clara do estado da situação de um problema;

Os indicadores do processo dão conta dos diversos fatores que incidem em um problema e que foram assumidos por uma intervenção para modificá-los;

Os indicadores de impacto avaliam as mudanças geradas por uma intervenção.

A seguir se explicam alguns dos indicadores descritivos que se devem ter em conta para incluir o enfoque da equidade nos diagnósticos participativos locais.

População por grupos de faixa etária. Identifique claramente a porcentagem de mulheres e de homens que moram no cantão e as idades nas quais se encontram;

População por diversidade territorial. Identifiquem claramente a porcentagem de mulheres e homens que moram no setor urbano e no setor rural. Quais são os distritos e bairros com a maior concentração

populacional e as de menor concentração. Localize as características sociais e econômicas básicas de cada espaço territorial.

População por pertença aos povos e nacionalidades. Identifique quantas mulheres e quantos homens pertencem aos povos e nacionalidades no território do distrito e quais são os distritos ou bairros onde moram majoritariamente. Localize as características sociais e econômicas básicas desta população. Lembre-se de realizar entrevistas às líderes e aos líderes dos diversos povos e nacionalidades que moram no cantão. A lógica do desenvolvimento e a cosmovisão deles e delas devem ser respeitadas e não devem ser obrigados a assimilar, de forma forçada, o modo estatal de conceber o desenvolvimento.

Chefes do lar. Identifique claramente como é a/o chefe do lar das diversas famílias do seu cantão. Lembre-se que o fenômeno migratório, o abandono dos lares e a união livre configuraram espectros diversos das famílias. A/o chefe do lar é um indicador poderoso para decidir o investimento público local. Cruze esta informação entre os grupos de assalariados e determine quais são as/os chefes do lar mais empobrecidas ou com maiores vulnerabilidades.

Casamentos por grupos de faixa etária. Identifiquem em que faixa etária as mulheres e homens do cantão se estão casando ou quando optam pela união livre.

Idade da primeira gravidez. Este indicador permite medir a idade em que as mulheres estão assumindo a maternidade e, portanto, estabelece prioridades a respeito disto na medida em que permitam que as mulheres possam melhorar suas oportunidades de desenvolvimento, dependendo da idade da primeira gravidez.

Taxas de escolarização em todos os níveis educativos, separada por sexo. Este indicador permite reconhecer os níveis educativos alcançados pelas mulheres e homens do cantão e quantos permanecem estudando. Se pode perguntar nas assembléias do diagnóstico participativo, as razões pelas quais homens e mulheres abandonam os estudos de modo que permita situar prioridades sobre a permanência e a qualidade educativa e não só situar prioridades sobre o acesso.

Acesso ao seguro social. Identifique quantas mulheres e quantos homens têm acesso ao seguro social, seja por via patronal ou por via do seguro social camponês. Demonstre a brecha de acesso ao seguro social das mulheres que trabalham na economia reprodutiva de forma não remunerada e exclusão delas de acesso aos serviços de saúde e de prevenção.

Mortalidade materna. Este indicador permite ver quantas mulheres morrem durante a gravidez, o parto e pós-parto e as causas da morte materna, para tomar medidas preventivas e fortalecer o sistema de prevenção e atenção.

Denúncias da violência doméstica e tipo de violência. Este indicador permite ver o grau em que a violência de gênero afeta as mulheres nos seus lares e é um orientador para os investimentos nos sistemas de proteção integral dos direitos.

Participação política das mulheres. Identifique o nível de participação das mulheres nos cargos de decisão, de livre remoção, meritocráticos e de eleição popular nas dependências do governo local e as do governo central no território, assim como o grau de participação e de ocupação nos postos de lideranças, nas organizações sociais e gremiais.

Conhecimento e uso dos métodos anticoncepcionais. Este indicador permite medir o grau de autonomia das mulheres e o grau de conhecimento a respeito da saúde sexual e da saúde reprodutiva delas.

População economicamente ativa por ramo de atividade, ocupação, sexo e idade. Este indicador permite ver o grau de desenvolvimento produtivo do território e a participação das mulheres e dos diversos homens na economia. Se é possível, no diagnóstico participativo, obtenha um mapa da população e da ocupação por cada distrito e bairro. Determine qual é a população que corre maior risco.

Salário mensal dos lares. Estabeleça diferenças por zonas rurais e urbanizadas. Obtenha informação qualitativa a respeito da origem dos salários e da distribuição dos mesmos nas famílias, isto é, quem recebe o salário, quem o administra e quem o utiliza e em que o utiliza.

Salário médio da ocupação e atividade econômica por sexo, pertença aos povos e às nacionalidades ou populações afro-equatorianas e grupos por faixa etária. Determine os salários mais baixos, localize-os por sexo, por território, por pertença aos povos ou às nacionalidades ou às populações afro e por grupos por faixa etária.

Nos encontros de diagnóstico visibilize que a economia familiar não tenha em conta o trabalho doméstico não remunerado. O trabalho doméstico não remunerado é o trabalho que realizam os membros do lar para benefício do mesmo e sem receber pagamento algum e supõe²⁵:

- Proporcionar nutrição: planejar a comida, prepará-la, servi-la, limpar os pratos, serviços de apoio nas atividades de cozinha, manutenção das instalações, procurar e purificar a água em alguns casos, pescar e caçar espécies menores, entre outros;

²⁵ Pesquisa sobre o uso do tempo no Equador -2005. Série informação estratégica II. CONAMU. Página 15. A seguir a reflexão de María Ángeles Durán Heras.

- Manutenção da moradia: limpar, fazer reformas, realizar trabalhos de manutenção, assegurar condições de salubridade, entre outros;
- Proporcionar vestimenta: lavar a roupa, passar, costurar, remendar, acomodar a roupa, reformar ou confeccionar, buscar água ou fazer sabões em alguns casos, tempo de mobilização às quebradas, entre outros;
- Proporcionar aos cidadãos: aos(às) meninos(as), aos(às) doentes , aos(às) pessoas da terceira idade dependentes e aos outros membros da família que requeiram apoio constante;
- Trabalhos de auxiliares domésticas: traslados de membros das famílias, compras, gestões familiares, comunitárias e sociais, pagamentos ou gestões de serviços sociais básicos, trâmites para a compra ou fornecimento de bens ou serviços para a família, planejamento e controle das finanças, transporte para a escola ou aos centros de saúde, entre outros.

Pagamentos e salários das operárias e dos operários. Cruzar esta informação por ramo de atividade econômica ou industrial.

Superfície das unidades produtivas agropecuárias (UPAs), regime patrimonial, nível de instrução das pessoas produtoras e salários. Identifique o tipo de UPA predominante no cantão e a situação de vulnerabilidade ou fortaleza desta economia familiar. Nas assembléias para gerar os diagnósticos participativos, localize claramente o aporte das mulheres na economia das UPAs não só nos papéis tradicionais senão nos papéis não tradicionais que as localizam em relação ao mercado (produção, comercialização, administração dos salários, poupança, capital, entre outros).

Exercício N° 3. Ler indicadores (Ver caixa de ferramentas N° 7).

Revise a caixa de ferramentas N° 7. Analise os dados e escreva seu próprio diagnóstico utilizando a informação fornecida.

Argumente com sua comunidade e o governo local quais iniciativas podem transformar a realidade adversa em que vivem as mulheres e quais estratégias, mecanismos, programas, projetos ou iniciativas, você tomaria para incidir imediatamente nesta mudança.

Estratégias:

Mecanismos:

Programas:

Projetos:

Iniciativas:

Passo 4. As ações afirmativas

O denominador comum dos processos participativos locais é que as mulheres visibilizem problemas e soluções para outros grupos populacionais esquecendo sua identidade de gênero. **É explicável esta tendência, devido justamente ao peso da discriminação que operam no ser, para outros, das mulheres gerando sentimentos encontrados nelas quando vêm pelos seus próprios interesses.**

Portanto, é indispensável que as e os funcionários municipais apliquem pesos específicos aos indicadores para a equidade e argumentem nos diagnósticos a necessidade de fazê-lo como uma ação afirmativa que permitirá depois investir nas mulheres e em sua vida digna.

É impossível gerar processos participativos locais com equidade se este componente não esteve incluído desde o princípio no processo. A equidade, recordemos, é o princípio que rege a toma de decisões públicas, portanto, outorgar pesos específicos aos indicadores que visibilizam brechas de desigualdade que afetam a vida das mulheres é um procedimento desejado em todos os processos participativos locais sejam de diagnóstico, planejamento ou orçamento.

Por exemplo:

Em um cantão ou localidade determinamos, no âmbito sócio-cultural que as mulheres estão sendo excluídas dos processos de formação ocupacional; não tem o patrimônio sobre suas unidades produtivas; e não participam nas juntas distritais, outorgue um peso específico a estes fatores para que entrem na determinação de projetos de investimento municipal com uma ação de discriminação positiva, isto é, estes fatores devem ser revertidos em um curto prazo e de forma eficiente.

O peso específico que outorgue à cada indicador pode-se somar outros pesos se as mulheres e suas organizações podem cooperar na implementação destes projetos ora seja com mão de obra, com processos de associatividade, ora com a consecução de alguma porcentagem de recursos, autogestão e outros. Visibilize a cogestão e outorgue pontos positivos, de entrada, à estas iniciativas.

Seguindo esta reflexão, proponha duas ações afirmativas para conseguir a mudança desejada da situação nos exemplos utilizados no exercício N° 3.

Ação 1.

Ação 2.

Capítulo II

Inclusão do enfoque de gênero no poder local: a rede da institucionalização das políticas públicas

Para trabalhar em casa:

Para o cumprimento das horas de trabalho fora do curso presencial, dosifique os exercícios que trabalhará com o grupo no encontro e aqueles que deixará como resultado do trabalho de aprendizagem e será o início do segundo encontro.

Tenha em conta a necessidade de pedir ao grupo que realize os exercícios que constam na caixa de ferramenta Nº. 8. Indique que trabalhem os dois casos.

O princípio da não discriminação é difícil de ser assimilado na sua real dimensão, estes exercícios permitirão uma maior reflexão.

- Peça aos(as) participantes que vejam o filme CRASH ou outra que você considere que possa ser utilizada para a análise das diversas formas de discriminação. Na caixa de ferramentas Nº 8. encontrará uma guia para a análise do filme.

Descrição geral do capítulo II

Inclusão do enfoque de gênero no poder local: a rede da institucionalização das políticas públicas

Lição I. As políticas públicas, conceitos em relação ao gênero

Ao finalizar a lição os(as) participantes terão uma visão processual e histórica da construção de políticas públicas de algumas pautas metodológicas que lhes servirão para sua gestão, assegurando que uma perspectiva dos direitos se incorpore nas políticas locais.

Lição II. Dos problemas e das necessidades das mulheres na construção da política: O que o gênero contribui à gestão local?

Ao finalizar a lição os(as) participantes poderão identificar claramente qual é a relação entre políticas públicas para a promoção, proteção e exercício dos direitos humanos das diversas mulheres durante seu ciclo vital e a participação das mulheres como gestoras do público.

Lição III. Mecanismos para a inclusão do gênero como dimensão constitutiva da política pública

Ao finalizar a lição os(as) participantes estarão em capacidade de identificar mecanismos para a inclusão do enfoque de gênero como dimensão constitutiva da política pública e a rede que permite a plena institucionalização desta dimensão.

As políticas públicas, conceitos em relação ao gênero

Lição I. (duração 120 minutos)

Resumo temático

A presente lição faz uma relação histórica das políticas públicas, através de uma vinculação com os entornos econômicos e sociais, marcando uma linha do tempo que articula esse desenvolvimento de políticas com o marco internacional dos direitos humanos.

Se propõe elementos que permitiriam que o desenho e construção das políticas públicas a nível local, façam dessas políticas uma expressão real dos padrões internacionais dos direitos humanos.

Ao finalizar a lição os(as) participantes terão uma visão processual e histórica da construção de políticas públicas e algumas pautas metodológicas que lhes servirão para sua gestão, garantindo que uma perspectiva dos direitos se incorpore nas políticas que são o marco de sua ação dentro do poder local.

Conceitos-chave

<p>Políticas públicas como processos</p>	<p>As políticas públicas como conceito que se constrói historicamente, dentro de contextos econômicos, políticos e sociais determinados e por sua vez globalizados. Um processo que se deve ler em paralelo com o desenvolvimento do marco internacional dos direitos humanos e dos direitos humanos das mulheres.</p>
<p>Políticas públicas no marco dos direitos humanos</p>	<p>Direitos Humanos como normas dinâmicas para a convivência; seu desenvolvimento e progressividade como garantia da construção da cidadania e fortalecimento da democracia.</p> <p>A construção de políticas públicas com perspectiva de gênero, emolduradas nos princípios e nos padrões internacionais dos direitos humanos das mulheres, como oportunidade dos poderes locais de cumprir com sua obrigação de garantir e de construir as condições para o exercício pleno dos direitos das mulheres nos seus territórios.</p>

Desenvolvimento temático

O poder não está somente no espaço público, no sistema político; também existe no âmbito privado e da família.

Os conceitos de gênero e das relações de gênero servem para desarticular as relações de poder e para mostrar sua ilegitimidade desde o ponto de vista da igualdade de gênero.

Celia Amorós

1. Construção histórica de políticas para a igualdade

(Ver caixa de ferramenta Nº 9)

A compreensão dos Direitos Humanos como fruto dos processos históricos sempre em construção é uma aproximação esclarecedora que permite localizar diversas ações sociais justamente daqueles seres humanos que, como no caso das mulheres, sofreram diversas formas de discriminação, as mesmas que ao mesmo tempo foram o motor de suas reivindicações.

