

# Cidadania e equidade de gênero: políticas públicas para mulheres excluídas dos direitos mínimos

*Citizenship and gender equality: public policies for women denied their basic minimum rights*

## **R** esumo

Este artigo originou-se de um projeto de pesquisa, desenvolvido pelo do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social e Relações de Gênero (NUSSERGE), que teve como objetivo discutir políticas públicas destinadas a mulheres excluídas dos direitos mínimos. A maioria das decisões públicas, que afeta as mulheres, é guiada por preferências masculinas e não por necessidades femininas. Pretende-se neste artigo, discorrer sobre os difíceis percursos que têm marcado a história das mulheres na conquista de sua cidadania e empoderamento, enfocar a necessidade de considerar a equidade de gênero na elaboração de políticas, chamar atenção e sobre o descaso do poder público em relação à questão da violência contra mulheres. Enfim, destacar o papel do Estado em relação à demanda de políticas públicas para mulheres excluídas para que elas possam exercer de fato sua verdadeira cidadania.

**Palavras-chave:** cidadania, equidade de gênero, famílias monoparentais, políticas públicas.

## **A** bstract

This article originated from a study undertaken by the Center for Research and Study in Social Service and Gender Relations, the goal of which was to discuss public policies that affect women who are excluded from their minimal rights. The majority of public decisions that affect women are guided by the preferences of men and not by the needs of women. This article intends to analyze some of the difficult routes that have marked the history of women in the conquest of their citizenship and empowerment. It focuses on the need to consider gender equality in the preparation of policies and calls attention to the failure of government in relation to the issue of violence against women. Finally, it discusses the role of the state in relation to the need for public policies for excluded women so that they can truly exercise their citizenry

**Key words:** citizenship, gender equity, single parent families, public policies.

**Teresa Kleba Lisboa**

Doutora em Sociologia.

Professora do Dep. de Serviço Social, do Programa de Pós Graduação – Mestrado em Serviço Social.

Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social e Relações de Gênero (NUSSERGE), na Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC.

**Daniele Beatriz Manfrini**

Assistente Social.

Bolsista PIBIC/CNPq, de ago. 2002 a jul. 2004.

O presente artigo é fruto de um projeto de pesquisa e de um conjunto de reflexões desenvolvidas, ao longo de aproximadamente dois anos, junto ao Núcleo de Serviço Social e Relações de Gênero (NUSSERGE) do Departamento de Serviço Social (DSS-UFSC) com vistas a subsidiar a elaboração, execução e implementação de políticas públicas destinadas a mulheres excluídas dos direitos mínimos, mais especificamente, mulheres desempregadas e em situação de extrema pobreza, mulheres chefes de família e mulheres que sofrem violência. Ao longo dos últimos dez anos atuamos junto a grupos de mulheres em comunidades da periferia, em Florianópolis/ Santa Catarina, e constatamos que ocorre uma profunda “desigualdade de gênero” na elaboração e implementação de políticas públicas destinadas a responder às demandas deste segmento na sociedade, cujos papéis sociais têm passado por profundas transformações.

As mulheres pobres no Brasil passam por situações extremamente injustas no que diz respeito a seus direitos e interesses. Chegamos ao século XXI que está sendo apontado por estudiosos como o século das mulheres! Basta assistirmos aos noticiários da tevê, ou nos inteirmos sobre o assunto para podemos afirmar que milhões de mulheres no mundo ainda estão longe de serem cidadãs, porque, além de viverem em condições de extrema pobreza, a elas cabem somente deveres e proibições. As ideologias patriarcais têm calado profundamente as mulheres e, para muitas delas, parece paradoxal ter direitos por serem mulheres, pois para elas, recorrer a direitos específicos é o mesmo que buscar privilégios.

Um grande número de mulheres defronta-se, ainda, com consideráveis limitações em relação à participação na tomada de decisões quanto à definição de seus direitos e interesses por uma série de fatores: a responsabilidade no cuidado com as crianças, idosos e doentes da família; a desvantagem no mundo do trabalho remunerado, assim como sua vulnerabilidade física em relação à violência masculina. Estas mulheres são, também, severamente afetadas pelas condições precárias de vida em ambiente insalubre e poluído, pois as suas responsabilidades domésticas exigem contato permanente e direto com problemas gerados pela escassez ou falta de serviços de água, esgoto, drenagem e coleta de lixo. Ainda assim, as decisões públicas que afetam as mulheres, de modo geral, estão guiadas, na grande maioria, por preferências masculinas e não por necessidades femininas, questões estas freqüentemente antagônicas.

Pretendemos neste artigo discorrer sobre os difíceis percursos que têm marcado a história das mulheres na conquista de sua cidadania, enfocar a necessidade de estabelecer equidade de gênero na elaboração de políticas, chamar atenção para o descaso do poder público em rela-

ção à questão da violência contra mulheres, ressaltar a importância do processo de empoderamento para que as mulheres saiam da situação de extrema pobreza e, por último, chamar a atenção sobre o papel do Estado em relação à demanda de políticas públicas para mulheres excluídas dos direitos mínimos.

### **Cidadania e diferença de gênero – a raiz de um problema estrutural**

A *Declaração dos Direitos da Mulher e da Cidadã*, escrita por Olympe de Gouges em 1791<sup>1</sup>, significou uma crítica ao que constava na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, originária da Revolução Francesa. Conforme Gerhard (1995, p. 52),

*[...] a ‘Declaração’, de fato, não só formula a oposição contra o ordenamento social ou os privilégios de classe, mas atacou o domínio e o poder também do privado, nas relações entre homens e mulheres, revelando assim a outra condição fundamental da sociedade burguesa [...].*

O que se questionou, sobretudo era o “falso” universalismo dos direitos contidos nesta, pois não previa a co-presença política e social de homens e mulheres na sociedade, com oportunidade e dignidade iguais.

