

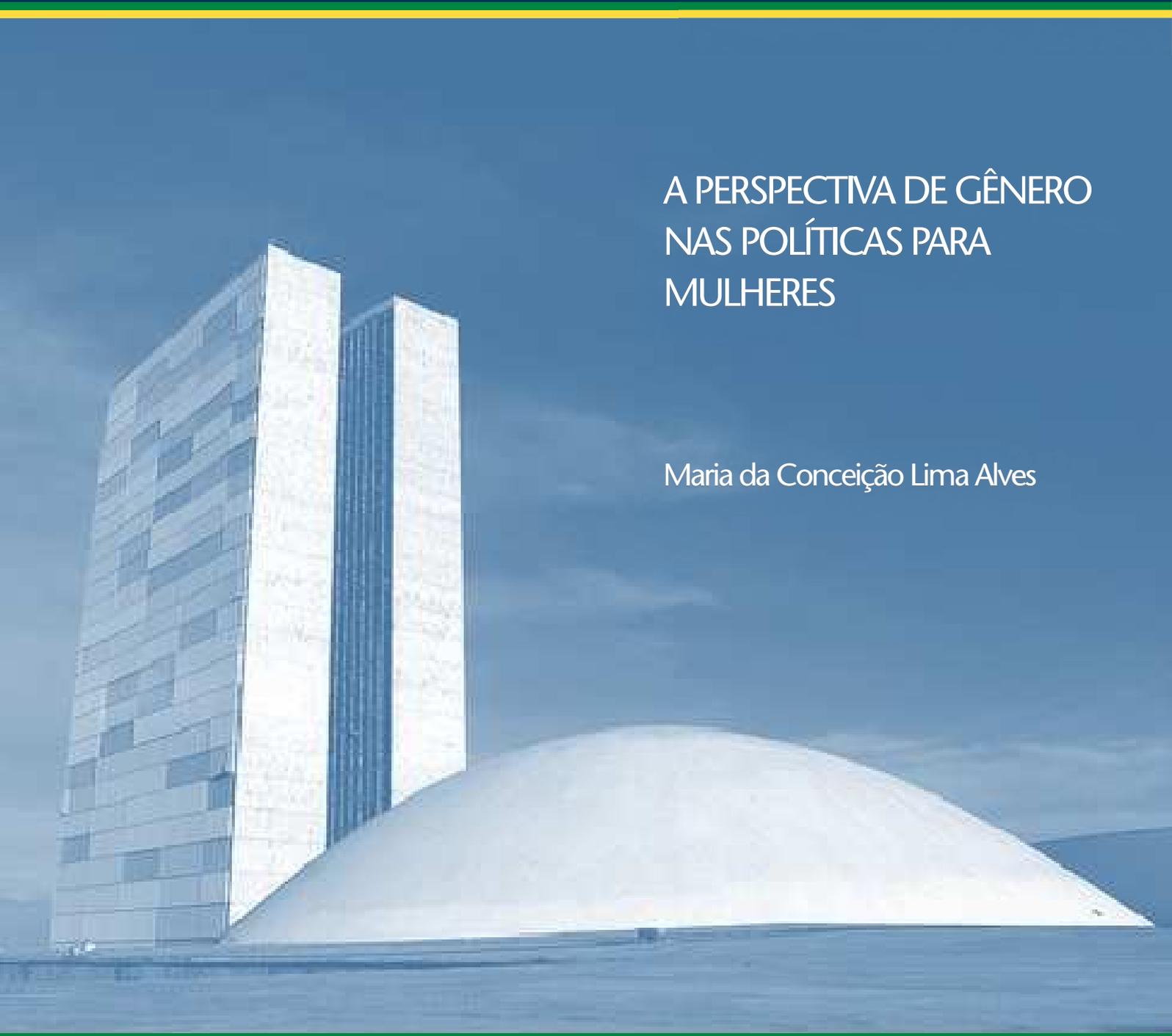
Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