Investigamos o método da revisão histórica, para localizar as políticas públicas em relação à história econômica e social mais próxima, de tal maneira que as e os participantes deste módulo de formação, comprovem como fizeram parte, seja como testemunhas ou seja como atores, destes processos que têm uma pergunta central

Como os Estados no marco dos contextos políticos internacionais foram incluindo a igualdade entre homens e mulheres e suas políticas sociais, desde uma perspectiva de gênero?

Exercício Nº 1. Ler as linhas da história: compreensão das políticas públicas e o gênero como uma dimensão ineludível na gestão política nacional e local.

Exercício em grupo: A leitura do texto selecionado deve ser realizada seguindo as pautas, a seguir:

- Identificar no texto os diversos momentos históricos de construção das políticas sociais ou econômicas e localizar, em cada momento, exemplos da vida nacional que permitem evidenciar como esse momento refletiu – foi vivido na realidade deste país. Utilize como referência a expedição das leis, das políticas, da criação da institucionalidade, dos personagens, das mobilizações populares; qualquer elemento significativo que o grupo identifica como dado nesse momento histórico marcado por uma tendência doutrinária em relação à política pública. Em definitiva, qualquer marco pessoal ou coletivo nacional que sirva como “espelho” de como esse momento marcado por uma teoria ou proposta de desenvolvimento foi vivido nesse país.
- O texto marca um tempo tomando como referência o final dos anos 50, o fim da segunda guerra mundial. No entanto, como os processos sociais não são lineares, é possível que o grupo localize outro momento histórico relevante para o caso da adoção de políticas determinantes para conseguir mudanças na vida das mulheres em particular, que possa ser incorporado na dinâmica.
- O texto conclui com uma referência à Plataforma de Ação de Pequim ou Beijing, um bom exemplo de como as Conferências internacionais foram decisivas para incidir nos Estados, localizando bases para o cumprimento de suas obrigações e, os mecanismos que viabilizariam esse cumprimento.

- No plenário sobre a base da exposição do primeiro grupo, se irá reconstruindo e complementando esses momentos históricos e o que se reflete a nível nacional. O papel da facilitação será o de destacar aqueles aspectos que sirvam para localizar depois, fazer a conexão entre o resultado do trabalho e o grupo, e a explicação mais extensa do desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos a partir dos principais instrumentos internacionais adotados pelas Nações Unidas.

AS POLÍTICAS DE GÊNERO NA AMÉRICA LATINA E A COESÃO SOCIAL²⁶

Clara Jusidman

Texto selecionado

Parece importante examinar a experiência da América Latina na construção de estados do bem-estar e o desenho e instrumentação das políticas de gênero.

A América Latina é uma região muito heterogênea o que acarreta ser muito difícil fazer generalizações em ambos aspectos. Isto em razão de que na região se pode encontrar um espectro amplo de situações que vão desde países onde as estruturas de governo foram historicamente frágeis, essencialmente controladas por grupos de famílias ou por grupos econômicos poderosos e que ao longo da história pouco ou nada foi feito em matéria de política social. No outro extremo estão localizados aqueles países que em algum momento de sua história, conseguiram alcançar coberturas quase universais de proteção social como são os casos da Argentina e do Uruguai. As diversas classificações do nível de desenvolvimento que conseguiram os estados do bem-estar na região, refletem o desenvolvimento diferenciado dos governos na América Latina e o compromisso com sua coletividade.

Da mesma maneira somente pode-se dar a conhecer grandes tendências e grandes influências em matéria de políticas desde o final da Segunda Guerra Mundial até a imposição do chamado Consenso de Washington na região da América Latina nos princípios da década de oitenta, isto é, por um período em torno de 35 anos: Argentina, Uruguai, Chile, Brasil, México, Costa Rica e possivelmente o Peru, procuraram desenvolver sistemas de proteção social

²⁶ Texto completo incluído como leituras de apoio.

com tendências para garantir os direitos sociais e econômicos de sua população, construir cidadania social e com isto, sociedades mais integradas. A Argentina e o Uruguai com experiências prévias de proteção coletiva derivadas das fortes migrações européias do princípio do século, e de seu exitoso crescimento econômico a partir das economias do grão e da carne, foram os países que maior sucesso alcançaram na criação de estruturas formais de emprego e a partir daí de coberturas universais de seus sistemas de seguro social, de educação e de saúde públicos. A Costa Rica é o outro país da região, que se parece aos primeiros pela cobertura e qualidade que alcançaram seus sistemas de proteção social. Só estes três países, chegaram a gerar populações mais homogêneas e com menores níveis de desigualdade.

No entanto, não se pode esquecer que os países do Cone Sul aplicaram uma política de extermínio e de exclusão dos grupos indígenas originários, o que acarretou na eliminação violenta da necessidade de construir sistemas de bem-estar que considerassem a diversidade étnica. O Brasil e o México por sua vez, caminharam em direção do desenvolvimento de sistemas duais de bem-estar onde uma proporção importante da população foi protegida pelos sistemas de seguro social, mas por outra igualmente importante, integrada primeiro pela população rural e, posteriormente, pelos trabalhadores do setor informal, que ficou excluída. Este dualismo e posterior segmentação dos sistemas de seguro social, que também foi aparecendo nos serviços educativos e nos de saúde, foi-se agudizando ante a falta de crescimento dos países. Nenhum dos dois conseguiu seguir o compasso de crescimento econômico com suficiente geração de emprego formal e desenvolvimento das proteções sociais de caráter universal. Mais recentemente o Brasil deu um passo importante, ao universalizar o acesso a certos serviços de educação e saúde.

O México foi ampliando a cobertura obrigatória de serviços educativos pré-escolar e básico, mas mantém serviços sociais profundamente segmentados que contribuem para a desigualdade para a desintegração social. Com a crise da dívida experimentada pela região latino-americana no princípio dos anos oitenta, se fez evidente que se bem se tinham realizado esforços importantes em alguns países, para incluir a toda sua população em um sistema de proteção social universal, persistiam grandes grupos populacionais na pobreza e os indicadores de desigualdade eram os mais altos, comparativamente com as outras regiões do mundo.

Desde essa ótica, as políticas públicas desatadas na América Latina desde os anos setenta do século passado, dirigidas a introduzir as mulheres no desenvolvimento, como se lhes denominava nesse então, procuraram fundamentalmente a inclusão social e econômica das mulheres nos avanços alcançados. As principais demandas se centralizavam na igualdade de acesso ao emprego, à educação, ao seguro social, a à saúde, à moradia, à terra e aos subsídios para a produção. O amplo movimento das mulheres pugnava para que estas pudessem ter acesso por direito próprio, ao que se entendia como benefícios do desenvolvimento, em igualdade de condições que os varões e não pela mediação destes como seus pares ou familiares.

Foi então uma luta concentrada das mulheres por garantir a realização dos seus direitos econômicos, sociais e culturais, no marco do desenvolvimento industrial substitutivo de importações e nos esforços por construir Estados de Bem-Estar que dominavam as estratégias econômicas e sociais de vários países. As conquistas das mulheres latino-americanas foram em geral e comparativamente com as outras regiões, notáveis. Particularmente em matéria de equidade educativa a América Latina pode contar uma história de sucesso vista desde os meios nacionais, ainda que persistam desigualdades

no acesso e na qualidade da educação para as mulheres indígenas, e entre as diferentes regiões no interior dos países, por exemplo;

No México as mulheres se beneficiaram enormemente a partir dos planos e compromissos do governo de proporcionar educação pública, gratuita e laical à todos os meninos e meninas. Diante de tal situação, as famílias não tinham que tomar decisões entre enviar os meninos preferencialmente ao sistema escolar e relegar o acesso às meninas, dado que o custo direto para elas na educação dos filhos e das filhas, era inexistente ou muito baixo.

Igualmente, em matéria de acesso ao emprego, as taxas de participação das mulheres na força de trabalho, ao menos se duplicaram entre 1970 e 2005. Contribuíram para isso tanto os maiores níveis educativos já alcançados pelas mulheres na região como um processo emancipatório para definir e controlar suas próprias vidas. Parte do aumento da incorporação das mulheres ao trabalho fora do âmbito doméstico também deriva do crescente deterioramento do emprego formal e dos salários derivados do mesmo, que obriga às famílias a enviarem um maior número de seus membros para a realização de atividades geradoras de entradas fora das atividades domésticas.

Surgiram assim mesmo políticas e programas de saúde que foram atacando os problemas específicos das mulheres e desenvolveram capacidades para atender os problemas da saúde reprodutiva e ampliar a disponibilidade de métodos de controle da natalidade.

Foram também eliminando as restrições legais para que as mulheres tivessem acesso à terra, aos créditos e aos subsídios produtivos, à moradia e ao seguro social. As mulheres da região que conseguiram essa integração social, a fizeram precisamente nas etapas da história social e econômica da América Latina na que se começaram a deteriorar e posteriormente

desarticular os serviços sociais que se tinha montado nas melhores épocas do desenvolvimento industrial da região.

As décadas dos anos setenta e oitenta foram décadas perdidas para muitos países da região pela presença de regimes militares e pela crise da dívida. Desta forma, as mulheres têm acesso massivo aos serviços educativos, de saúde e de seguro social nas etapas onde estes se deterioram e perdem qualidade; também têm acesso ao emprego quando o emprego formal começa um processo de precarização, aparece o setor de maquila com o alto uso da mão-de-obra feminina em condições de grande flexibilização das normas trabalhistas e emerge a economia informal, onde uma proporção crescente das mulheres se ocupa.

A década dos noventa introduz na região a teoria do gênero e os enfoques de gênero nas políticas públicas. As mulheres latino-americanas chegam à Conferência de Pequim com um discurso que soma a centralização das reivindicações em matéria de direitos sexuais e reprodutivos, da defesa de seus direitos civis e políticos. Os temas que mais ocupam suas intervenções se referem aos direitos sexuais e reprodutivos e ao acesso equitativo às posições de poder político e de decisão.

Os programas de reestruturação econômica aplicados na região sob a receita do Consenso de Washington, colocam o tema do empobrecimento das mulheres e o reconhecimento de suas contribuições ao bem-estar como outros dos temas importantes de sua agenda. Se propões a necessidade de reconhecer que foram as mulheres e a infância as que pagaram os mais altos custos dos programas de reestruturação econômica e que devem existir programas de compensação específicos.

Por sua vez, em matéria de política social, a região passa de uma política baseada na proteção e realização de direitos sociais aos programas focalizados na pobreza que em muitos países se traduziram nos chamados

Fundos de Investimento Social e posteriormente, em programas de transferência direta de entradas como os de bolsas escolares, subsídios para alimentação, saúde e educação, subsídios monetários às famílias monoparentais, com adultos mais velhos ou com pessoas com deficiência. Tem luzes e sombras nesta etapa da política social da América Latina a respeito dos benefícios que são gerados para as mulheres.

Dois exemplos do México: a criação de 150 mil comitês do Programa de Solidariedade que obriga às mulheres do meio rural e das zonas marginais urbanas a saírem ao espaço público para participarem na toma de decisões de diversas atividades do programa e do outorgamento das transferências monetárias às famílias através das mulheres, ações que sem dúvida as empodera. No entanto, são também elas as que têm que assumir a corresponsabilidade exigida nos programas.

Nessa etapa se abandona o modelo de substituição de importações e os países da região começam a pactuar tratados de livre comércio e a abrir suas economias aos mercados de bens e serviços e de capitais. Neste contexto e como resultado dos temas tratados em Pequim as mulheres da região se comprometem a:

1. Promover a criação de **mecanismos para o progresso da mulher**, centrados em incorporar de forma transversal a perspectiva de gênero primeiro nos órgãos de planejamento e de política setorial e depois, nos orçamentos e nos mecanismos de controle e de prestação de contas.
2. O desenvolvimento de metodologias e de **programas de formação e capacitação para incorporar a perspectiva de gênero** nos diversos âmbitos do exercício das funções públicas e privadas.
3. O desenho, instrumentação e avaliação dos **Planos de Igualdade de Oportunidades**, planos de ação ou programas nacionais para as mulheres.

4. **O desenvolvimento da legislação e das políticas** para garantir o direito das pessoas ao planejamento familiar, respeitando a livre decisão sobre o número e o espaçamento dos filhos.
5. O desenvolvimento **da legislação, das políticas e dos programas e capacidades institucionais para prevenir, detectar e eliminar a violência doméstica e posteriormente, o que se chamou violência de gênero.**
6. Alguns avanços **no reconhecimento da carga doméstica das mulheres, na importância de medi-la e de contabilizá-la** e da necessidade de facilitar licenças parentais e serviços e meios que ajudem a harmonizar família e trabalho.
7. **A promoção da participação política das mulheres** mediante medidas afirmativas fixando quotas nas candidaturas de cargos eletivos e de decisão.
8. Mais recentemente a promoção das Leis de Igualdade, de sociedades de convivência e da despenalização do aborto e de modelos para promover a democracia no interior das famílias.

Estas medidas estão buscando incidir nas mudanças culturais que afetam as relações de poder e de subordinação, procuram modificar normas e crenças muito arraigadas na população e geraram problemas de tensão e de conflito. Afetam em uma primeira etapa, a coesão social sustentada nas relações assimétricas e subordinadas entre gênero, gerações e classes sociais e que formam as cidadanías diferenciadas e que desprezam os direitos humanos de amplos setores da população.

Leitura completa na caixa de ferramentas.

Subsídios para a reflexão:

Mulheres no Desenvolvimento (MED)²⁷ este enfoque promove a integração das mulheres ao desenvolvimento sem considerar as relações que existem entre a posição das mulheres nas estruturas econômicas e nas relações de gênero. Tampouco considera as influências das relações de gênero desiguais nem a articulação dos papéis produtivos e reprodutivos no acesso aos recursos produtivos. A política pública tinha como objetivo favorecer a integração das mulheres nos processos de desenvolvimento assim como atender os grupos que se encontravam em situações de extrema vulnerabilidade. Os programas dos Estados, sob este enfoque, estavam localizados nas instâncias subordinadas dentro da estrutura estatal, separados do resto do trabalho público e encarregados de iniciativas orientadas fundamentalmente às mulheres pobres.