Esta discussão nos remete a contextualizar o conceito de cidadania durante a Revolução Francesa. Nesta época, a noção de cidadania revestiu-se de um caráter simbólico e central, pois teve como preocupação

*[...] uma necessária e consciente expulsão de um sujeito feminino que serve para confirmar por oposição a identidade de um sujeito masculino, que procura para si mesmo novas definições e novas relações, uma vez liberto do arbítrio do antigo soberano e exatamente no momento em que deve definir seu próprio papel num campo social e político em vias de renovação (GROPPI, 1995, p. 18).*

No cenário da Revolução Francesa foi necessário marginalizar o elemento feminino para enaltecer os revolucionários que, por um lado, queriam mudar a ordem das coisas, mas, por outro, não admitiam inverter aquela ordem dicotômica da natureza, da qual dependiam para sobreviver.

As palavras pronunciadas por Chaumette<sup>2</sup>, numa sessão da Comuna, em Paris, em 15 de novembro de 1793 (27 brumário, conforme o Calendário Republicano), manifestam a ânsia de impedir aquela que é caracterizada como uma perigosa inversão de papéis sexuais:

[...] desde quando é decente ver mulheres que abandonam o zelo piedoso de seu núcleo familiar; o berço de seus filhos, para aparecer nas praças públicas, nas tribunas oratórias, nas barras do Senado? Será que a natureza confiou aos homens os cuidados domésticos? Não, ela disse ao homem: 'És homem: a caça, o trabalho, os assuntos políticos, as fadigas de toda a espécie, eis o teu apanágio'. E disse à mulher: 'És mulher: os ternos cuidados devidos à infância, as preocupações do núcleo familiar, as doces inquietudes da maternidade, eis os teus trabalhos. Mas estas assíduas ocupações merecem uma recompensa: tu a terás, tu serás a divindade do santuário doméstico, reinarás sobre tudo o que te circunda com a fascinação invencível de tuas graças e virtudes' (GROPPI, 1995, p. 19).

As mulheres foram por muito tempo excluídas da cidadania não só por causa dos interesses da comunidade familiar, mas também pela sua diferença em relação aos “iguais” – os homens. A diferença em relação aos homens cidadãos foi política e simbolicamente construída com a noção de cidadania, de tal modo que a exclusão feminina aparece na própria origem dessa noção. A imagem simbólica das mulheres como esposas e mães abnegadas foi construída como não-cidadã ou como não capazes de cidadania porque seu papel estava destinado a ser eminentemente familiar, ou seja, o de responsável pela unidade familiar. Desta forma, “as necessidades” das mulheres demoraram para ser reconhecidas como direitos individuais e, ao contrário, foram definidas como um limite para a capacidade de cidadania; por sua vez, os deveres das mulheres foram utilizados como razão da sua exclusão da própria cidadania.

O liberalismo, da mesma forma, reconheceu o direito político como universal, mas negou o voto à mulher. Os homens – trabalhadores ou soldados – tinham adquirido o direito de cidadania. As mulheres – donas de casa ou educadoras – não adquiriram. Ao aceitar esta discriminação, o liberalismo, em parte tornou-se responsável pelo tratamento diferenciado entre homens e mulheres.

Com efeito, a família, que é o âmbito primário da reprodução social também como reprodução das desigualdades, constitui uma questão problemática para as teorias da cida-

dania. Esse “corpo intermediário” entre indivíduo e sociedade não podia ser facilmente assumido e colocado dentro da linguagem política e jurídica dos direitos e deveres do cidadão. A solução foi considerar a família como a “base natural” da existência masculina, dos cidadãos-homens que se encontram e negociam livremente entre si na sociedade civil, e, ao mesmo tempo, ocultar as diferenças internas numa unidade hierarquicamente construída por meio da exclusão dos direitos civis e políticos de todos aqueles que, na família, não coincidem com o chefe de família: esposas e filhos dependentes (SARACENO, 1995).

É o estatuto social de esposa, mais que o de mãe, que constitui e constrói a diferença feminina como fraqueza e dependência; ele submete e inverte em fraqueza e incapacidade a própria força da autêntica diferença que as mulheres têm em relação aos homens: a capacidade de gerar filhos e mantê-los no mundo. Por outro lado, oculta a dependência dos maridos em relação às esposas, pois estas são responsáveis pelo cotidiano e bem-estar familiar, ou seja, pelas relações de reprodução no espaço doméstico.

Ocorre uma interdependência assimétrica entre os sexos, na medida em que o conceito de cidadania confere uma habilitação, não só dos diferentes, mas também dos desiguais. Como afirma Saraceno (1995, p. 213),

[...] a desigualdade de gênero em relação aos direitos de cidadania é radicalmente diversa, pela origem e modo de construção, da desigualdade de classe, em relação a qual os direitos sociais foram originalmente desenvolvidos e teorizados, sobretudo por T. H. Marshall, como necessários para um pleno acesso à cidadania.

A problemática relação que existe entre cidadania e dependência na família raramente é analisada. Apesar de

algumas conquistas já terem sido alcançadas em relação à distribuição de poder e responsabilidades entre os sexos no âmbito familiar, sobretudo com a maciça entrada das mulheres no mercado de trabalho, “marido e mulher continuam a ser posições e experiências socialmente construídas como assimetricamente complementares com base na pertença de gênero” (SARACENO, 1995, p. 214).

Pesquisas efetuadas em vários países sobre o uso do tempo pelos dois sexos mostram que o trabalho remunerado continua a ocupar os homens por mais tempo (em

**... as decisões públicas que afetam as mulheres, de modo geral, estão guiadas, na grande maioria, por preferências masculinas e não por necessidades femininas ...**

termos de horas diárias semanais e anuais) que as mulheres. Estas últimas estão presentes em percentuais elevados nas ocupações de tempo parcial.