197

A PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PARA MULHERES

Maria da Conceição Lima Alves



SENADO
FEDERAL



A PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PARA MULHERES

Maria da Conceição Lima Alves¹

1 Mestre em Política Social pela UnB. Consultora Legislativa do Senado Federal na área de Direitos Humanos e Cidadania.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

ALVES, M. C. L. **A Perspectiva de Gênero nas Políticas para Mulheres**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2016 (Texto para Discussão nº 197). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 30 de maio de 2016.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

A PERSPECTIVA DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PARA MULHERES

RESUMO

O artigo discute a importância da perspectiva de gênero na elaboração de políticas públicas voltadas para as mulheres. Afirma que o conceito *gênero* veicula a ideia de que as diferenças de papéis sociais em desfavor das mulheres, atuantes na perpetuação da desigualdade, são fruto de construções sociais que precisam ser reconhecidas e enfrentadas. Mostra que a abolição da terminologia enfraquece a legislação de proteção à mulher, especialmente a que trata do combate a violência doméstica e familiar, cuja definição se baseia na discriminação em razão do gênero. Aborda sucintamente a discussão de gênero na teoria feminista. Afirma que a oposição à palavra gênero como maneira de evitar a discussão sobre orientação sexual é falsa porque a diversidade nesse campo cabe tanto na palavra *gênero* quanto na palavra *sexo*.

PALAVRAS-CHAVE: gênero, políticas sociais, Lei Maria da Penha, feminismo.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	1
GÊNERO É TERMO FREQUENTE EM NOSSA LEGISLAÇÃO.....	1
EXCLUIR A PALAVRA ENFRAQUECE A LEI MARIA DA PENHA.....	4
GÊNERO IMPLICA PAPÉIS SOCIAIS COMO CONSTRUÇÕES CULTURAIS.....	5
O USO DA PALAVRA GÊNERO NAS POLÍTICAS SOCIAIS	7
CONCLUSÃO	9

INTRODUÇÃO

Chama a atenção no debate de políticas públicas no Congresso Nacional as cizânias estabelecidas a partir do substantivo “gênero”. Em alguns parlamentares, o termo causa verdadeiras ojeriza e desconfiança em razão de conteúdos e ideologias aparentemente escondidos sob a palavra.

Proposições amplas, destinadas a gerar direitos nesta e nas gerações vindouras, em algumas ocasiões, têm seu debate restringido à inclusão ou retirada da palavra “gênero”. Exemplos recentes disso são o projeto que criou a Lei Brasileira de Inclusão¹ e o que estabeleceu o Plano Nacional de Educação.²

Por esse motivo, o presente artigo discute gênero. Busca o diálogo sobre o tema e defende a extrema importância do uso da terminologia nas políticas destinadas às mulheres, além de alertar sobre a fragilização de direitos já assegurados, estabelecidos com base na compreensão de que “gênero” é uma categoria que explicita as necessidades de igualdade reivindicada pelas mulheres.

O artigo adota como baliza teórica, e com as modulações necessárias, o debate estabelecido pela cientista política Flávia Birolli e Luiz Felipe Miguel nas obras mencionadas em notas de rodapé. Impõe-se, ressaltar, porém, que esses autores não têm nenhuma responsabilidade sobre as manifestações aqui expressas.

GÊNERO É TERMO FREQUENTE EM NOSSA LEGISLAÇÃO

Não se debaterá aqui as razões que motivam o recrudescimento da oposição de certas alas do Congresso ao uso da palavra gênero, mas se pode demonstrar que se trata de novidade no debate parlamentar. Prova disso pode ser encontrada no registro da tramitação tranquila, pelo menos no que se refere ao uso da tão polêmica palavra, dos projetos que resultaram nos seguintes diplomas legais:

¹ <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/482854-DISPOSITIVO-SOBRE-GENERO-CAUSA-POLEMICA-NO-PROJETO-DA-LEI-DE-INCLUSAO.html>. Acesso em 2 de março de 2016.

² <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/499685-DISCUSSAO-SOBRE-GENERO-E-ORIENTACAO-SEXUAL-NAS-ESCOLAS-DIVIDE-OPINIOES-EM-AUDIENCIA.html>. Acesso em 2 de março de 2016.

- Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que instituiu o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015³:

“**Art. 4º** O PPA 2012-2015 terá como diretrizes:

I – a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de **gênero**;

.....”

- Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase):

“**Art. 35.** A execução das medidas socioeducativas rege-se-á pelos seguintes princípios:

.....

VIII – não discriminação do adolescente, notadamente em razão de etnia, **gênero**, nacionalidade, classe social, orientação religiosa, política ou sexual, ou associação ou pertencimento a qualquer minoria ou status;

.....”

- Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012:

“**Art. 17.**

§ 1º Serão divulgados na internet:

I – pelo Poder Executivo:

.....

k) (...) relatório anual, referente ao exercício anterior, de impacto dos programas voltados ao combate das desigualdades nas dimensões de **gênero**, raça, etnia, geracional, regional e de pessoas com deficiência;

.....”

- Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010, que institui o Estatuto da Igualdade Racial:

“**Art. 1º**

Parágrafo único. Para efeito deste Estatuto, considera-se:

.....

III – desigualdade de **gênero** e raça: assimetria existente no âmbito da sociedade que acentua a distância social entre mulheres negras e os demais segmentos sociais;

.....”

³ Ressalte-se que a lei ordenadora do PPA 2012-2015 não menciona nem sexo, nem mulheres, entendendo que o termo “gênero” abrange a proteção dos direitos humanos que marca a primeira diretriz do planejamento plurianual do período.

Art. 8º Constituem objetivos da Política Nacional de Saúde Integral da População Negra:

.....
II – a melhoria da qualidade dos sistemas de informação do SUS no que tange à coleta, ao processamento e à análise dos dados desagregados por cor, etnia e **gênero**;

.....
Art. 13. O Poder Executivo federal, por meio dos órgãos competentes, incentivará as instituições de ensino superior públicas e privadas, sem prejuízo da legislação em vigor, a:

.....
III – desenvolver programas de extensão universitária destinados a aproximar jovens negros de tecnologias avançadas, assegurado o princípio da proporcionalidade de **gênero** entre os beneficiários;

.....
Art. 39. O poder público promoverá ações que assegurem a igualdade de oportunidades no mercado de trabalho para a população negra, inclusive mediante a implementação de medidas visando à promoção da igualdade nas contratações do setor público e o incentivo à adoção de medidas similares nas empresas e organizações privadas.

.....
§ 4º As ações de que trata o caput deste artigo assegurarão o princípio da proporcionalidade de **gênero** entre os beneficiários.”

- Lei nº 11.707, de 19 de junho de 2008, que altera a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007, que institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci:

“**Art. 3º**

I – promoção dos direitos humanos, intensificando uma cultura de paz, de apoio ao desarmamento e de combate sistemático aos preconceitos de **gênero**, étnico, racial, geracional, de orientação sexual e de diversidade cultural;

.....
XV – promoção de estudos, pesquisas e indicadores sobre a violência que considerem as dimensões de **gênero**, étnicas, raciais, geracionais e de orientação sexual.

.....
Art. 8º-D. O projeto Mulheres da Paz é destinado à capacitação de mulheres socialmente atuantes nas áreas geográficas abrangidas pelo Pronasci.

.....
§ 2º A implementação do projeto Mulheres da Paz dar-se-á por meio de:

II – formação sociojurídica realizada mediante cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, **gênero** e mediação pacífica de conflitos;

.....”

No contexto do uso legislativo da palavra gênero, destaque deve ser dado à Lei Maria da Penha (LMP), Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que sustenta todo seu constructo no termo, utilizado na própria definição do que deve ser considerado violência doméstica:

Art. 5º Para os efeitos desta Lei, **configura violência doméstica e familiar contra a mulher qualquer ação ou omissão baseada no gênero** que lhe cause morte, lesão, sofrimento físico, sexual ou psicológico e dano moral ou patrimonial⁴:

Examinando-se a tramitação do projeto na Câmara dos Deputados verifica-se que, nos três substitutivos apresentados, nenhum deles modificava a palavra “gênero”. No Senado⁵, o parecer da Comissão de Justiça e Cidadania que orientou o texto final modificou sensivelmente a redação da matéria enviada pela Câmara, sem alterar seu conteúdo. No entanto, nenhuma das alterações, sequer as de caráter meramente formal,⁶ se referia à questão *gênero*.