Nos metade dos anos 80 emerge um novo marco interpretativo Gênero no Desenvolvimento (GED), que centraliza a tensão não só nas relações desiguais entre os gêneros senão também nas estruturas que geram a desigualdade. Com este enfoque, as mudanças nas relações de gênero precisam de transformações profundas nas estruturas existentes. Se propõe incorporar o gênero no *mainstream* para o qual se requer a descentralização da responsabilidade da equidade de gênero direcionada ao setor público no que se refere à formulação de políticas, à implementação de programas e à entrega de serviços.

O enfoque GED orienta as recomendações da terceira Conferência Mundial sobre a Mulher (Nairobi 1985), que promove a conformação de mecanismos localizados nos mais altos níveis do governo, com os recursos adequados para assessorar e dar seguimento ao impacto das políticas nas mulheres. O

²⁷ Toma como base o documento de Guzmán, Virginia, a institucionalidade de gênero no estado: Novas perspectivas de análise, Série Mulher e Desenvolvimento 32, Unidade Mulher e Desenvolvimento CEPAL, Santiago do Chile, março 2001.

avanço da mulher é concebido como o resultado de um trabalho de colaboração entre todas as instâncias ou agências do governo para alcançar e institucionalizar a perspectiva de *gender mainstreaming*²⁸.

A Plataforma de Ação Mundial aprovada pela Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing 1995) marca um marco importante na definição das obrigações dos Estados e em particular a respeito da institucionalidade de gênero. Com efeito, a avaliação da gestão desde “Escritórios das Mulheres” (mecanismos de política dirigida à igualdade) evidenciou o estado da questão nos diversos países do mundo e colocou como manifesto os problemas para alcançar incidência real desses mecanismos nos governos e estruturas do Estado: seus mandatos são pouco claros; não tem pessoal nem orçamentos suficientes; ocupam posições marginais na estrutura de governo e habitualmente são considerados como os únicos responsáveis pela mudança da situação das mulheres.

Neste contexto, as recomendações se dirigiram até alcançar a vontade política dos governos, a mesma que entre outros aspectos se evidencia no fato de que os mecanismos sejam instâncias de coordenação política, responsáveis por dirigir o processo de *gender mainstreaming*. Para a realização de seus objetivos deverão estar situados nas posições hierárquicas de alto nível e contar com recursos e autoridade suficientes para ter acesso aos distintos círculos de decisão, dentro e fora do Estado, e influir desde ali no conjunto das políticas públicas.

²⁸ Segundo Astelarra Judith, *gender mainstreaming* é uma forma de intervenção impulsionada desde os anos 90 que busca aprofundar a ação pública mais allá da igualdade de oportunidades, incorpora a transversalidade como mecanismo e a paridade como estratégia para abordar a necessidade de reformas estruturais do sistema de gênero.

2. Direitos Humanos e Políticas Públicas²⁹.

O conceito de direitos humanos e do Direito dos Direitos Humanos são por natureza, dinâmicos. Isto quer dizer, que ainda que uma gama de direitos humanos fundamentais já tem reconhecimento jurídico, nada exclui a possibilidade de dar-lhes uma interpretação mais ampla ou de lutar para que a comunidade internacional aceite, em qualquer momento, direitos adicionais. **Desta forma, os direitos humanos vão adquirindo novos significados e dimensões. Este dinamismo faz dos direitos humanos uma ferramenta potencialmente muito poderosa para promover a justiça social e a dignidade de todas as pessoas.**

Já se afirmou que ter como marco de convivência os direitos humanos e, adicionalmente, uma leitura de gênero, significa uma mudança profunda na maneira de “nos entendermos” na vida cotidiana, na maneira de lermos a realidade, portanto, em todas as dimensões em que nos desenvolvemos como seres humanos. Obviamente, marcará também uma profunda diferença na conceitualização, construção e desenho de qualquer norma, mecanismo, procedimento ou ferramenta técnica que se elaborem na função de garantir um exercício pleno de direitos das cidadãs e dos cidadãos.

Todos os anos, os Estados membros da Assembléia Geral da ONU passam uma resolução na qual se comprometem a emoldurar suas políticas públicas dentro dos princípios, normas e estândares dos Direitos Humanos assim como na que se comprometem a transversalizar a perspectiva de gênero em toda sua forma de ação. Com efeito, todos os anos, os Estados se comprometem a emoldurar suas políticas públicas no marco dos direitos humanos desde uma perspectiva de gênero. E, assim como a transversabilidade da perspectiva de gênero não significa incluir em uma

²⁹ Toma como referência o documento de Facio Alda, Os Direitos Humanos desde uma perspectiva de Gênero e Políticas Públicas. Revista Outras Miradas, Vol. 3, junho de 2003.

política uma ou mais tarefas de interesse para as mulheres, daí a importância de trabalhar as políticas públicas desde um marco dos direitos humanos.

Que as políticas públicas estejam desenhadas desde um marco dos direitos humanos significa, em concreto, ao menos, os seguintes aspectos:

a.- As políticas públicas deverão estar emolduradas e integradas às normas, aos padrões e aos princípios do sistema internacional de direitos humanos em sua definição, assim como enquanto aos objetivos e aos resultados esperados de cada área ou tema da política pública. Cada área temática foi feita desde um marco conceitual que está baseado nos padrões internacionais dos direitos humanos dirigidas à promover, proteger e garantir os direitos humanos desde uma perspectiva de gênero.

Referimo-nos aos princípios e normas contidos nos tratados, às declarações e aos programas de ação internacionais, regionais e nacionais, assim como às Recomendações Gerais e às Observações ou Comentários Finais dos órgãos de tratados da ONU tais como o comitê da CEDAW e as jurisprudências das cortes regionais, constitucionais.

Os princípios são aqueles que já foram explicados neste módulo: **igualdade e não discriminação, equidade, entre outros que se somam como constitutivos dos processos cidadãos no poder local: prestação de contas (accountability), assessoramento e participação.**

Assim **a seleção e a definição da política, os objetivos, a avaliação de resultados e a consideração dos desafios e obstáculos emoldurados nos princípios e normas dos direitos humanos, terão relação direta com um direito contido em um instrumento internacional de direitos humanos e possivelmente contido também nos marcos constitucionais nacionais.** Enfocar um objetivo em um direito humano é um ponto de entrada mas se deve ter sempre em mente os outros direitos humanos que também são

afetados por cada política. Recordemos que fundamentalmente se tratará de garantir a indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos

Por exemplo, se o objetivo é garantir a segurança social universal para as mulheres, deve ser definido em relação aos direitos respectivos da CEDAW e do Pacto internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Assim como outros instrumentos internacionais que complementarizam a integrabilidade da política como o Pacto de Toledo e outros relacionados ao tema.

b.- Na **definição de objetivos e no sistema de avaliação** de resultados fica claramente identificado quem são as e os **titulares dos direitos e obrigações envolvidos**. Se tomamos de novo o exemplo teríamos que identificar quem são os responsáveis por respeitar, proteger e garantir que as mulheres tenham o acesso universal à segurança social. Também significa incluir uma análise de que leis, instituições, estruturadas e procedimentos administrativos devem ser modificados para promovê-lo, assim como também se devem identificar e implementar os mecanismos “accountability”, isto é, mecanismos de esclarecimento da verdade, rendição de contas, e reparação e ressarcimento por violações dos direitos consagrados.

c.- Se devem incluir **estratégias de apoderamento**³⁰ dos e das destinatárias. Estratégias que se dirigem aos e às destinatárias como titulares de direito e não como simples beneficiárias de planos, políticas, programas ou projetos. No exemplo do seguro universal se deve incorporar os mecanismos de participação e apoderamento de tal sorte que o exercício do direito possa mudar positivamente sua vida e influenciar seu próprio destino. Avaliações tradicionais dos resultados de políticas públicas se fixam em indicadores quantitativos, uma avaliação integral com uma perspectiva de direitos

³⁰ Apoderamento: é o processo de reconhecer o poder, de assumi-lo e de exercê-lo.

incluiria aspectos como valorização do trabalho doméstico, mudanças em níveis de auto-estima e maior autonomia das mulheres.

d.- **Construí-las desde o requerimento de participação** das dos destinatários das políticas na definição e avaliação dos objetivos e resultados. Para conseguir níveis de participação se requerem metodologias e técnicas baseadas nos **processos** em vez de enfocadas a conseguir uma meta. No exemplo da segurança social universal, a definição dos objetivos e da avaliação dos resultados se fariam através de processos desenhados de tal maneira que os e as necessidades e interesses das destinatárias não só participariam senão que o fariam como titulares de direitos e não como necessitadas/os de assistência estatal.

e.-Se pôs especial atenção em não reproduzir outras discriminações, e fomentar a igualdade/equidade e se deu ouvido aos grupos vulneráveis. Quais são essas discriminações e quem pertence a estes grupos terá que ser definido pelos e pelas destinatárias através dos processos participativos que foi desenhado desde o princípio.

No exemplo do seguro universal, se devem contemplar mecanismos para garantir as diferenças de idades, condição econômica, pertença ao povo ou nacionalidade, pertença a uma diversidade sexual.

f.- As políticas deverão adotar ações afirmativas, estas ações previstas expressamente na CEDAW, se usam inicialmente para remediar a discriminação passada e corrigir a presente, mas também para prevenir uma discriminação futura ou de exclusão. A “ação afirmativa” busca assegurar que na toma das decisões não se utilizem práticas que efetivamente constituam barreiras ou obstáculos para o gozo de um direito. São medidas de caráter temporal que devem permanecer até que se corrijam as brechas de discriminação. O exemplo mais claro para o caso das mulheres é a denominada lei de quotas, que fixa porcentagens e mecanismos de inclusão

das mulheres na participação política. Como exemplo do seguro universal uma ação positiva será aquela que busque assegurar mecanismos e controles para que as mulheres que trabalham no lar nas denominadas “tarefas domésticas” gozem deste direito sem restrições.

Dos problemas e necessidades das mulheres à construção da política:

Em que colabora o gênero na gestão local?

Lição II (duração 180 minutos)

Resumo temático

A presente lição desenvolve um debate substancial sobre a origem das políticas públicas como assunto público e como se articulam ali as agendas dos direitos humanos das mulheres e a ação pública das mulheres.

Se trabalha sobre o conceito de política pública para compreendê-lo, discuti-lo e aplicá-lo posteriormente às políticas públicas para a promoção, proteção e exercício dos direitos humanos das diversas mulheres no território e na equidade de gênero.

Ao finalizar a lição os(as) participantes poderão identificar claramente qual é a relação entre políticas públicas para a promoção, proteção e exercício dos direitos humanos das diversas mulheres durante seu ciclo vital e a participação das mulheres como gestoras do público.

Conceitos- chave

Políticas públicas	As políticas públicas não são outra coisa que ferramentas do exercício do poder e da gestão pública que permitem priorizar a atenção sobre problemas econômicos ou sociais que afetam a vida da população, ordenando os recursos disponíveis de modo eficaz e em um tempo determinado. ³¹
Políticas públicas locais	Portanto, as políticas públicas locais são ferramentas do exercício do poder e da gestão pública instaladas no território. Isto é, que dependem da autoridade e da organização pública local. Podem ser totalmente autônomas e/ou inter-relacionadas com políticas setoriais de caráter nacional que operam no território.
Políticas públicas para a promoção, proteção e exercício dos direitos humanos das diversas mulheres	Estão dirigidas a transformar positivamente a vida das mulheres diversas no território e garantir a devida diligência do Estado na matéria.

³¹ Tirado de Reyes, Ariadna. Módulos de capacitação para as mulheres vereadoras. Associação das Mulheres Municipalistas do Equador. AMUME. Quito – 2007.

Desenvolvimento temático

1. O surgimento dos problemas públicos

(Ver caixa de ferramentas No. 10)

Iniciar um debate conceitual a respeito das políticas públicas nos remete necessariamente a compreender como aparecem os problemas públicos. A insistente diferenciação entre as esferas *pública e privada* que dominou a discussão sobre o Estado e as relações entre os indivíduos causou impacto o grau de compreensão das ferramentas do poder público e sua incidência na vida dos indivíduos.

De fato, **o crer que o público estava definido pelo Estado Vs. o privado como aquele alojado fora dele, dificultou compreender as complexas relações que se estabelecem entre as decisões de caráter público estatal e os diversos âmbitos regulados pelo Estado e pela iniciativa dos indivíduos.** Quando surge o Estado como forma de organização política das Repúblicas, os(as) cidadãos(ãs) e sua vida *privada* se deslocam a um terreno onde a liberdade do sujeito não estava sujeitas à norma ou à decisão alguma do Estado.

No entanto, teóricas como Hannah Arendt e como Raúl Gabas situam a análise justamente nas complexas relações não isentas da tensão gerada entre o Estado e os(as) indivíduos onde os limites de um e de outro se entrelaçam e incidem de modo radical. É a própria complexidade das relações econômicas, sociais, culturais, institucionais, tecnológicas, políticas e do discurso, as que configuram um vasto campo de relações de poder e incidência nas quais mulheres e homens interagem para *acomodar seus interesses*.

Desta forma, se revisamos uma listagem de supostas ações que são do âmbito privado veremos como o público estatal e o não estatal interagem com ditas ações; por sua vez, **o espaço do doméstico reprodutivo**

(privado) jamais foi um espaço privado isento de regulamentos,

Para o surgimento dos problemas públicos como primeira escala de surgimento das políticas públicas esta premissa é decisiva. Estamos frente às políticas que estão reconhecendo e vendo esta complexidade das relações; frente aos temas, problemas, interesses, necessidades que conseguiram transcender de uma agenda pública, isto é, que conseguiram ser debatidas pela sociedade.

normas, conteúdos, discursos e ordenamentos públicos.