O que ocorre é que a grande maioria das mulheres continua sendo definida como esposas e mães, conseqüentemente consideradas responsáveis pelos encargos domésticos e cuidados familiares. Inversamente, um expressivo número de homens continua a ser definido como ausente e não responsável pelos mesmos trabalhos. Estando mais tempo ocupadas no trabalho, remunerado ou não, em relação aos maridos, elas têm menos tempo para si, não só para o descanso, mas principalmente para a formação e para a participação política que é o primeiro passo para a conquista da cidadania.

A configuração do *Welfare State* contribui para a exclusão da mulher dos direitos, na medida em que associa os direitos – e o sistema de previdência social – à condição de trabalhador.

*Enquanto a dependência econômica, parcial ou total, das mulheres em relação aos maridos, mesmo não sendo estigmatizada, é evidenciada como tal, a dependência dos maridos em relação ao trabalho de assistência das esposas nem sequer é tematizada como tal* (SARACENO, 1995, p. 226).

Ocorre um paradoxo em relação às mulheres “dependentes” como tais: são “dependentes” porque outros dependem delas. As mulheres têm assumido cada vez mais as atividades de assistência dentro da família, entre parentes ou vizinhos, de maneira informal e “não organizada”, de tal forma que a sua indisponibilidade já é temida pelo Estado configurando-se inclusive como uma nova questão social: quem educará nossas crianças? Quem cuidará dos idosos, dos enfermos e dos dependentes? Com efeito,

*[...] é difícil pensar numa cidadania ‘igual’ quando alguém que, por definição, é titular de deveres de assistência e alguém que, inversamente, é titular de direitos de assistência para si e para os seus* (SARACENO, 1995, p. 229).

É notório e explícito que, ao invés de uma cidadania universal, as mulheres requerem uma “cidadania diferenciada”, ou seja, é necessário que as políticas públicas voltadas para as necessidades das mulheres, levem em conta a equidade de gênero.

## Equidade de gênero nas políticas públicas

A equidade de gênero é o processo de ser justo com as mulheres e os homens. A fim de garantir esta imparci-

alidade, precisamos, freqüentemente, adotar medidas para compensar as desvantagens históricas e sociais que impedem que as mulheres e os homens desfrutem de oportunidades iguais. A equidade leva à igualdade.

Para Lagarde (1996) a equidade é o conjunto de processos de ajuste genérico composto pelas ações que reparam as lesões da desigualdade para com as mulheres produzida na relação domínio-cativeiro que as determina em maior ou menor medida. A mais sintetizadora destas lesões é “não ser sujeito político”.

A igualdade de gênero é, portanto, a valorização igualitária pela sociedade das semelhanças e diferenças entre as mulheres e os homens, bem como dos papéis diversos que desempenham.

De acordo com Camps (2001), fazer justiça não significa igualitarismo, mas tratar os diferentes de maneira diferente. É o que está previsto no princípio da diferença de John Rawls<sup>3</sup>: as desigualdades são aceitáveis sempre que favoreçam os menos favorecidos. Segundo esta autora, este princípio é o suporte teórico das políticas de discriminação positiva pensadas para favorecer os discriminados.

Igualar mulheres e homens através do princípio da equidade deve ser um compromisso social inerente às políticas públicas. Que as mulheres possam apropriar-se dos bens materiais e simbólicos da modernidade tanto quanto os homens! Não podemos esquecer que a grande maioria desses bens foi gerada e reproduzida por mulheres que são proibidas de usá-las, consumi-las e dirigi-las a seu favor. As medidas concretas para efetivar o princípio da equidade de gênero são as políticas e ações afirmativas.

Em relação às políticas que atinjam as mulheres, Godinho (2000) estabelece uma diferença entre políticas públicas universais, políticas pontuais, políticas específicas e políticas compensatórias, e afirma que defender a existência de políticas específicas com a perspectiva de alterar as condições estruturais de subordinação das mulheres não se confunde com particularizar políticas deslocadas de uma visão geral de mudança. Não são, portanto, políticas pontuais. Ele defende a existência de um organismo responsável pela elaboração e articulação de tais políticas, para garantir que tenham uma coerência no quadro das políticas públicas e se articulem com as políticas gerais do Estado.

Ainda, segundo Godinho, defender políticas específicas não significa isolá-las, ignorando as linhas gerais de intervenção do Estado, mas sim garantir seu espaço próprio nessa intervenção. A limitação em pensar políticas que interferem nas condições estruturais da desigualdade de gênero se deve, em boa parte, à nossa pouca ousadia ou a não vermos com a necessária radicalidade a crítica do feminismo à divisão entre público e privado, e a forma como isso opera nas políticas do Estado, como este reforça tal divisão.

Além disto, é preciso dar mais conseqüência à posição, também respaldada pelo feminismo, de que a auto-

nomia pessoal e econômica das mulheres é central para a construção da igualdade em relação aos homens.

A incorporação da dimensão de gênero nas políticas públicas aconselha a implementação de projetos específicos voltados às mulheres que respondam à singularidade da situação das mulheres e à necessidade de implementar medidas de discriminação positiva para neutralizar as desvantagens iniciais que alguns grupos de mulheres compartilham. Os projetos orientados para enfraquecer a prática de violência contra a mulher, dar apoio às mulheres vítimas de violência, dar atenção às adolescentes grávidas, amenizar a desinformação das mulheres sobre seus direitos, favorecer o ingresso das chefes de família pobres no mercado de trabalho são exemplos de projetos específicos.