EXCLUIR A PALAVRA ENFRAQUECE A LEI MARIA DA PENHA

Os atuais questionamentos acerca da terminologia, como se depreende, por exemplo, a partir da Lei Maria da Penha, podem resultar em um enfraquecimento da legislação que protege a mulher. É que a associação de “gênero” a algo pernicioso atinge a própria definição da lei, que toma “gênero” como base para tipificar a violência doméstica e familiar.

⁴ A LPM reproduz quase integralmente o art. I do Capítulo I da Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra A Mulher, conhecida como Convenção de Belém do Pará:

Artigo 1

Para os efeitos desta Convenção, entender-se-á por violência contra a mulher qualquer ato ou conduta baseada no gênero, que cause morte, dano ou sofrimento físico, sexual ou psicológico à mulher, tanto na esfera pública como na esfera privada.

⁵ <http://www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=24683&tp=1>. Acesso em 26 de maio de 2016,

⁶ http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_emendas.jsessionid=F958D92666975FA88B9AB0BD3E3F7C48.proposicoesWeb1?idProposicao=272058&subst=0. Acesso em 2 de março de 2016. Não houve emendas apresentadas no exame da matéria pelo Senado Federal, exceto de redação.

Gênero não é apenas uma palavra. É um conceito capaz de vincular a luta das mulheres de hoje a um legado cultural historicamente construído, de situar a geração atual de feministas como herdeira das mulheres que, no passado, sustentaram com determinação a resistência contra a discriminação. A palavra gênero também associa a terminologia social, legal e acadêmica brasileira àquela dos demais centros produtores de pensamento relacionado ao feminismo.

Nesse sentido, o termo gênero supera a mera distinção de sexo porque exprime diferenciação não apenas biológica, mas social. E é a dimensão social o que interessa às mulheres na seara das políticas públicas. A palavra gênero aponta para a desigualdade associada a padrões tradicionalmente construídos que colocam a mulher em situação de incapacidade e inferioridade social. Falar em diferença de gênero é apontar para os papéis atribuídos à mulher tanto na família quanto no trabalho; é problematizar as dimensões do público e do privado; é questionar os determinantes da igualdade e da diferença.

Dizer gênero é reconhecer a desigualdade entre homens e mulheres como construção social passível de ser modificada; é reconhecer que as diferenças de ordem biológica não explicam a desigualdade entre homens e mulheres no acesso aos bens sociais.

O sexo biológico é responsável pelo diformismo sexual da espécie humana e pela possibilidade da gravidez e da amamentação, exclusiva das mulheres. Já as características de temperamento e de comportamento que são associadas à feminilidade (e que servem para justificar a posição diferenciada de mulheres e homens na sociedade) pertencem ao universo do gênero, resultado da ação de instituições e práticas voltadas a garantir sua permanente reprodução e naturalização.⁷

GÊNERO IMPLICA PAPÉIS SOCIAIS COMO CONSTRUÇÕES CULTURAIS

Gênero é categoria problematizadora das convenções sociais, que apontam para comportamentos e aptidões como sendo próprios de determinados grupos. Sabe-se, no entanto, que a categoria “gênero” trata da produção e reprodução de hábitos condicionalmente impostos geração após geração e que têm por fito definir os lugares sociais do masculino e do feminino. Depreende-se, logo, que as infaustas consequências

⁷ MIGUEL, BIROLI, posição 1611 e 1612.

da desigualdade de gênero vitimam não apenas as mulheres, mas o conjunto da sociedade.