Mas isto não quer dizer que o caminho da toma de decisões das políticas públicas só dependa do aparecimento de uma agenda pública, mas sem dúvida, **das problemáticas que são invisibilizadas pelo Estado pela cadeia de discriminação seu aparecimento na agenda foi neurálgico para sua inclusão.**

1.1 Debate em torno do nascimento das políticas públicas

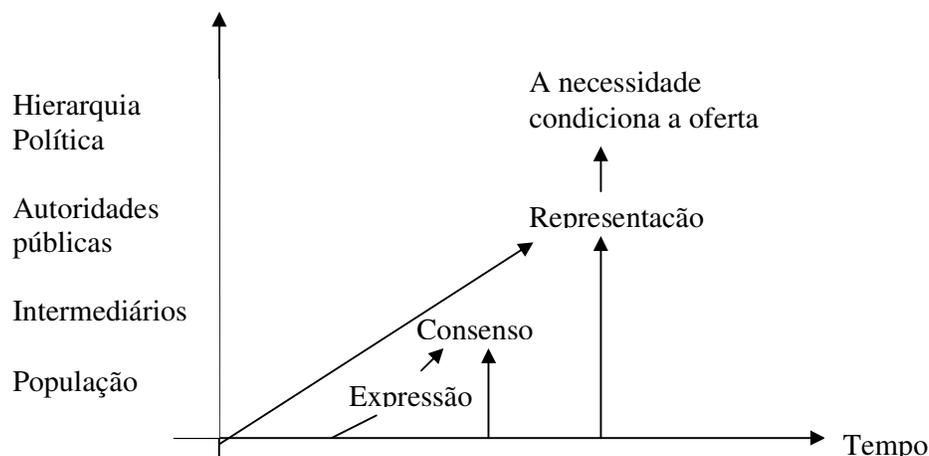
As políticas públicas como ferramenta do exercício do poder público e como instrumento da toma de decisões para corrigir desigualdades ou impulsionar decisões públicas mudou o cenário do afazer institucional democrático. De fato, **a compreensão das políticas públicas, seu ciclo de institucionalização, a participação cidadã na definição como sustentação das decisões públicas foi matéria de debate nos últimos vinte anos e entrou no campo da análise política como um conjunto de saberes técnicos e teóricos, mas também da ação política, capaz de voltar configurar o âmbito da consolidação da democracia.**

A seguir, veremos as distintas visões que aparecem quando falamos do surgimento de uma política pública:³²

³² Para o presente capítulo seguiremos a discussão das mãos de Yves Meny e de Jean-Claude Thoenig. As políticas públicas. Versão espanhola a cargo de Francisco Morata. Ariel, S.A. Barcelona. 1992.

a. **A ascensão democrática representativa**

Onde se prioriza o que ocorre no território: as necessidades, problemas, interesses dos habitantes ou dos setores particulares como fonte ou origem da política pública. Quando crescem estas necessidades e começam a serem sentidas publicamente (seja pelo caminho das pressões das bases ou do debate mediático) são objeto de procedimentos tanto daqueles que dizem representar estes interesses como daqueles que exercem o poder.



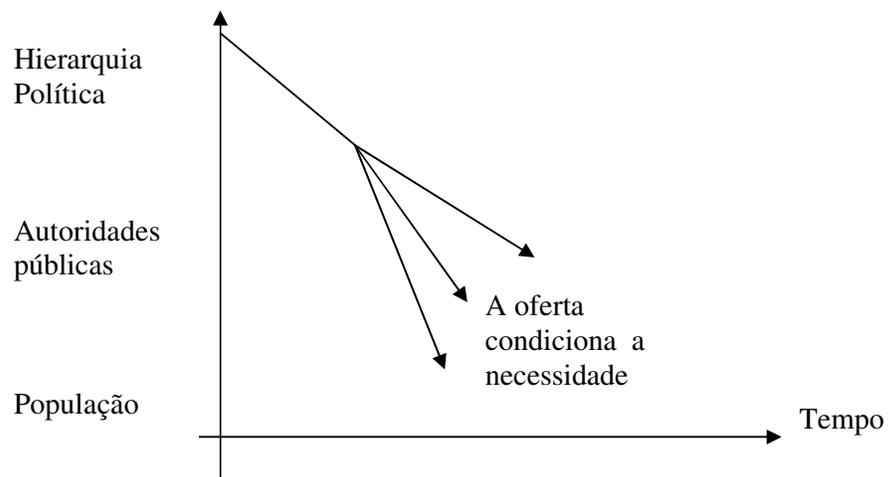
Na pirâmide mais alta da hierarquia do poder estão as autoridades públicas e na escala do tempo se pode observar como um problema ascende a um nível de consenso social sobre seu caráter e existência; posteriormente esta acumulação da expressão e do consenso pode gerar um grupo de representação de ditos problemas e interesses em direção a condicionar algum grau de probabilidade a oferta municipal para sua solução.

No entanto, a atuação das autoridades públicas com um grau de consciência democrática tal que liberem a oferta somente da presença democrática e da

acumulação de forças no tempo das representações sociais é mínima no exercício do poder.

b. A tirania da oferta

Outra visão é a que sustenta que são as autoridades públicas aquelas que modelam as necessidades o que tira peso do proceso de representação de interesses. A oferta governamental estrutura e condiciona as necessidades da ação pública que experimenta a população.

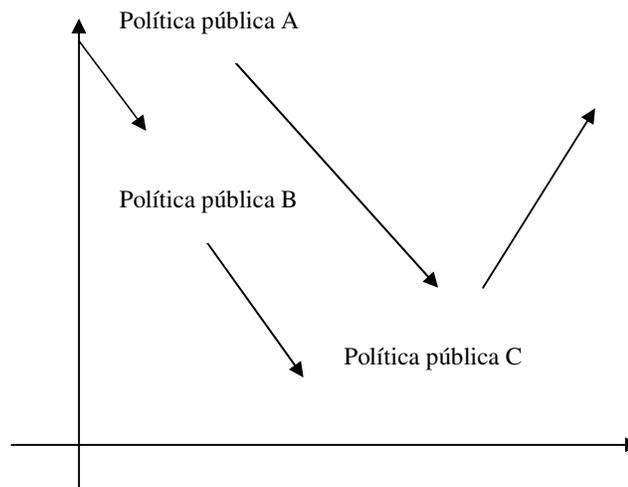


Assim, na cadeia da hierarquia política e na linha do tempo é a autoridade pública a que condiciona a necessidade e a oferta através das decisões políticas. Este modo de exercer o poder e de construir política interage às vezes com as visões mais democráticas de surgimento das políticas ou age só.

c. A ilusão natalista

Dizer que as políticas surgem poderia chegar a pressupor que não existe nada prévio à toma das decisões políticas ou ao jogo da oferta e da demanda. São possíveis outros cenários. *Uma ação pública pode nascer porque uma política pública já existente, no curso de sua fase de execução ou ainda depois de seu término, propõe dificuldades, encontra obstáculos, modifica situações que levam à autoridade pública a intervir novamente em outro aspecto, de outra maneira, a través de fenômenos ligados. Em outras palavras, as políticas públicas se alimentam em boa parte de si mesmas.*

E esta afirmação no caso das políticas públicas locais para a equidade de gênero é muito importante. De fato a aposta tem sido a possibilidade de ir construindo uma cadeia de decisões que aperfeiçoem uma visão municipal inclusiva capaz de enfrentar os desafios da demanda e de organizar a oferta.



Tão importante como compreender a complexidade do suposto surgimento das políticas públicas é compreender que:

- Este é um processo político que tem sérios componentes dos debates a respeito da construção da opinião pública, e, portanto de um campo mais complexo das relações que configuram o público e cujo domínio não é total do Estado ou do Governo senão das relações que se tecem desde as ferramentas de opinião;
- Compreender que as decisões públicas que se conseguem formular e implementar como políticas públicas estão imersas em um emaranhado complexo de situações, atores e interesses. Para o autor que estudamos, é tão complexo que é possível que: *A população sinta uma necessidade A, que a autoridade pública a intérprete como um problema do tipo B, ao que se lhe dará uma solução conveniente a uma situação também distinta, a de tipo C, além do mais, o poder não é necessariamente reduzível a um jogo que venha a somar zero, onde o que ganhe um, perca o outro. O jogo pode ser uma soma positiva – onde todos os jogadores ganham, alguns mais que outros - ou negativa: onde todos os jogadores perdem o jogo.*

E o risco atual no caso das políticas públicas para a equidade de gênero e a promoção, proteção e exercício dos direitos humanos das mulheres é justamente a inadequada compreensão do campo de poder que fecham as relações contemporâneas entre gêneros, as transformações democráticas com a inclusão das mulheres na toma das decisões e a importante brecha ainda existente para garantir uma cidadania plena e ativa das diversas mulheres que configuram o primeiro canal para o bem-viver global.

Mas se este processo gera uma mudança na percepção que o Estado tinha a respeito das relações de gênero, não é menos substancial o processo pelo qual as demandas das mulheres começam a afetar decididamente a agenda

de direitos na comunidade internacional e nos processos normativos nacionais (constituições e leis).

Quando se fala de política pública desde a equidade de gênero estas duas dimensões se interrelacionam quando de seu surgimento:

- A visibilidade das necessidades e demandas das mulheres na agenda pública.
- O passo destas demandas e necessidades a sistemas normativos vinculantes para os Estados.

Em ambos casos, as mulheres e suas organizações foram essenciais para as conquistas obtidas.

As respostas que o Estado outorgou a este complexo problema estiveram conduzidas pelos instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos das mulheres, especialmente a Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, a Convenção de Belém do Pará e a Plataforma de Beijing. Tanto é assim, que mecanismos para o adiantamento das mulheres ao nível do Estado central, como mecanismos institucionais nos executivos dos poderes locais e comissões legislativas são fruto de um processo de luta, protagonizado pelas mulheres do mundo.

Caixa de ferramentas No. 11.

Análise das leis

Lei 042 Violência Intrafamiliar e de Gênero no Distrito Metropolitano de Quito

2. A política pública e a dimensão para a equidade

Uma vez superado o debate do surgimento das políticas públicas poderemos iniciar o caminho de explorar como são formuladas as políticas públicas para a equidade compreendendo que, no nosso caso, tanto o caminho percorrido na formulação das políticas (cadeia de políticas), como o peso da vontade política da autoridade pública e a pressão cidadã, como o jogo entre a demanda e a oferta estão presentes em sua evolução.

O que é a política pública?

As políticas públicas não são outra coisa que as ferramentas do exercício do poder e da gestão pública que permitem chamar a atenção sobre problemas econômicos ou sociais que afetam a vida da população, ordenando os recursos disponíveis de modo eficaz e em um tempo determinado.

Então, os componentes da política pública são:

- Conjunto de decisões que se traduzem em ações sistemáticas,
- Estratégicamente selecionadas (dentro de um conjunto de alternativas, conforme uma hierarquia de valores e de preferência dos interessados),
- Orientadas a modificar uma situação concreta em curto, médio e longo prazos,

- A dimensão pública provém do conjunto social sobre o qual incidem e do caráter imperativo que lhes é conferido pela autoridade legítima e soberana do poder público.

Portanto, nem sempre toda decisão municipal é uma política pública nem o simples fato de que uma lei seja sancionada configura uma política pública. A política pública deve ter todos os componentes descritos anteriormente para que possa cumprir sua função como ferramenta de transformação de determinadas condições que se deseja afetar.

No entanto, frente à reação do Estado tanto central como local para assumir a equidade de gênero como uma dimensão substantiva da equidade e, portanto, valor da democracia, os instrumentos internacionais em matéria de direitos humanos das mulheres, as leis (em seus diversos níveis) constituíram umas coordenadas desejáveis para as mulheres. Mas não constituem uma política pública em si, podem impulsar o surgimento de múltiplas políticas.

A definição do propósito das políticas públicas é um tema de sério debate. Para que formular e implementar políticas públicas? As respostas podem ser tão variadas como existem governantes. **O que faz a reflexão teórica e política sobre as políticas é justamente reduzir o terreno da discricionariedade do governante e compreender as políticas públicas como sistemas complexos de negociação e de toma de decisões que se referem a uma visão política (quase sempre do desenvolvimento) que lidera a autoridade pública e que joga um papel específico na transformação das realidades.**

É por causa desta condição de transformação das realidades que as políticas públicas para a equidade se estabelecem na força política dos grupos de interesse que representam estas conquistas em matéria de direitos humanos o que acumulam consenso sobre problemáticas.

O terreno do debate se situa, então, entre o ser (realidade técnica-administrativa) e o dever ser (finalidade filosófica-política) da política pública.

Para o desenvolvimento da discussão das políticas públicas para a equidade, as principais posições se resumem em:

Desde o “dever ser”	Desde o “ser”
As políticas públicas têm o propósito de definir as condições concretas através das quais o Estado materializa o exercício dos direitos fundamentais das pessoas contidos na Constituição Política do Estado, nos Tratados internacionais e nas leis nacionais.	As políticas públicas carecem de um objetivo pré-definido, pois este se constrói em cada caso concreto; são instrumentos que expressam as formas em que as forças sociais processam seus conflitos de interesses em torno de cada assunto público. ³³

Se revisamos estas tendências estaremos sempre sob premissa do assunto público. Isto é, de conseguir que os problemas das mulheres sejam incluídos oportunamente na agenda pública (debate público) e na agenda de decisória (da autoridade). Isto é, se deve conseguir que as necessidades práticas e que os interesses estratégicos das mulheres³⁴ sejam primeiro um assunto público (de interesse público) e que impulsionem as melhores decisões tomando em conta a correlação de forças e de conhecimento. Em concreto, que incida no desenho das políticas públicas para fechar a brecha entre o formal e o real, entre as declarações e a prática.