### A perspectiva de gênero como proposta de mudança

A partir do marco histórico – a *Declaração dos Direitos da Mulher*, de Olympe de Gouges – até os dias atuais, já houve em nosso país muitas conquistas em relação à cidadania feminina e à implementação de políticas públicas. Inicialmente, foi a conquista pelo direito ao voto feminino e, mais recentemente, com a Constituição de 1988 houve a incorporação de pontos fundamentais dos direitos políticos e sociais, sexuais e reprodutivos da mulher. O movimento de mulheres teve e tem papel fundamental nestas conquistas, construindo uma história de lutas que procedem a partir das demandas do cotidiano e de situações enfrentadas pelas mulheres. Atualmente, as reivindicações se pautam na consolidação e garantia de acesso aos direitos previstos em lei, na ampliação da democracia, igualdade de oportunidades com respeito às diferenças.

Neste percurso de reivindicações e conquistas de direitos das mulheres sobrevém a categoria gênero que, de acordo com Scott (1995, p. 11), é entendida como um “elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos”, apresentando-se também como “uma forma primordial de dar significado às relações de poder”. O gênero é primordial no sentido de que está presente em absolutamente todas as relações sociais, sejam elas de classe social, étnico-raciais, ou quais-

quer outras. Ele permeia, ainda de acordo com a autora, as “instâncias do simbólico”, as “normas de interpretação

do significado dos diferentes símbolos”, a “política institucional” e a “política *lato sensu*”, além, é claro, a “formação das identidades masculina e feminina ao nível da subjetividade”, ou seja, apresenta-se como uma das dimensões que atravessa e constrói a identidade do homem e da mulher.

Incorporar a “perspectiva de gênero” no cotidiano da prática profissional, na análise da

realidade ou na construção do conhecimento, convida-nos a uma resignificação da história, da sociedade, da cultura e da política, a partir das mulheres e com as mulheres. O olhar através da perspectiva de gênero nomeia de outras maneiras as coisas conhecidas e lhes outorga outros significados. Inclui o propósito de revolucionar (desconstruir) a ordem dos poderes entre os gêneros e com ele a vida cotidiana, as relações, os papéis e os estatutos da mulher e do homem. Abrange, de maneira concomitante, mudar a sociedade, as normas, as carências e o Estado.

A perspectiva de gênero exige uma nova postura frente à concepção de mundo, aos valores e ao modo de vida, colocando em crise a legitimidade do mundo patriarcal. Esta perspectiva permite compreender que as relações de desigualdade e iniquidade entre os gêneros são produto da ordem social dominante e que as múltiplas opressões de classe, raça, etnia, geração, que se exercem sobre a mulher configuram uma superposição de domínio.

A categoria gênero é uma categoria relacional que busca explicar a construção de um tipo de diferença entre os seres humanos e não pode ser reduzida a mulher. Gênero é mais que uma categoria, é uma teoria ampla que abrange hipóteses, interpretações, outras categorias e conhecimentos relativos ao conjunto de fenômenos históricos construídos em torno do sexo. Para Lagarde (1996, p. 26),

[...] gênero é a categoria correspondente a ordem sociocultural configurada sobre a base da sexualidade: a sexualidade por sua vez definida e significada historicamente pela ordem genérica.

Embora a inclusão dos temas de gênero seja produto do esforço do movimento de mulheres, sua assimilação no debate público por outros atores está condicionada pelo

**Atualmente, as reivindicações se pautam na consolidação e garantia de acesso aos direitos previstos em lei, na ampliação da democracia, igualdade de oportunidades com respeito às diferenças.**

contexto político global e pelas concepções de valores vigentes (GUZMÁN, 2000). As questões de gênero não têm sido incorporadas pelas políticas públicas, em parte pela ausência de um Estado regulador mais moderno e eficiente com uma institucionalidade mais transparente, com procedimentos, regras e incentivos definidos. É fundamental que as políticas sociais recuperem seu caráter de meios de integração e mobilidade social, que os recursos humanos sejam adequados às mudanças na produção e as políticas econômicas favoreçam a geração de empregos principalmente para mulheres pobres, o que vem se constituindo uma preocupação mundial.

### Por que a pobreza tem rosto de mulher?

Ressaltamos a dimensão de gênero na pobreza por afetar de forma diferenciada a homens e a mulheres, o que nos leva a constatar que a pobreza tem rosto de mulher porque

*[...] o gênero feminino é aquele que mais trabalha, recebe menor retribuição pessoal por seu trabalho, enfrenta mais impedimentos e limitações para alcançar riqueza social, possui mais carências, enfrenta mais privações e satisfaz em menor medida suas necessidades vitais (LAGARDE, 1996, p. 170).*

A pobreza de gênero atravessa todas as ordens e todas as categorias sociais. As mulheres são as mais pobres em seus países, em suas classes, etnias, grupos de idade, em suas gerações. De cada sete pessoas que vivem em situação de pobreza no mundo, quatro são mulheres. Dados da ONU confirmam que 70 % dos pobres do mundo são mulheres, o que vem confirmar a tese sobre a “feminização da pobreza”, e mostrar que uma crescente proporção de famílias, abaixo da linha oficial de pobreza, são chefiadas por mulheres.

Num contexto de exclusão e desigualdade, a pobreza significa a incapacidade de participar no mercado de consumo e o desemprego sublinha a incapacidade de participar no mercado de produção. Para Martins (1997, p. 18),

*[...] o que se chama de pobreza, em termos concretos, é privação: privação de emprego, privação de meios para participar do mercado de consumo, privação de bem-estar, privação de direitos, privação de liberdade e privação de esperança.*

Nesta perspectiva, os pobres vêem-se privados de satisfazer as necessidades humanas fundamentais, pois lhes são negados os mínimos sociais que têm como ponto de partida o “direito humano” e o acesso a certos bens, considerados elementares para a sua sobrevivência.

Segundo Kabeer (1998), a pobreza pode ser vista como uma forma dual de privação: privação de necessidades e privação dos meios de satisfazer estas necessidades. No primeiro caso estão as necessidades como alimentação, habitação, vestuário, educação, saúde cujo não atendimento traz conseqüências mais visíveis. Estende-se também a outras formas menos perceptíveis como isolamento social, vulnerabilidade em termos de crise e relações de dependência. No segundo nível, a possibilidade de acesso a estes meios se relaciona com o exercício da cidadania e a conquista dos direitos. Estes são gerados mediante regras, normas e práticas institucionais que, por sua vez, outorgam direitos a mulheres e homens de forma diferente e desigual em distintos grupos sociais.

Outra luta incessante na conquista dos direitos, e que passa muito ao longe da cidadania feminina, é a que se refere à questão da violência de gênero (intrafamiliar, doméstica, contra a mulher e outras).

### Violência intrafamiliar – marca da opressão e da desigualdade entre os sexos

Segundo Lo Vuolo (2001), muitas instituições públicas, encarregadas das políticas familiares em grande parte dos países da América Latina, quando são inovadoras, combinam a temática da família com a de gênero e centram-se principalmente nas mulheres (combate à violência intrafamiliar). Nos anos 90, uma das principais bandeiras dos movimentos de mulheres foi o reconhecimento da violência familiar como problema público relevante, o que propiciou a criação de mecanismos legais para incorporação na agenda internacional. O segundo problema foi o desemprego, que se associa também à pobreza, à crise econômica e à deterioração das condições materiais da vida das famílias junto com a ausência de serviços de saúde e educação.

Em relação à violência intrafamiliar, a questão da violência contra mulheres tem aumentado assustadoramente, tornando-se agenda obrigatória das instituições governamentais e não governamentais. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, define a violência contra a mulher como uma violação dos direitos humanos e insta os Estados a combatê-la.

Segundo Saffioti (1994), até o presente, as mulheres têm sido mantidas afastadas das políticas dos direitos humanos. Mais do que isso, o Estado tem ratificado um ordenamento social de gênero através de um conjunto de leis que se pretendem objetivas e neutras, mas que partem da errônea premissa de que a desigualdade de fato entre homens e mulheres não existe na sociedade.

Assim, o Estado não somente tem acolhido o poder masculino sobre a mulher, mas o tem legitimado e normatizado, proibindo e criminalizando somente seus ex-

cessos. Dados pesquisados, para este estudo, revelam que pouco mais de 1/10 de maridos e companheiros agressores chegam a julgamento. Destes, somente 2% são condenados e, muitas vezes, cumprem pena em liberdade ou prestam serviço à comunidade através da simples doação de uma cesta básica. Lamentavelmente, a violência pertence ao nosso patrimônio cultural, e a impunidade é a principal causa para o aumento dos índices de violência contra a mulher no Brasil.

Em pesquisa<sup>4</sup> realizada sobre vitimização, os dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) mostram que as violências sofridas por mulheres estão escondidas no espaço privado e invisível do lar. A cada quatro minutos a polícia registra uma agressão física contra mulher no Brasil. Das denúncias de violências feitas pelas mulheres nas delegacias de polícia, 90% se referem a agressões conjugais e a totalidade dos agressores é constituída de homens. O domicílio, deste modo, mostra-se o *locus* privilegiado do exercício da violência contra a mulher como forma de controle social e de reafirmação do poder masculino.

Ainda segundo Saffioti (1994), as características da violência doméstica são bastante específicas. Trata-se de agressões físicas, psíquicas ou sexuais praticadas no chamado espaço privado, no qual, em nome da preservação da privacidade, os representantes do Estado não interferem. Embora o parágrafo 8º do artigo 226 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1999), obrigue o Estado a “criar mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (refere-se à família, já que o *caput* do artigo afirma: “A família, base da sociedade, tem especial proteção do Estado”), ainda vige o aforismo “em briga de marido e mulher não se mete a colher”.

Dados disponíveis sobre a violência contra a mulher em Florianópolis, referente aos Boletins de Ocorrência realizados na Delegacia da Mulher no ano 2000, apontam para um total de 2.518 ocorrências. Este número de ocorrências, registrado em apenas um ano, vem demonstrar que a violência contra a mulher tem sido causa de inúmeros problemas de ordem social e de saúde, que abalam a estrutura familiar, atingindo também as crianças e os jovens. Desde a década de 80, estudos realizados em mais de 40 países têm levantado e identificado, com uma recorrência espantosa, os efeitos da violência sobre a saúde das mulheres. Diante de tais evidências, a Organização Mundial da Saúde declarou, no de 2002, que a violência doméstica é o principal problema de saúde das mulheres no mundo.

A desintegração familiar é marcada predominantemente pela persistência dos padrões sexistas e machistas que imperam na sociedade latino-americana, que se refletem na violência intrafamiliar, pela ausência de comunicação familiar, pelo aumento de consumo de drogas e álcool, crianças na rua, e pela ausência de pais, dado o abandono de mulheres com filhos pequenos para criar. Investigações recentes demonstram que o *status* econômico de mulheres e crianças (levando em conta as necessidades básicas) costuma deteriorar-se após a separação ou o divórcio, ao passo que o *status* econômico médio dos homens separados, melhora (MOLLER OKIN, 1996).