³³ Reyes, Ariadna. Módulos de formação para autoridades locais mulheres. Associação de Mulheres Municipalistas do Equador. AMUME. 2007.

³⁴ Se as mulheres identificam como uma necessidade da comunidade o abastecimento de latrinas sanitárias é nossa obrigação ajudá-las a visibilizar sua situação em particular como mulheres, por exemplo, o grau de desenvolvimento de uma cultura de paz.

Porque é importante incidir na formulação das políticas públicas?

- a) **As políticas públicas impactam, de forma direta ou indireta, a vida social e a cotidianidade individualizada** das pessoas, afetando positiva ou negativamente sua qualidade de vida.
- b) **Contribuem para ordenar e organizar a gestão pública.** Não só porque definem a orientação política administrativa da ação estatal, senão porque para sua aplicação se instrumentalizam em planos, programas, projetos; sem estas orientações e ferramentas de planejamento e execução, a gestão pública seria caótica, dispendiosa e ineficaz.
- c) **São o canal mais efetivo para o exercício do poder público.** A miúdo se considera que a forma mais eficaz de exercer o poder público é através da lei (ou atos jurídicos com força de lei), não só pelo seu efeito geral, obrigatório e vinculante, senão também porque o poder do Estado se emprega para, inclusive através da força, impor seu cumprimento.
- d) **Se conseguimos incidir na formulação, no desenho e na implementação de políticas públicas podemos resolver problemas específicos e estruturais sentidos pelas mulheres. Neste processo se põe em exercício todos os mecanismos possíveis para potenciar as capacidades autônomas e de poder das mulheres.**

Caixa de ferramentas No. 12.

Análise das políticas públicas para a equidade

3. Políticas públicas para a promoção, proteção e exercício dos direitos humanos das diversas mulheres e da equidade de gênero

Ante a insuficiência das políticas sociais para dar resposta às necessidades e interesses da sociedade, **as políticas públicas para a equidade surgem como uma opção para ampliar a mirada estatal a respeito das relações que se tecem entre mulheres e homens nos contextos sociais, econômicos, políticos, culturais e institucionais específicos e que afetam dramaticamente as condições de vida dos sujeitos discriminados historicamente.**³⁵

A apropriação do Estado da discriminação de gênero como um assunto público permite iniciar uma cadeia cada vez mais ampla e complexa das formas de entendimento dos problemas sociais. A equidade como objetivo da aplicação das decisões públicas no âmbito social se converte em um fim do Estado. Ali surgem então as políticas públicas para a equidade de gênero cujo vínculo com o social e o econômico é determinante para seu exercício efetivo.

O horizonte comum desde o qual podemos pensar as políticas sociais para a equidade pode fundamentar-se no paradigma apresentado por Bustello: **queremos construir uma sociedade de cidadãos(ãs) iguais em direitos e iguais nos fatos como princípio de fundamento da justiça social, e, portanto, da orientação econômica e institucional do Estado.**

³⁵ Recomendamos a vocês que entrem na página WEB de AMUME e da Comissão Econômica Permanente para a América Latina e do Caribe/Unidade da Mulher/Documentos. www.amume.org www.cepal.org

Dito paradigma das políticas sociais com equidade requerem incluir, necessariamente, a igualdade como princípio de fundamento da justiça, que se fundamenta, por sua vez, nas condições nas que vivem mulheres e homens de forma diferenciada em nossas sociedades, por tanto, se fundamentam em uma dimensão de gênero.

A dimensão de gênero significa que o Estado e as autoridades públicas que executam seus mandatos para o bem-comum incluam em suas decisões um olhar diferenciado da realidade de mulheres e de homens que agem de acordo com esta leitura, diminuindo as brechas da discriminação existentes, e optando por medidas que facilitam a inclusão das mulheres, em igualdade de oportunidades e de condições, nos benefícios do desenvolvimento.

A necessidade de acolher a agenda das mulheres como imperativo democrático por parte dos Estados, foi um proceso complexo de lutas sociais e políticas que conseguiram converter os “problemas das mulheres” em “problemas de Estado”: as violências de gênero e os delitos contra as mulheres, a mortalidade materna por causas preventivas, a exclusão política, entre outros, nos assuntos de Estado através de uma agenda pública que os reconhece como tais.

Sendo assim, as políticas públicas como decisões de autoridades públicas que tendem a corrigir as desigualdades geradas que afeta um grupo social ou a sociedade em seu conjunto, durante um tempo determinado mediante mecanismos específicos, surgem na medida em que os sujeitos sociais transformam suas necessidades em agendas públicas que pressionam a institucionalidade estatal para a toma de decisões e para a aplicação de medidas.

Este circuito de conversão de problemas em “agendas públicas” e de “agendas públicas” em “decisões públicas” e de “decisões públicas” em “políticas públicas” é o circuito sobre o qual se direciona nossa ação.

Recordemos

Formulamos: lemos e entendemos de forma diferenciada as condições que afetam a vida das diversas mulheres no território e formulamos hipóteses para transformar ou erradicar aquilo que lesiona seus direitos;

Desenhamos: propusemos o(os) problema(s) ajustados com as diversas mulheres do território como prioritários para incidir efetivamente na transformação positiva de suas vidas; apoiamos elaborando estratégias de abordagem com os recursos institucionais que temos: se posicionam as iniciativas e as estratégias em todos os âmbitos institucionais do governo local que intervêm na solução do problema; argumentamos a incidência do(os) problema(s) e o modo como afeta a população de forma diferenciada para as mulheres e para os homens; analisamos os mecanismos de erradicação e as instituições ou instâncias tanto municipais como sectoriais que poderiam intervir e propusemos às instâncias municipais pertinentes; apoia-se a análise dos processos de planejamento e orçamentários que incidem na mudança da situação;

Implementamos a política: colocamos em marcha a decisão pública e realizamos o seguimento da inclusão do enfoque de gênero no ciclo da política.

Vigilamos: fazemos o seguimento permanente dos compromissos adquiridos desde a institucionalidade pública quanto a forma: processos, procedimentos, mecanismos; como pano de fundo: o cumprimento de objetivos e metas tirando a atenção do processo dos resultados concretos

que a aplicação da disposição legal ou da política pública estão causando. O resultado da implementação deve significar mudanças concretas para as mulheres refletidos na superação das práticas e/ou expressões sócio-culturais (institucionais, individuais, coletivas) sobre as que se reproduzem nas diferentes formas de discriminação. Dos resultados desta vigilância surgem oportunamente, corretivos se assim fôsem necessários, bem como sanções se é que não se deu o cumprimento diligente por parte da autoridade – funcionário/a responsáveis.

Mecanismos para a inclusão de gênero como dimensão constitutiva da política pública

Lição III (duração 220 minutos)

Resumo temático

A partir de uma discussão feminista a respeito do que são e do que significou para as mulheres as políticas públicas de gênero e a relação com o Estado se abordará a proposta de Caren Levy de institucionalização das políticas públicas de gênero.

Se tentará com exercícios práticos que os(as) participantes constatem a importância de ler as relações de gênero como uma constante do processo de formulação e implementação de políticas públicas para a equidade.

Ao finalizar a lição os(as) participantes serão capazes de identificar mecanismos para a inclusão do enfoque de gênero como dimensão constitutiva da política pública e da malha que permite a completa institucionalização desta dimensão

Conceitos-chave

Ciclo da política pública	São as diversas fases pelas quais atravessa a política pública para sua adequada realização. Não é suficiente a decisão formal da política, é necessário compreender os procedimentos que garantem sua implementação
Institucionalização das políticas públicas de gênero	<p>É o processo mediante o qual as políticas públicas de gênero conseguem se arraigar nas instituições de origem nos processos sociais que a sustentam mais além da vontade política conjuntural.</p> <p>Isto é, se garante que uma decisão pública dirigida à transformação positiva da vida das diversas mulheres, se instale adequadamente na instituição a cargo de executá-la, assim como nos fatores sociais, orçamentários e administrativos que incidem em seu grau de realização.</p>

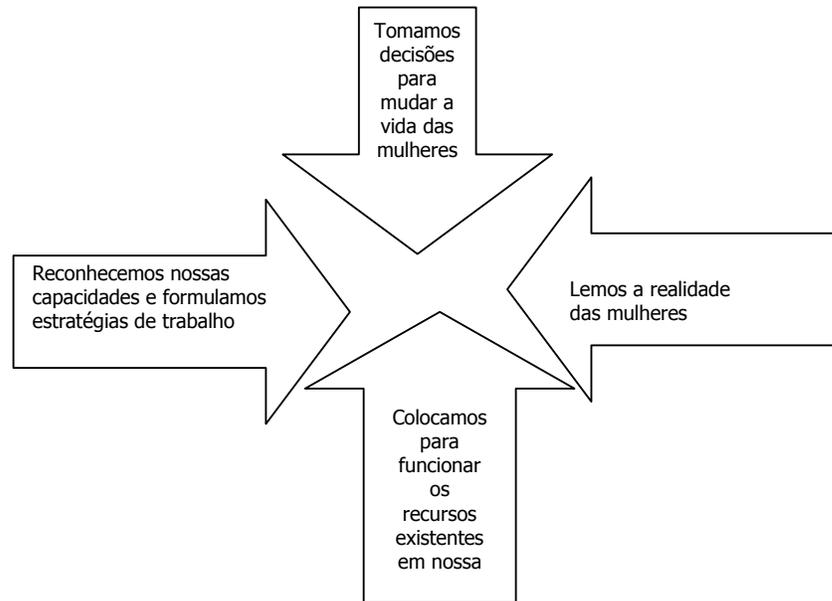
Desenvolvimento temático

1. O caráter e funcionamento das políticas públicas

Se afirmamos que as políticas públicas têm um ciclo estamos afirmando que existe um saber técnico capaz de ser replicável no tempo para gerar procedimentos de formulação e implementação das decisões públicas. Isto é, um ciclo que permite sua institucionalização

Para este módulo, a fase de formulação da política pública é tão importante como a fase de implementação, especificamente, porque a fase de formulação nos permite:

- Ler especificamente a realidade das mulheres; por exemplo, realizar diagnósticos participativos sensíveis às desigualdades;
- Formular hipótese para mudar aquelas condições reais que afetam negativamente a vida das mulheres; isto é, pôr em prática uma compreensão completa das ações afirmativas como medidas para reverter a discriminação;
- Desenhar o modo como vamos conseguir esta mudança com os recursos disponíveis na municipalidade ou integrando outros não existentes mas prováveis; significa que as políticas públicas são ferramentas complexas do poder público que atravessam várias fases de implementação;
- Implementar decisões e estratégias mediante mecanismos institucionais disponíveis a gerar os processos de transformação priorizados; propor alternativas para a mudança.



Pôr em funcionamento este diagrama é ir construindo políticas públicas para a equidade.

Enquanto que na fase de implementação:

- Conseguimos decisões sistemáticas, ordenadas e orçamentadas;
- Podemos medir como se incide nas mudanças favoráveis para a equidade; isto é, cumprimos com um mandato da CEDAW a respeito do seguimento dos resultados;
- Favorecemos à cidadania ativa das diversas mulheres no território; porque reconhecemos nelas o potencial de mudança e a agenda de problemas, interesses ou conquistas.

2. A institucionalização das políticas públicas para a promoção, proteção e reforma dos direitos humanos das mulheres, da infância e da adolescência (Ver caixa de ferramentas No. 13. Caso Políticas para a Equidade Distrito Metropolitano de Quito).

Depois dos resultados obtidos da análise do processo de institucionalização das políticas públicas de equidade no Distrito Metropolitano de Quito, trabalhe a rede de institucionalização de Karen Levy e estabeleça um paralelo do processo. Permita debater sobre como as políticas públicas podem ter diferentes entradas, mas em termos de sua institucionalização, devem cumprir com processos-chave comuns.

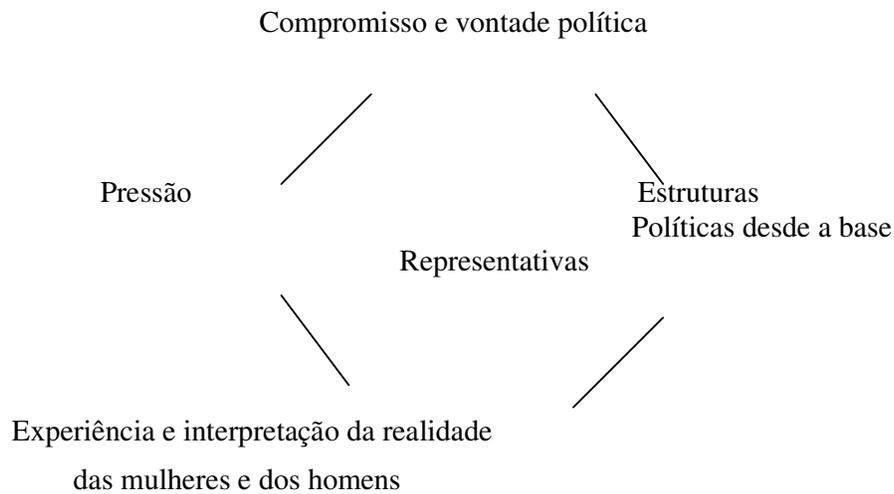
Elementos da institucionalização das políticas públicas³⁶

1. A experiência e interpretação da realidade desde as mulheres e os homens da comunidade:
 - A expressão destes interesses em relação aos papéis das mulheres e dos homens, seu acesso ao controle sobre os recursos e suas necessidades de gênero e de sua condição étnica devem expressar-se na arena política e desta maneira vincular-se à mais elementos da rede.

2. A pressão política desde a base:
 - Mobilização e geração de consciência entre mulheres e homens, integrando coalizões políticas existentes ou criando novas referente

3. Identificação de interesses opostos ou complementários que podem incidir na força da pressão política desde a base.

³⁶ Karen Levy. Rede de Institucionalizações das Políticas Públicas de Gênero. Rosero Rocío y Reyes Ariadna. Políticas Públicas de Gênero. Cadernos de Trabalho. Conselho Nacional das Mulheres. Quito-Ecuador.



4. As políticas que proporcionem o marco estratégico para a proteção integral dos direitos:

- Seu conteúdo
- Seu processo de desenho e implementação
- Políticas sociais básicas³⁷
- Políticas de atenção emergente
- Políticas de proteção especial
- Políticas de defesa, proteção e exigibilidade
- Políticas de participação

³⁷ **As políticas sociais e as políticas para a equidade.** A política social, entendida esta como as decisões públicas que tendem à inclusão sem discriminação da população aos benefícios e serviços sociais: educação, saúde, moradia e saneamento, se mostrou insuficiente para alcançar a equidade. Ditas políticas, além disso, desconhecem a discriminação de gênero como causas essenciais das brechas que as mulheres sofrem no momento de acederem aos bens e serviços fundamentais dos quais depende seu bem-estar e desenvolvimento presente e futuro.

5. Recursos que apoiem a efetivação das políticas:
 - Recursos permanentes
 - Novos recursos

6. Localização da responsabilidade central dos temas
 - É essencial esclarecer a responsabilidade (ONDE, COMO, QUEM)

7. Procedimentos
 - O que implica um desafio à cultura organizacional: os procedimentos de intervenção e as técnicas utilizadas.
 - Entendemos por procedimentos as atividades diárias, a rotina associada ao ciclo dos programas ou projetos, as normas que governam as ações entre organizações e indivíduos.

8. Desenvolvimento Profissional e técnico adequado
 - Capacitação para todos as equipes com habilidades de planejamento e de políticas de proteção integral dos direitos
 - Condições de trabalho ao interior da organização (tratamento igualitário para as mulheres e homens)

9. Precisa-se de metodologias claras:
 - Que constituam uma base transparente para a integração da proteção integral dos direitos nas políticas públicas
 - Contam com ferramentas para operacionalizar os temas no trabalho prático.

10. Implementação de Programas e de projetos que respondam aos interesses estratégicos para a progressão dos direitos humanos:

11. A pesquisa aplicada:
 - As metodologias participativas podem contribuir ao assessoramento das mulheres e dos homens: adequação das atividades, seguimento e retroalimentação

12. Elaboração da teoria e do conhecimento em relação ao gênero e à diversidade étnico-cultural
 - Reforça a prática e a implementação de programas e projetos

Análise do grau de institucionalização de uma política pública para a equidade de gênero

Reflexionemos

O exercício do poder político para a eliminação da desigualdade e da promoção, proteção e reforma dos direitos humanos das mulheres, da infância e da adolescência encontra em _____ um instrumento privilegiado de ação pública.

As políticas públicas são _____ da autoridade pública, que tendem à _____ mediante ações ordenadas e sistemáticas, em um _____ determinado.

As políticas públicas para a equidade de gênero são

A _____ discriminação _____ de _____ gênero _____ é:

As políticas públicas sociais para a equidade são:

Conforme a lei estudada e tomando em conta o sistema de proteção integral às vítimas de violência intra-familiar e de gênero, visibilizemos os elementos de institucionalização da política pública de gênero

1. A experiência e a interpretação da realidade desde as mulheres e os homens da comunidade:

2. A pressão política desde a base:

3. Identificação de interesses opostos ou complementários que possam incidir na força da pressão política desde a base.

4. As políticas que proporcionam o marco estratégico para a proteção integral dos direitos de meninos, meninas, de adolescentes e de mulheres como base do desenvolvimento:

5. Recursos que apóiam a efetivação das políticas:

6. Localização da responsabilidade central dos temas

7. Procedimentos

8. Desenvolvimento Profissional e técnico adequado

9. Precisa-se de metodologias claras:

10. Implementação de Programas e de projetos que respondam às necessidades de meninos, meninas, adolescentes, mulheres e homens.

11. A pesquisa aplicada:

12. Elaboração da teoria e do conhecimento em relação ao gênero e à diversidade étnico-cultural

Para trabalhar em casa:

Peça aos (às) participantes que desenvolvam a ferramenta de no. 14

Devem ir a algum dos serviços ofertados pela municipalidade como parte do sistema de segurança cidadã dirigida às mulheres, por exemplo; ou outros que tenham como objetivo alcançar eqüidade.

Em sua visita realizarão uma narração do que é observado: Quem são os que ali estão? Quem chega? O que fazem? O que encontram? Como se sentem?

No início do terceiro capítulo esta observação de campo permitirá estabelecer o ciclo total da política pública para a eqüidade e as estratégias de inclusão do enfoque de gênero.

Capítulo III

A participação social das mulheres e a idoneidade das políticas públicas para a igualdade

Descrição geral do capítulo III

A participação social das mulheres e a idoneidade das políticas públicas para a igualdade

Lição I. As estratégias de inclusão

Ao finalizar a lição os e as participantes estarão em capacidade de distinguir as estratégias de inclusão do enfoque de gênero nas políticas públicas e nos processos participativos locais.

Lição II. As agendas pela equidade e os processos de planejamento e orçamentários locais

Ao finalizar a lição os e as participantes poderão identificar a articulação entre agendas para a equidade e os processos participativos locais, especialmente de planejamento e orçamentários.

Lição III. A idoneidade das políticas públicas para a equidade

Reconstrução metodológica do processo de elaboração de política pública: princípios básicos, dimensões para a análise desde uma perspectiva de gênero.

As estratégias de inclusão

Lição I (duração 90 minutos)

Resumo temático

As diversas estratégias para a inclusão do enfoque de gênero no Estado como apostas que viabilizam a institucionalização de políticas públicas para a equidade.

A idéia é que os(as) participantes possam visibilizar a diversidade de estratégias e de mecanismos que foram utilizados para conseguir a inclusão da dimensão de gênero nas políticas públicas e na institucionalização pública estatal e reconhecê-las nos processos vividos pelas suas municipalidades.

Ao finalizar a lição os e as participantes serão capazes de distinguir as estratégias de inclusão do enfoque de gênero nas políticas públicas e nos processos participativos locais.

Conceitos-chave

Estratégias de gênero	Conjunto de ações sistemáticas organizadas sob uma visão comum que procuram afetar decisões e processos resistentes à inclusão do enfoque de gênero como uma dimensão substantiva da equidade
Mecanismos de gênero	Instâncias especializadas encarregadas de tornar transverso o enfoque de equidade de gênero nos setores do Estado (central e local) e nas políticas públicas. Trata-se de espaços concretos com recursos técnicos, humanos, institucionais e orçamentários para alcançar seu objetivo.
Políticas públicas de gênero	Decisões da autoridade pública, sistemáticas e ordenadas, eleitas entre um conjunto de opções, encaminhadas para transformar em um tempo determinadas situações, condições ou posições que são adversas aos direitos humanos das mulheres e à equidade de gênero.

Desenvolvimento dos conteúdos

As estratégias de inclusão do enfoque de gênero nas políticas públicas
GMS³⁸

O “Gender mainstreaming” (GMS) surgiu faz alguns anos nas Conferências Mundiais encaminhadas a garantir o progresso das mulheres a nível mundial como um consenso e como um compromisso das nações.

O “gender mainstreaming” pode se compreender como a inclusão de uma visão que rege a dimensão de gênero nos processos de institucionalização e da toma das decisões para a equidade.

Contém:

Uma visão da necessidade de que as mulheres acumulem poder e consigam estar nos cargos de representação pública e de toma das decisões;

Uma visão de inclusão do enfoque de gênero em todos os níveis e procedimentos institucionais (transversalidade);

Uma dimensão dos recursos humanos, isto é, sustenta a tese de que o GMS supõe a inclusão de técnicas para mulheres, operadoras, funcionárias e autoridades que impulem a agenda de equidade de gênero;

Uma visão de gênero, isto é, relacional entre mulheres e homens;

Uma dimensão de especificidade que aposta no assenhoramento das mulheres para o exercício do poder.

O GMS constitui um mandato.

O GMS dá muita ênfase na estrutura e no funcionamento de uma instituição: desde sua composição numérica (quantidade de mulheres e de homens)

³⁸ Retoma-se a discussão proposta por Carmen Martínez Tene “Transversalidade, o enfoque integrado de gênero nas políticas locais.”Doc. Apresentado no Seminário “ Em direção à Plena Cidadania das Mulheres”, realizado em Barcelona, de 21 a 23 de abril de 2004.

passando pela forma de funcionamento e especialmente pelos processos de toma das decisões. Assim também se refere às ações, programas, projetos, etc, que são executados para fora da instituição. Mas o ponto central, esse certo plus, que faria a diferença entre GMS e transversalidade de gênero, estaria nos aspectos da estrutura institucional, de entrega de recursos da instituição para os processos institucionais de toma das decisões.

Segundo Rigat-Pflaum³⁹, na experiência Argentina “é mais simples implementar transversalidade de gênero nas políticas públicas (...) que aplicar GMS na própria estrutura de uma organização”. E agrega, “a experiência do desenho dos Planos de Igualdade de Oportunidades no âmbito local demonstra que em uma primeira etapa foi mais fácil conseguir uma definição política “top-down” (decisão política do mais alto nível) para implementar políticas públicas de gênero que envolve transversalmente todas as áreas de uma instituição neste trabalho. Decisiva para este processo, foi a posição das áreas de gênero na estrutura do governo e sua capacidade de articulação e de negociação.

“Para o enfoque integrado de gênero, o GMS supõe uma visão muito ambiciosa desde o ponto de vista conceitual: mas, igualmente que outras estratégias de caráter transversal como, por exemplo, o desenvolvimento sustentável, implica em um modelo que requer enormes transformações sociais, econômicas e políticas; e por esta razão deve ser proposta como um processo contínuo e de médio prazo, de aprendizagem, negociação e de intercâmbio de experiência”.⁴⁰

³⁹ Maria Rigat-Pflaum, Sobre o conceito de Gendermainstreaming.FESUL.Buenos Aires, maio de 2004.Disponível na WEB.

⁴⁰ Autoras: Soc. Silvana Bruera. Soc. Mariana González. Comissão de Equidade e Gênero na Cidade.Comissão da Mulher.2004. Montevideú.

A análise de gênero aparece como escalão-chave para qualquer das estratégias de transversalidade, seja para fora ou para dentro das instituições.

A ação positiva ⁴¹(Caixa de ferramentas No. 15.)

Ação positiva e igualdade são conceitos que se encontram indissolivelmente ligados. As ações positivas desenvolvem o princípio da igualdade e, a igualdade, por sua vez, constitui seu fundamento.

Uma das ferramentas para a construção do objetivo da igualdade entre os sexos é a ação positiva ou discriminação positiva que consistem no estabelecimento de medidas temporais que, com o fim de alcançar a igualdade de oportunidades na prática, permitem mentalizar as pessoas ou corrigir aquelas situações que são o resultado de práticas ou de sistemas sociais discriminatórios.

Transversalidade

Não é outra coisa senão a de conseguir que a dimensão da equidade de gênero esteja presente na toma das decisões dos que decidem as políticas públicas, em todos os setores do Estado à nível central e local, nos níveis institucionais, nos procedimentos e nos processos institucionais.

A transversalidade tem sido a estratégia mais difundida nos Estados e que teve os resultados mais relativos. O mais substancial é constituído pelo pôr para falar em gênero os que decidem e os que operam as políticas públicas; mas o mais relativo é que o gênero começou a ser tudo e nada no meio dos

⁴¹ Continuam as reflexões de Raquel Osborne.

interesses específicos, corporativos e setoriais que põe em jogo poderes discricionários e não discricionários nas instituições.

De fato, os mecanismos foram confundidos com a transversalidade e a transversalidade ainda não consegue, pelo menos em alguns países da região andina, ser um mandato que redimensiona a democracia e a governabilidade.

Planos de igualdade de oportunidades

Os planos de igualdade de oportunidades surgiram depois da Plataforma de Beijing como um dos documentos privilegiados da ação dos Estados para planejar a igualdade com base nas esferas de especial preocupação que marcam as mais importantes brechas da discriminação contra as mulheres.

Na Plataforma de Ação de Beijing se define um conjunto de objetivos estratégicos e se explicam as medidas que os governos, a comunidade internacional, as organizações não governamentais e o setor privado devem adotar a mais tardar para o ano 2000 para eliminar os obstáculos que entorpecem o avanço da mulher. As 12 esferas de especial preocupação que se identificaram no documento, consideradas representativas dos principais obstáculos para o avanço da mulher, são:

- a mulher e a pobreza;
- a educação e a capacitação da mulher;
- a mulher e a saúde;
- a violência contra a mulher;
- a mulher e os conflitos armados;
- a mulher e a economia;
- a participação da mulher no poder e a adoção de decisões;
- os mecanismos institucionais para o avanço da mulher;

- os direitos humanos da mulher;
- a mulher e os meios de comunicação;
- a mulher e o meio ambiente;
- a menina

No entanto, no ano 2000 os avanços ainda eram escassos e as esferas de preocupação foram retomadas em todos os foros mundiais para o avanço da mulher para serem incorporadas como obrigatoriedade do Estado.

No caso equatoriano, o Plano de Igualdade de Oportunidades tem dimensão de política pública prioritária em matéria de conseguir a igualdade entre homens e mulheres. No entanto, o grau de incidência do Plano é fraco e os avanços quanto à igualdade real são muito relativos.

Cada vez mais, os governos locais têm optado por gerar planos de igualdade de oportunidades como um mecanismo que permite definição e visibilidade das agendas das mulheres até o governo local. A idéia é vincular as propostas das mulheres aos processos de exigibilidade nacional, regionais e internacionais de modo que os Estados cumpram o mandato da igualdade.

Recomenda-se para uma maior compreensão localizar o texto do Plano de igualdade de Oportunidades do país, ler a parte que corresponde à motivação, objetivos e forma de construção do mesmo, como um exercício para identificar seu caráter de mecanismo que sustenta políticas públicas até a construção da igualdade entre homens e mulheres.