### O processo de “empoderamento” das mulheres – um passo importante para a conquista da cidadania

Na perspectiva de resistência e luta pela sobrevivência por parte das mulheres excluídas dos direitos mínimos, resgatamos o conceito de “empoderamento” como “um processo que oferece condições e possibilidades às pessoas de autodeterminar suas próprias vidas” (RAPPAPORT, 1985). Trata-se de uma construção diferente das relações de poder, que procura potencializar pessoas ou grupos com menos poder na nossa sociedade; é um poder que vem de baixo, que reconhece os oprimidos como sujeitos da história. É um conceito importante para entender e dimensionar o fortalecimento de capacidades dos atores – individuais, coletivos – nos níveis local e global, público e privado, para a sua afirmação como sujeitos e para a tomada de decisões.

No combate à pobreza, o empoderamento orienta-se para a conquista da cidadania, isto é, a conquista da plena capacidade de um ator individual ou coletivo de usar seus recursos econômicos, sociais, políticos e culturais para atuar com responsabilidade no espaço público na defesa de seus direitos, influenciando as ações dos governos na distribuição dos serviços e recursos.

Para Stark (1996), através do empoderamento cada pessoa toma parte nas decisões que lhe dizem respeito; ele

requer democracia e equidade entre as pessoas envolvidas na tomada de decisões socioeconômicas e políticas.

Numa perspectiva desconstrucionista, que afirma uma nova concepção de poder a partir da realidade das mulheres, Lagarde (1996, p. 209) entende que o empoderamento implica

**A violência pertence ao nosso patrimônio cultural, e a impunidade é a principal causa para o aumento dos índices de violência contra a mulher no Brasil.**

na inversão dos mecanismos de poder patriarcais fundados na opressão e na mudança de normas, crenças, mentalidades, usos e costumes, práticas sociais e conquista de direitos pela mulher. É o poder das mulheres, conformado por um conjunto de suportes, recursos e condições vitais, tais como:

[...] *serem respeitadas em sua integridade e não serem violentadas; afirmar-se e encontrar correspondência de suporte e afirmação no mundo; aceder aos recursos e bens para satisfação de suas necessidades; intervir com paridade em todas as decisões e assuntos do mundo; não serem oprimidas e relacionar-se com os homens em igualdade de condições; reconhecer-se nas instituições e na cultura que lhe são próprias; serem reconhecidas como gênero, como um sujeito histórico* (LAGARDE, 1996, p. 209).

Para que esta nova concepção de poder possa ser colocada em prática, é necessário que aconteçam mudanças estruturais profundas. Neste sentido, Friedmann (1996, p. viii) afirma que empoderamento “é todo acréscimo de poder que, induzido ou conquistado, permite aos indivíduos ou unidades familiares aumentarem a eficácia do seu exercício de cidadania”. Ele aponta três tipos de empoderamento, importantes para as mulheres: o social, o político e o psicológico. O poder social refere-se ao acesso a certas “bases” de produção doméstica, tais como informação, conhecimento e técnicas, a participação em organizações sociais e os recursos financeiros. O poder político diz respeito ao acesso dos membros individuais de unidades domésticas ao processo pelo qual são tomadas as decisões; não é apenas o poder de votar, mas, principalmente, o poder da voz e da ação coletiva. O poder psicológico, por sua vez, decorre da consciência individual de força e manifesta-se na autoconfiança. O empoderamento psicológico é, muitas vezes, o resultado de uma ação vitoriosa nos domínios social ou político, embora também possa resultar de um trabalho intersubjetivo.

Estes três tipos de poder devem se integrar numa tríade. Quando esta tríade, centrada numa mulher ou numa unidade doméstica, está ligada a outras, o resultado é uma rede de relações de *empowering* que, devido ao esforço mútuo, tem um potencial extraordinário de mudança social. As mulheres que trabalham com outras mulheres em cooperativas de produção, movimentos políticos ou grupos de apoio mútuo podem alcançar muito mais resultados do que uma mulher trabalhando só. Redes e organizações – a ação coletiva – tendem a reforçar o processo de empoderamento social, psicológico e político das mulheres (FRIEDMANN, 1996).

Para Friedmann (1996, p. 50), “não são os indivíduos, mas as unidades domésticas que são ‘pobres’, a própria

pobreza deve ser redefinida como um estado de desempoderamento”. As mulheres pobres são excluídas dos direitos mínimos porque suas famílias não tiveram ou não têm acesso ao poder social para melhorar as condições de vida de seus membros; elas não têm acesso ao poder político porque não compartilham as tomadas de decisões; não possuem o poder da voz, nem o da ação coletiva. Da mesma forma, não têm acesso ao poder psicológico que decorre da consciência individual de força e manifesta-se na autoconfiança. Em suma, não são consideradas cidadãs.

Os projetos orientados para a equidade de gênero, relativamente recentes numa perspectiva histórica, estão demonstrando que a mudança na auto-estima dos participantes é o resultado mais destacado por eles e que esta mudança tem um importante efeito desencadeador de outras transformações positivas nas relações familiares e comunitárias. Neste sentido, as ações genéricas têm muito que contribuir para as estratégias e metodologias de empoderamento de outros setores sociais (VILLACORTA; RODRÍGUEZ, 2000).

Cabe ressaltar que o processo de empoderamento é visto como estreitamente relacionado ao de participação. Experiências em diversas partes do mundo têm mostrado que processos de participação possibilitam processos de empoderamento e que estas metodologias favorecem o estabelecimento de políticas e práticas de desenvolvimento que contemplam as necessidades das pessoas vivendo na pobreza. É importante a promoção e a implementação de processos participativos na gestão das políticas. Iorio (2002) propõe que os governos devem assegurar canais para que as pessoas e os grupos de pessoas vivendo na pobreza possam fazer parte de instâncias de definição, implantação e monitoramento de políticas mais gerais (como orçamento participativo, conselhos de políticas sociais, segurança alimentar, previdência, conselhos de saúde, educação) e de programas de combate à pobreza e à exclusão (mas não somente nestes espaços). A participação é um elemento constitutivo das estratégias de empoderamento.