Lição II

As agendas pela equidade e os processos de planejamento e orçamentos locais (duração 180 minutos)

Resumo temático

O objetivo da lição é o de conseguir que os(as) participantes visualizem as agendas das mulheres contidas nos planos de igualdade de oportunidades ou em outros instrumentos que sistematizam agendas como mandatos vinculados aos processos participativos locais.

Dois dimensões específicas serão trabalhadas: o planejamento e o orçamento

Ao finalizar a lição os, as participantes poderão identificar a articulação entre agendas para a equidade e os processos participativos locais, especialmente de planejamento e orçamento.

Conceitos- chave

Agendas pela igualdade	São instrumentos políticos que sistematizam os princípios, as estratégias e as metas que foram consenso entre as mulheres para conseguir a equidade de gênero, a igualdade de oportunidades e a justiça social e econômica.
Planejamento	<p>Existem múltiplas definições sobre o planejamento. No nosso caso, o planejamento será o processo mediante o qual se elegem formas de alcançar resultados que ajudam na consecução de metas de desenvolvimento com equidade, obtidas a partir de um consenso cidadão onde as mulheres e os homens participam em igualdade. Supõem-se meios, estratégias e mecanismos para operar na realidade, para conseguir os resultados e redefinir novas metas.</p> <p>O planejamento para o governo local é a pedra angular do processo operativo da política: permite situar metas cujo alcance supõe ações devidamente organizadas (planos, programas e projetos), institucionalizadas (processos) e orçamentárias (ação).</p>
Orçamento	<p>O orçamento é o processo de doação de recursos às ações devidamente organizadas e institucionalizadas como resultado de um processo de planejamento.</p> <p>Apostamos que o orçamento seja sensível ao gênero, isto é, que contribua decididamente para a</p>

	igualdade real entre homens e mulheres investindo na transformação positiva da vida das mulheres e na eliminação das brechas de discriminação que limitam seu bem- viver.
--	---

Desenvolvimento temático

As ferramentas do planejamento e da inclusão do enfoque de gênero nas políticas públicas

Se bem as políticas públicas tenham sido definidas como um campo de ação política, a verdade é que tanto as políticas como os sistemas de planejamento nos governos locais são campos técnicos e políticos.

Os (as) funcionários(as) municipais que conseguem integrar com maior clareza o enfoque de gênero como uma dimensão necessária da equidade, da igualdade e da democracia, se convertem em motores de grandes mudanças tanto para a institucionalização que estes tentam gerar, como para as diversas mulheres no território.

Supõe-se somente uma visão rigorosa a respeito da função pública, um adequado acompanhamento das decisões da autoridade pública encaminhadas a dar respostas às desigualdades e à um conhecimento das ferramentas básicas para gerar um discurso inovador que consiga quebrar o cerco posto na visão política do enfoque de gênero.

Uma dessas ferramentas é a diferença entre necessidades práticas e interesses estratégicos que foram postos à prova no capítulo primeiro deste módulo. Se compreendermos adequadamente o sistema das necessidades práticas e dos interesses estratégicos utilizando a lente da análise de gênero para a toma das decisões técnicas e políticas, poderemos ir afetando os mecanismos, valores, procedimentos que reproduzem a discriminação contra as mulheres.

Os produtos desejáveis de qualquer processo participativo de inclusão do enfoque de gênero na geração de conhecimento para a toma das decisões, no planejamento e no orçamento, são⁴²:

A municipalidade conseguiu institucionalizar o enfoque de gênero na toma das decisões e nos programas e nos projetos que promove;

A municipalidade conseguiu investir nos projetos específicos dirigidos à transformar positivamente a vida das diversas mulheres do território desde seus interesses estratégicos;

A municipalidade orçou com equidade;

Os planos, programas e projetos, isto é, as ações organizadas que se elegeu para alcançar resultados na igualdade real das mulheres e homens permitem gerar processos demonstrativos de desenvolvimento cantonal para conseguir maior investimento nas metas;

O programa operativo cantonal/municipal inclui as iniciativas das mulheres desde seus interesses estratégicos;

O orçamento municipal inclui as propostas/projetos das mulheres; se não se orça as políticas públicas, entendo que estas incluam estratégias, mecanismos, sistemas operativos, serviços e orçamento, não se pode falar de avanços da equidade;

O território ganhou em governabilidade, democracia e desenvolvimento.

Os interesses estratégicos das mulheres são difíceis de serem expressos. Por tanto, é importantíssimo que os(as) técnicos(as) municipais tenham em conta os seguintes aspectos quando gerem processos participativos locais:

Identifique as organizações de mulheres da localidade;

Identifique as lideranças destas organizações e as lideranças sociais da localidade (bairristas, comunitárias, gremiais);

⁴² Guia de inclusão do enfoque de gênero nos orçamentos participativos. AME-CONAMU.2008. Autores: Reyes Ariadna e Jiménez Jorge.

Trabalhem previamente com as organizações das mulheres sobre o que são os processos participativos e o que se espera de sua participação; **os municípios devem aprender a investir nos processos participativos como estratégias habilitantes da democracia e da cidadania;**

Trabalhem previamente em um diagnóstico geral das desigualdades de gênero do seu território. Com frequência, os diagnósticos sociais não incluem as desigualdades de gênero e as mulheres lhes convêm falar de seus interesses estratégicos nas mesas e nas assembléias do processo participativo local e encontram aliados nas equipes municipais. (Revise o capítulo I deste módulo);

Identifiquem as mais importantes brechas de gênero no cantão. Com frequência, estas brechas estão relacionadas à violência de gênero; o escasso acesso à educação secundária, terciária e aos níveis técnicos, tecnológicos e/ou de capacitação; saúde durante o ciclo vital; condições de indefesa de meninas e de adolescentes mulheres; escassa associatividade das mulheres; uso do tempo; limitada co-responsabilidade no trabalho reprodutivo e do cuidado humano, entre outros. Esta é uma chave para discutir projetos que tenha que ver com os interesses estratégicos das diversas mulheres no território.

Por outro lado, as organizações de mulheres podem gerar desde seu fórum, como sociedade civil, uma **agenda própria de interesses estratégicos e uma rota para alcançar o orçamento destas iniciativas** tendentes a conseguir mudanças significativas no exercício dos direitos das mulheres.

Mas tenham em conta que:

Ao ser o município uma instituição do Estado, tende a reproduzir a invisibilidade das necessidades e interesses das mulheres;

Os processos participativos locais reproduzem também a discriminação e é factível que as mulheres se vejam apoiando as obras de infra-estrutura que são de interesse coletivo e que serão, em qualquer caso, incluídas no plano

operativo municipal descuidando dos seus próprios interesses que permitiriam, por exemplo, que essas obras de infra-estrutura funcionem com equidade ou que as mulheres alcancem uma maior participação social e política no território;

Valorizar o trabalho das mulheres e sua contribuição à economia, à democracia e ao desenvolvimento local. Só as mulheres podem visibilizar com clareza as contribuições essenciais para a sociedade e sua participação na economia, portanto, a necessidade de que o município faça o orçamento com esta sensibilidade para o benefício da sociedade.

Ter uma agenda comum para alcançar mudanças significativas a favor da equidade. Isto significa não se dividir no momento de enfrentar um processo participativo local. As mulheres podem compreender, como congêneres em um universo de desenvolvimento, e unir interesses e estratégias no momento de participar.

Qualificar a participação. Não limitá-la, mas sim trabalhá-la de modo que se encontre um discurso e uma agenda comum de interesses. É comum encontrar planos estratégicos cantonais que demonstram a participação das mulheres quantitativamente ou a instalação de uma mesa de mulheres, mas que orçam programas de serviços sociais básicos totalmente insensíveis ao objetivo de fechar brechas da discriminação de gênero. Portanto, trabalhem previamente em uma agenda das diversas mulheres do cantão. Não tem programa ou projeto social, econômico ou desenvolvimento no território que não requeira das mulheres o bem-estar para cumprir com sua incumbência de benefício coletivo.

Todo processo de definição do orçamento das iniciativas para corrigir as brechas de discriminação de gênero supõe um jogo complexo de interesses, discursos, poderes onde as mulheres não ocupam o lugar devido, nem como sujeitos de direitos, nem como 50% da população no território, nem como geradoras de mudanças na economia, nem como depositárias de grande

parte do trabalho não remunerado do Estado e da sociedade e que é necessário para o cuidado e a reprodução humana. Esta clareza deve estar nas organizações de mulheres e em suas lideranças para alcançar as metas propostas no coletivo e que participa nos processos locais de definição de políticas e de investimento público.

Os processos participativos de planejamento e de orçamento são liderados e facilitados pela municipalidade a partir de uma decisão política de inclusão dos(as) cidadãos(ãs) nas decisões de governabilidade local, mas não é o único ator do processo participativo. Uma vez gerado o processo, as instituições públicas e privadas que incidem no território e nas diversas coletividades da sociedade civil assentados no cantão, têm um papel protagônico para a definição e êxito do mesmo.

Tenha em conta:

As autoridades municipais e os(as) técnicos(as) municipais são parte do cantão, são cidadãos e cidadãs que cumprem um serviço público para o bem coletivo;

O plano estratégico das primeiras autoridades do governo local é uma ferramenta poderosa porque permite definir em que se investirão os recursos municipais e o de outros atores institucionais e de organizações, e quais são as metas do desenvolvimento, portanto, a primeira inclusão do enfoque de gênero deve realizar-se neste instrumento;

As mulheres e os homens desde suas diversidades humanas e políticas, são o sustento da ação pública municipal. Excluir as mulheres ou parcializar a participação delas é de entrada um erro do sistema de equidade. Um mecanismo específico para a participação das mulheres, seja mesa de gênero ou mesa das mulheres não esgota a inclusão do enfoque de gênero.

As mulheres devem estar presentes em todos os mecanismos e temas de definição política.

Na articulação e na interpretação técnica do diagnóstico do território e na definição da visão estratégica deve estar incluído o enfoque de gênero. No caso do Distrito Metropolitano de Quito, o Plano Bicentenário inclui explicitamente o fato de incluir o enfoque de gênero.

Propostas, planos, programas e projetos

Na proposta devem estar incluídas necessariamente como decisão política e juridicamente correta a inclusão de linhas estratégicas, programas e de projetos mobilizadores que atendam os interesses estratégicos das mulheres.

Ação positiva. O banco de projetos deve conter uma porcentagem fixa de projetos para a equidade de gênero. Esta é a medida de ação positiva que adota o município. É indispensável que os(as) técnicos(as) municipais consigam com as mulheres visibilizar os interesses estratégicos e convertê-los em projetos viáveis que não serão submetidos à assembléia senão que serão assumidos como parte do programa de investimento.

Os projetos das mulheres têm efeitos integrais e articuladores no desenvolvimento estratégico territorial. Os papéis sociais, econômicos, políticos e afetivos das mulheres diversas asseguram que suas iniciativas beneficiam o cantão em seu conjunto. O que se releva é que os interesses estratégicos das mulheres são consubstanciais para seu desenvolvimento e para seu bem-viver e mudam posições de subordinação que afetam dramaticamente suas vida e as condições de discriminação que alteram o bem-viver delas.

Articulação da proposta das mulheres às linhas estratégicas de investimento, aos programas de desenvolvimento social e econômico, ao programa de reorganização territorial, ao programa de fortalecimento institucional, ao programa de gestão ambiental e de riscos.

Inclusão dos projetos das mulheres no programa operativo cantonal e na assembléia cantonal, ata de acordos, compromissos e aprovação social do plano.

Revisão e aprovação da lei que sustenta os processos participativos locais que deve incluir as estratégias de ação afirmativa a favor das mulheres sustentada nos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais⁴³.

Todos os projetos que formam parte do plano devem incorporar indicadores que permitam mediar o grau de incidência na diminuição das brechas de discriminação, assim como a remuneração orçamentária para garantir ações afirmativas tanto no processo de participação como no de investimento.

Indicadores de verificação⁴⁴

Os seguintes indicadores lhe permitirão verificar a inclusão do enfoque de gênero no planejamento:

Existência da perspectiva de gênero no planejamento do desenvolvimento

Informação necessária: Existência de variáveis, indicadores e suposições de gênero no diagnóstico comunitário, na avaliação do contexto, na missão institucional, nas linhas de ação estratégicas, nos recursos determinados para programas, projetos e atividades, no seguimento e na avaliação de resultados.

⁴³ Para maior informação sobre o processo de planejamento local e participativo, PLP. Planos de Desenvolvimento Estratégico Cantonal, PDEC. Rever: Guia conceitual e operativo. Módulo 1: Filosofia e marco conceitual. Participação social, planejamento estratégico, governabilidade e desenvolvimento sustentável. AME-Banco Mundial. 2007.

⁴⁴ Curso de Orçamento, Gênero e Descentralização e Compilação de Documentos e de Experiências de Participação no Orçamento Memória. Descentralização, gênero e orçamentos municipais, o controle social, como dimensão da cidadania ativa. Alejandra Valdés. Nicarágua, fevereiro de 2003.

Objetivo: Medir o grau em que se considera a situação de desigualdade de homens e de mulheres no plano de desenvolvimento comunal e nos lineamentos propostos pelo município para superá-los.

Lição III

A idoneidade das políticas públicas para a equidade (duração 220 minutos)

Lição de aplicação e avaliação global

Reconstrução metodológica do processo de elaboração da política pública: princípios básicos, dimensões para a análise desde uma perspectiva de gênero e de garantia dos direitos humanos.