Por isso, o “empoderamento” é indicado como passo inicial de um processo mais amplo de conquista da cidadania, que deve ser facilitado através da participação e da demanda de políticas públicas.

### **Políticas públicas para mulheres excluídas dos direitos mínimos**

O contexto das políticas públicas é marcado nomeadamente pela ausência de estruturas e medidas pensadas em função da mulher. Apesar de serem maioria, as mulheres não constituem um grupo específico no âmbito da assistência pública e, tal como está definido pela Lei Or-

gânica da Assistência (LOAS), não existem medidas e programas centrados na problemática do gênero e, particularmente, desta com as classes e grupos sociais mais desfavorecidos econômica, social e culturalmente. As políticas sociais têm promovido a marginalização das mulheres, contribuindo para a reprodução da sua subalternidade, a não igualdade de oportunidades nos diferentes espaços domésticos, da produção e da cidadania. Esta falta de provisão social tem contribuído para uma sobre-ocupação de tarefas e responsabilidades no encargo, principalmente com crianças, doentes e pessoas idosas, acumulando estas com tarefas produtivas, ou ficando destas excluídas.

Os principais problemas enfrentados atualmente pelas mulheres pobres no Brasil referem-se ao acesso ao mercado de trabalho, à moradia – habitação, saneamento básico, educação, saúde e segurança – e à luta contra a discriminação salarial. Também carecem de acesso a equipamentos sociais: creches, apoio a pessoas idosas, centros de esporte e lazer para crianças e adolescentes, apoio e suporte para estudos e atividades individuais e coletivas para conhecimentos informáticos e uso de computador.

O atendimento em creches e pré-escolas, por exemplo, foi definido pela Constituição de 1988 como dever do Estado e direito da criança de 0 a 6 anos de idade. Significa que este serviço deve ser universal, isto é, atender a todas as crianças, sem distinção. Em relação aos filhos adolescentes, as mulheres pobres têm manifestado angústia: dados da Secretaria de Justiça de Florianópolis/SC constata que 42% dos adolescentes que cometem infrações são oriundos de famílias monoparentais. Muitos desses adolescentes cometem pequenos furtos para ajudar no sustento da família. Um dos sérios problemas enfrentados pelas famílias pobres da região da Grande Florianópolis em relação aos filhos adolescentes é o aumento do tráfico de drogas que tem atraído os jovens sem estudo e sem trabalho para esta atividade ilícita, resultando também em dependência química. As famílias pobres, principalmente as mulheres, assustadas com esta problemática, que é recente, não sabem como lidar com o problema (filho dependente químico) e da mesma forma não têm para onde encaminhá-lo para um tratamento de desintoxicação e ressocialização.

Tanto nas políticas de gênero, quanto nas específicas, dirigidas a famílias chefiadas por mulheres, são necessárias ações em três eixos.

O primeiro, diz respeito à sensibilização dos profissionais e técnicos que atuam junto às políticas públicas quanto à questão de gênero. São necessárias a sensibilização e a capacitação dos funcionários, de forma a aumentar sua capacidade técnica para tratar com a questão de gênero, assim como influir também nas concepções das autoridades e dos profissionais que lidam diretamente com a formulação de políticas. Isto pode ser realizado através

de oficinas ou cursos de capacitação que abordem a temática das relações de gênero.

O segundo eixo está relacionado à transversalidade da questão de gênero nas diversas políticas públicas. As desigualdades de gênero devem adquirir sentido nos objetivos das políticas agrária, econômica, fiscal, de educação, saúde, moradia, do trabalho e assistência social, áreas que precisam ser perpassadas com a preocupação de equidade e gênero. Assim, além de critérios de participação nos programas e projetos, a dimensão de gênero precisa ter sentido nas demais políticas públicas e órgãos públicos, através da distribuição de poder, posições de decisão e valorização do trabalho. Favorecer a participação da mulher nos órgãos colegiados e posições estratégicas de poder significa, também, prever a equidade de gênero.

O terceiro eixo refere-se a políticas específicas de gênero. A incorporação da dimensão de gênero nas políticas públicas, através de programas e projetos, supõe a implementação de projetos específicos voltados às mulheres, que respondam à singularidade da sua situação e a necessidade de implementar medidas de discriminação positiva para neutralizar as desvantagens iniciais que alguns grupos de mulheres compartilham. Os projetos orientados para enfraquecer a prática da violência contra a mulher, dar apoio às mulheres vítimas de violência, dar atenção às adolescentes grávidas, amenizar a desinformação das mulheres sobre seus direitos, são exemplos de projetos específicos. Porém, alguns problemas que acontecem dentro da esfera doméstica familiar não são pensados e discutidos, muitas vezes, pelo estigma de que “o que acontece no privado não é denunciado no público”, como as situações de violência. Programas e projetos nesta perspectiva são importantes, principalmente na área da assistência social, onde estas questões são percebidas e tornam-se espaços para intervenção do assistente social.

Para Guzmán (2000, p. 77),

*[...] as políticas de governo incluem uma perspectiva de gênero quando existe uma vontade explícita, de parte das autoridades, de promover uma redistribuição entre os gêneros em termos de destinação de recursos, direitos civis e de participação, posições de poder e autoridade e valorização do trabalho de homens e mulheres.*

Compreender e incorporar o princípio da igualdade na diferença é fundamental para um desenvolvimento sustentável e democrático. A equidade de gênero, por sua vez, deve ser construída tanto no cotidiano de intervenção, planejamento e execução nas instituições públicas e privadas, quanto na mente de cada pessoa. O fim da dominação masculina é indispensável nesse processo, pois mudando a cultura patriarcal, sedimentada através de

séculos na mente das pessoas, estaremos criando condições para que as mulheres se empoderem, tornem-se sujeitos históricos nas esferas econômica, política e jurídica podendo assim exercer de fato sua verdadeira cidadania.

**Recebido em 18.11.2004.**

**Aprovado em 07.02.2005.**

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 14. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 168 p.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. *Compromissos do Governo Federal 2003*: políticas públicas para as mulheres. Brasília, 2003.

CAMP, V. *O século das mulheres*. Lisboa: Editorias Presença, 2001.

FRIEDMANN, J. *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*. Portugal: CELTA, 1996.

GERHARD, U. Sobre a liberdade, igualdade e dignidade das mulheres: o direito “diferente” de Olympe de Gouges. In: BONACCHI, G.; GROPPi, A. (Orgs.). *O dilema da cidadania – direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: UNESP, 1995, p.51-75.

GODINHO, T. A ação Feminista diante do Estado: as mulheres na elaboração de políticas públicas. In: FARIA, N.; SILVEIRA, M. L.; NOBRE, M. (Orgs.) *Gênero nas políticas públicas*. São Paulo: SOF, 2000, p. 26-37 (Coleção Cadernos Sempre Viva).

GROPPi, A. As raízes de um problema. In: BONACCHI, G.; GROPPi, A. (Orgs.). *O dilema da cidadania – direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: UNESP, 1995, p. 11-25.

GUZMÁN, V. A equidade de gênero como tema de debate de políticas públicas. In: FARIA, N.; SILVEIRA, M. L.; NOBRE, M. (Orgs.) *Gênero nas políticas públicas*. São Paulo: SOF, 2000, p. 63-86 (Coleção Cadernos Sempre Viva).

IBGE-INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico Brasileiro 2000*. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br). Acesso em em 18 nov. 2004.

IORIO, C. Algumas considerações sobre estratégias de empoderamento e de direitos. In: ROMANO, J. O.; ANTUNES, M. *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002, p. 21-44.

KABEER, N. Tácticas y compromisos: nexos entre gênero e pobreza. In: ARRAIGADA, I.; FLORES, C. *Gênero y Pobreza*. Nuevas Dimensiones. Santiago, Chile: Isis Internacional, 1998, p. 14-27.

LAGARDE, M. *Gênero y feminismo – desarrollo humano y democracia*. Madrid: Horas & Horas, 1996.

LO VUOLO, R. M. *Las familias en América Latina: diagnóstico y políticas públicas*. Ciepp – Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas, Buenos Aires, 2001.

MANZINI-COVRE, M. de L. *O que é cidadania*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

MARTINS, J. de S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.

MOLLER OKIN, S. Desigualdad de género y diferencias culturales. In: CASTELLS, C. (Org.). *Perspectivas feministas en teoría política*. Barcelona: Paidós, 1996.

RAPPAPORT, J. Ein Plädoyer für die widersprüchlichkeit: ein sozialpolitisches Konzept des empowerment anstehender präventiver Ansätze. *Verhaltenstherapie und Psychosoziale Praxis*. Weinheim, n. 2, p.257-278, 1985.

SAFFIOTI, H. I. B. Violência de gênero no Brasil atual. *Estudos Feministas*. Rio de Janeiro, CIEC/ECO/UFRJ, n. especial, p.443-61, 2. sem.1994.

SARACENO, C. A dependência construída e a interdependência negada. Estruturas de gênero e cidadania. In: BONACCHI, G.; GROPPi, A. (Orgs.). *O dilema da cidadania – direitos e deveres das mulheres*. São Paulo: UNESP, 1995.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. *Educação & Realidade*. Faculdade de Educação – UFRGS, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p.5-22, jul./dez. 1995.

STARK, W. *Empowerment: neue handlungskompetenzen in der psychosozialen praxis*. Freiburg und Breisgau: Lambertus, 1996.

VILLACORTA, A. E.; RODRÍGUEZ, M. Metodologias e ferramentas para implementar estratégias de empoderamento. In: ROMANO, J. O.; ANTUNES, M. *Empoderamento e direitos no combate à pobreza*. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

## Notas

- 1 Esta Declaração, redigida em 1791, em Paris, por Olympe de Gouges, é um documento da História do Direito que contesta sistematicamente a restrição masculina ao conceito de igualdade. A história da sua eliminação (do documento) ou da sua transmissão apenas fragmentada são provas da resistência dos homens da época em relação aos direitos das mulheres. Por ter sido corajosa a ponto de enfrentar as autoridades e se sobressair a seu tempo, Olympe de Gouges foi guilhotinada.

- 2 Político francês, integrante da Comuna de Paris em 1793.
- 3 John Rawls, filósofo e jurista, foi professor em Harvard de 1962 até sua jubilação em 1991. Rawls alterou o quadro filosófico contemporâneo inicialmente nos países anglo-saxônicos, estendendo-se posteriormente a todo o pensamento moderno ocidental. A publicação de seu livro *A theory of justice* representou, em grande medida, uma ruptura com o primado das questões epistemológicas e lingüísticas na reflexão ético-política dominante. Abandonando os princípios utilitaristas do pós-guerra e retomando a substância do contrato social, Rawls produz um duplo efeito: descrystaliza as reflexões normativas patrocinadas pelo marxismo e sobrepõe o conceito de justiça, enquanto equidade, ao da maximização do bem-estar. Faleceu em 2004, em Massachussets.
- 4 Pesquisa realizado pelo NUSSERGE em 2004.

**Teresa Kleba Lisboa**

tkleba@cse.ufsc.br

**Daniele Beatriz Manfrini**

danimanfrini@hotmail.com

Núcleo de Estudos e Pesquisa em Serviço Social e Relações de Gênero (NUSSERGE) Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Departamento de Serviço Social

Campus Universitário Trindade

Florianópolis – SC

CEP: 88010-970