Tomando como referência os princípios que fundamentam os direitos humanos das mulheres (capítulo 1) e a relação entre estes e os processos de construção das políticas públicas com perspectiva de gênero (capítulo 2), se propõe uma matriz de trabalho que, conjugando três dimensões: princípios – fontes de verificação – guias de aplicação, nos permitam reconstruir e avaliar integralmente as políticas públicas desenhadas desde o poder local; assim como permitem parâmetros de seguimento de sua aplicação e de resultados desde uma mirada que tenha como eixo central a coerência e os padrões dos direitos humanos das mulheres.

Esta matriz é aplicável desde o primeiro momento em que se começa a desenhar uma política pública, igualmente serve para a avaliação das já existentes, como é o caso do exercício que se propõe a seguir.

Utilizando o exemplo tomado da experiência do Município do Distrito Metropolitano de Quito na definição e na implementação da política pública que cria o “Sistema Integral de proteção às vítimas da violência sexual e de gênero” se trabalhará em grupos aplicando a matriz desenhada nos parâmetros que sejam aplicados. Se deixará constância daqueles que não possam ser aplicados e as razões para sua não aplicação.

No plenário se exporá os resultado fazendo uma análise comparativa entre grupos e esclarecendo aqueles conceitos que poderiam ainda requerer uma maior explicação. A compreensão dos princípios é a base fundamental para a aplicação da matriz.

Princípios	Fontes de verificação	Guias para aplicação
<p>Igualdade e a não discriminação <i>“A discriminação de gênero tem sua origem na família, com a divisão sexual do trabalho, se prolonga na escola e nos diferentes âmbitos sociais(a política, o trabalho, a economia, a saúde, o direito, a moral, os meios de comunicação); se manifesta na linguagem e nas diferentes expressões da cultura; impõe papéis e responsabilidades diferentes e determina espaços sociais hierarquicamente diferenciados com prejuízo para as mulheres”</i></p>	<p>Relação com direitos contidos em instrumentos de direitos Humanos</p>	<p>Qual é o direito humano eixo central da política pública? Qual/Quais é/são o/os instrumento(s) internacionais dos direitos humanos mais importante(s) que garante(m) este direito? Existe um marco legal nacional em relação a este direito?</p>
	<p>Indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos</p>	<p>Como se expressa na política (ordenamento, medida, disposição, mecanismo) a relação com outros direitos humanos? Que instrumentos internacionais garantem estes outros direitos? Existe um marco legal</p>

		<p>nacional em relação a estes direitos? Faltaria algum/alguns direito(s) por ser incluído(s) para conseguir a dimensão de indivisibilidade e de interdependência?</p>
	<p>Garantia da não discriminação, da titularidade de direitos.</p>	<p>Quem são os/as sujeitos titulares dos direitos na definição desta política pública? Tal como está concebida a política pública, garante a superação de brechas de discriminação das mulheres ou de um grupo específicos delas (titulares de direitos)? Como? A política pública reproduz por objeto ou por resultado outras discriminações direcionadas às mulheres? Incorpora mecanismos e/ou procedimentos e/ou instâncias para garantir que as diferenças de idades, condição econômica, pertença a um povo ou nacionalidade, pertença a uma diversidade sexual ou a outra diferença de identidade possam dar origem a outras discriminações? Desenham sistemas para garantir que não se reforçassem as desigualdades de poder</p>

		entre homens e mulheres e entre as pessoas de distintas etnias, povos e nacionalidades, idades, classes?
--	--	--

	Igualdade substantiva e construção da equidade de gênero	<p>A política foi construída desde uma ótica de desconstrução e de mudança nas relações de gênero/ relações de poder entre homens e mulheres?</p> <p>A política (ordenamento, medida, disposição, lei, mecanismo) foi construída considerando as necessidades estratégicas das Mulheres? Quais?</p> <p>A política (ordenamento, medida, disposição, lei, mecanismo) permitirá avançar em direção à igualdade real (substantiva) das mulheres?</p>
--	--	---

	<p>Ações Afirmativas, mecanismos de superação de brechas de discriminação das mulheres.</p>	<p>A política prevê a adoção de ações afirmativas para superar barreiras e obstáculos que limitam o gozo do direito?</p> <p>Foram ditados, criados, mecanismos de aplicação, de seguimento e de avaliação, assim como sanções para garantir a devida aplicação das ações afirmativas e sobretudo que os resultados esperados reflitam efetivamente na superação das brechas de discriminação?</p>
--	---	---

<p>Devida Diligência</p> <p>“O Estado está obrigado a reconhecer - respeitar e promover os direitos, Proteção - provisão e remédio, adotar todos os mecanismos necessários. A garantir a realização da reparação dos direitos violados”.</p>	<p>Titulares de obrigações</p> <p>Estabelecimento dos níveis de responsabilidade</p>	<p>Identificaram quais são os privilégios que se estariam chocando com a política e que pessoas ou instituições oporiam resistência à reclamação dos direitos que foram identificados como ligados aos objetivos da política</p> <p>Determinaram as leis, instituições estruturadas e procedimentos administrativos, assim como as instâncias públicas, a serem reformulados para garantir os resultados e</p>
--	--	--

		<p>a garantia eficaz dos direitos humanos? Estabeleceram níveis de responsabilidade das instituições e dos funcionários responsáveis pela implementação da política? Incorporaram mecanismos, instâncias, de coordenação entre níveis do governo central e local? Especificaram os níveis de responsabilidade social (particular, individual, comunitária, coletiva) a respeito da garantia dos direitos contidos na política pública? Existem mecanismos para o ressarcimento ou para a reparação dos danos causados pela ação ou omissão dos responsáveis pela implementação da política? Conta-se com o orçamento e com as fontes que garantem a política e sua implementação?</p>
--	--	---

Rendição de contas “Mecanismos eficazes e	Transparência na gestão	Foram previstos mecanismos de transparência e de
--	-------------------------	--

<p>oportunos para evidenciar a gestão pública como processo de corresponsabilidade das autoridades eleitas, dos funcionários e da cidadania nos níveis que a cada um lhe corresponde”</p>		<p>rendição de contas das autoridades e dos funcionários/as, tanto em nível dos processos como dos resultados da aplicação da política? Existem, se assim for necessário, sistemas de esclarecimento da verdade para o caso da pesquisa e da sanção de violações dos direitos garantidos pela política pública?</p>
<p>Participação</p> <p>“O conceito de participação alude ao processo pelo qual as comunidades e/ou diferentes setores sociais influem nos projetos, nos programas e nas políticas que lhes afetam, implicando na toma das decisões e na gestão dos recursos”</p>	<p>Processos participativos e de exigibilidade de direitos como sustento da cidadania.</p>	<p>Construíram metodologias e técnicas para garantir a participação das e dos destinatários das políticas na definição e na avaliação dos objetivos e dos resultados? A lógica da aplicação da política é de exercício dos direitos humanos ou da assistência estatal às pessoas necessitadas /os? A participação de grupos de interesse e os próprios sujeitos ou titulares de direitos está definida em momentos determinados ou é parte de um processo integral desde a definição até a avaliação da política pública? Existe um sistema</p>

		<p>(indicadores ou outras técnicas) para medir o grau de participação de todas as pessoas envolvidas?</p> <p>Dentro dos marcos legais nacionais existem ou não mecanismos de exigibilidade (ante instâncias judiciais, políticas, constitucionais) dos direitos garantidos por esta política pública?</p> <p>Estes mecanismos que a democracia dispõe foram explicitados e se informou e capacitou os/as destinatários/as sobre sua forma de ativação e de uso?</p>
--	--	---

<p>Assenhramento</p> <p>“O assenhramento tem como eixo central a necessidade do acesso das mulheres ao poder. Este assenhramento permite destruir e desarticular a opressão e remontar e criar alternativas. Possibilita que as mulheres se munem de recursos, bens, habilidades, capacidades e espaços a favor de suas próprias vidas. Não se trata de um poder alheio à pessoa, de algo externo, senão de processos nos quais as mulheres interiorizam seu próprio poder. Se trata de uma maneira de ser, viver, pensar, agir e sentir”.</p>	<p>Transformação das condições subjetivas que provocam mudanças reais na vida das mulheres</p>	<p>As estratégias se dirigem aos e às destinatários/as como titulares de direito e não como simples beneficiárias dos planos, das políticas, dos programas e dos projetos?</p> <p>A aplicação da política produz mudanças nos níveis de auto-estima e de maior autonomia das mulheres?</p> <p>A política inclui mecanismos que dão poder aos titulares de direitos de tal maneira que muda os aspectos da vida?</p> <p>Foi incluído um processo que permite aos e às destinatários/as reconhecer e exigir os direitos ligados aos objetivos no âmbito local, nacional ou internacional?</p>
--	--	---

<p>Avaliação</p> <p>Objetivos, processos e resultados analisados integralmente, de tal maneira que contribuam com insumos que orientem o novo</p>	<p>Sistema de seguimento e de avaliação dos resultados e dos processos</p>	<p>Desenhou-se um sistema de avaliação dos resultados que não só toma em conta as normas e os estândares contidos nos instrumentos de direitos humanos?</p>
---	--	---

<p>momento e/ou sirvam para mudar a orientação ou a execução futura das decisões, dos mecanismos, dos procedimentos, etc. relacionados com a política pública.</p>		<p>Considera-se uma avaliação tomando também como referência as Recomendações Gerais e as Observações ou Comentários desde as instâncias de seguimento dos compromissos do Estado em matéria de direitos humanos das mulheres?</p> <p>Foi desenhado um sistema para avaliar os resultados conseguidos conforme o grau de igualdade e de equidade?</p> <p>Existem ferramentas para medir os efeitos da aplicação da política nas destinatárias?</p> <p>Foi previsto um mecanismo e procedimento para incluir questões que fossem excluídas do desenho original da política?</p>
--	--	--

Bibliografia

2007, AMUME

Reyes, Ariadna. Módulos de formação para autoridades mulheres locais. Associação de Mulheres Municipalistas do Equador. AMUME. 2007.

2006, CONAMU.

Sondagem do Uso do Tempo no Equador 2005. Série Informação Estratégica II. Equipe técnica: Gil Mónica, Pérez Alba e Gallardo Claudio. Quito – Equador.

2006, PPMT.

Orçamento participativo macomunado de Tungurahua. Juntos decidimos nosso orçamento. Guia metodológica. Ruíz, Lucía. Versão Preliminar. Tungurahua – Equador.

2005 Articulação Regional Feminista.

Análise e contribuição feminista aos direitos econômicos, sociais e culturais, La Paz, julho de 2003.

2005, CONAMU.

Mulheres e Homens do Equador em Cifras II. Série Informação Estratégica. Pérez, Alba e Gallardo, Claudio. Pesquisadores. Quito – Equador.

2004, FESUR

Maria Rigat-Plfaum, Sobre o conceito de Gendermainstreaming. FESUR. Buenos Aires, maio. Disponible na WEB.

2004, Carmen Martínez Tene “Transversalidade o enfoque integrado de gênero nas políticas locais”. Doc. Apresentado no Seminário “Em direção à Plena Cidadania das Mulheres” realizado em Barcelona de 21 al 23 de abril de 2004.

2004, Soc. Silvana Bruera. Soc. Mariana González. Comissão de Equidade e de Gênero na Cidade. Comissão da Mulher. Montevideú.

2004, Instituto Nacional das Mulheres

Guia conceitual 2004 para elaborar orçamentos institucionais com perspectiva de gênero. México, D.F.

2004, CONAMU.

Guia metodológica. O enfoque de gênero nos planos do desenvolvimento estratégico cantonais. Bustamante Margarita, García Gina Herrera Lorena, Reyes Ariadna. Equipe de trabalho.

2004 CEPAL

Políticas de gênero na União Européia e algumas anotações sobre a América Latina, Judith Astelarra, Unidade Mulher e Desenvolvimento N. 57, CEPAL, Santiago do Chile, julho de 2004.

2003

Alda Facio, Os Direitos Humanos desde uma perspectiva de Gênero e Políticas Públicas. Revista Outras Miradas, Vol. 3, junho de 2003.

2003

Alejandra Valdez. Curso de Orçamento, Gênero e Descentralização e Compilação de Documentos e de Experiências de Participação no Orçamento Memória. Descentralização, gênero e orçamentos municipais, o controle social, como dimensão da cidadania ativa. Nicarágua, fevereiro de 2003

2002, Coordenadora Política das Mulheres Equatorianas.

Os direitos humanos com enfoque de gênero. Guia de educação. Villagómez Gayne, Gómez Rosario e Rodas, Raquel. Autoras. Quito – Equador.

2001, CEPAL

Guzmán, Virginia, A institucionalidade de gênero no estado: Novas perspectivas de análise, Série Mulher e Desenvolvimento 32, Unidade Mulher e Desenvolvimento CEPAL, Santiago do Chile, março de 2001.

2000, UNICEF e Comissão Nacional da Mulher.

Guia Metodológica para aplicar o enfoque de gênero nos projetos. Passo a passo. D.F. México.

1998, Departamento Nacional de Planejamento
Macroeconomia, gênero e Estado. Gênero e Estado: entre o desencanto e a
esperança. Departamento Nacional de Planejamento. Bogotá. 1998.

1998, GTZ, Pró-equidade, Equidade para as Mulheres
Planos de desenvolvimento com equidade. Guia de orientações para
incorporar a equidade de gênero. Módulos I, II e III. Bogotá – Colômbia.

1992,
Yves Meny e Jean-Claude Thoenig. As políticas públicas. Versão espanhola
a cargo de Francisco Morata. Ariel, S.A. Barcelona. 1992

UN-HABITAT/ROLAC
Guia prática: Municípios em busca da equidade Giobellina, Beatriz e
Rainero, Liliana. Textos. Rio de Janeiro, Brasil.

Fontes documentais
Karen Levy. Rede de Institucionalização das Políticas Públicas de Gênero.
Guia de inclusão do enfoque de gênero em orçamentos participativos. AME-
CONAMU. 2008

Tradução do espanhol para o português
Marielle de Almeida Cunha Bonilla
Pas. CM 642382