Nesse sentido, a luta das mulheres desafia as bases iníquas da sociedade. Ao questionar a igualdade abstrata, o feminismo aponta para a construção coletiva de formas de convivência mais justas, sem perder de vista as necessidades específicas relacionadas à questão de gênero, pois:

(...) gênero é um elemento constitutivo das relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos... o gênero é uma forma primária de dar significado às relações de poder.⁸

Defender o uso da palavra gênero é compreender a famosa expressão de Simone de Beauvoir, para quem “não se nasce mulher, torna-se mulher”⁹. Com essa afirmação, a autora mostra que não são as características biológicas que determinam o lugar da mulher, mas a “maneira pela qual ela recupera, por meio de consciências alheias, seu corpo e sua relação com o mundo”.

É na compreensão da desigualdade de gênero que as mulheres problematizaram o conceito do “privado”, demonstrando o caráter político do instituto destinado a proteger as relações de poder nos espaços domésticos. Não se trata de questão associada ao sexo biológico, mas de práticas que resultaram e resultam na restrição da liberdade e autonomia das mulheres, em razão das relações de gênero.

A tipificação da violência doméstica e do estupro no casamento como crimes são exemplos claros de que a interferência na vida privada é incontornável para garantir a cidadania e mesmo a integridade física das mulheres e das crianças.¹⁰

Não se trata, portanto, de uma diferença entre sexos, mas de papéis sociais artificialmente construídos. A biologia das mulheres está longe de determinar que elas devam viver restritas ao ambiente privado, sem possibilidades de livre desenvolvimento. São as conjunções sociais que criam as oportunidades e as expectativas responsáveis, em última instância, pelos resultados no desenvolvimento de habilidades.

⁸ SCOTT, Joan. Gênero: **uma Categoria Útil de Análise Histórica**. Educação e Realidade. 20 (2), p. 86, pp.71-99, 1995.

⁹ BEUAVOIR, Simone. *O Segundo Sexo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2009.

¹⁰ BIROLI, F. e MIGUEL, L.F. *Feminismo e Política: uma introdução*. E-book (kindle). São Paulo: Boitempo, 2014. Posição 611-612.

O USO DA PALAVRA GÊNERO NAS POLÍTICAS SOCIAIS

Aplicar o conceito de gênero nas políticas públicas significa buscar a igualdade de direitos, considerando as assimetrias de fato existentes. Assim, há que ter em mente essa questão quando, por exemplo, se legisla sobre políticas sociais destinadas aos cuidados de crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

É pela clivagem do gênero, e não do sexo ou da sexualidade, que são construídas essas políticas. Aliás, já é passada a hora de a sexualidade ser chamada a explicar e legitimar práticas sobre as quais não tem qualquer relação:

As diferenças entre os corpos, relacionadas ao sexo, são constantemente solicitadas a testemunhar as relações sociais e as realidades que não têm nada a ver com a sexualidade. Não somente testemunhar, mas testemunhar para, ou seja, legitimar.¹¹

No entanto, o conceito não resolve todas as tensões existentes no pensamento feminista. E é claro que é extensa a produção acadêmica acerca de questões relacionadas a gênero, que aprofundam diferenças e abrem espaços de investigação sociopolítica, problematizando as assimetrias de gênero associadas a outras, como às raciais e às econômicas.

Há correntes, por exemplo, como a maternalista, para quem são as características intrinsecamente femininas que deixam as mulheres de fora de ambientes dominados pelos homens, como os espaços públicos da política. Para essa corrente, como as mulheres são mais sensíveis e afetivas, demonstrariam natural desinteresse pelas práticas corruptas e violentas da política masculina.¹² Assim, as mulheres exerceriam seu poder na seara onde realmente importa: o ambiente doméstico.

Segundo Miguel e Biroli, no extremo, essa teoria inclui conservadorismos como o da autora Jean Bethke Elshtain, “para quem a relativa ausência de mulheres nos espaços decisórios pode não ser um grande problema, já que elas exercem o *poder informal* dentro do lar”¹³.

Outro campo de tensão presente no feminismo é sua relação com o multiculturalismo e suas relações com a valorização da diferença, quando, muitas vezes,

¹¹ Godelier citada por Scott na obra citada. P. 89.

¹² BIROLI, F. e MIGUEL, L.F. *Feminismo e Política: uma introdução*. E-book (kindle). São Paulo: Boitempo, 2014. Posição 1355.

¹³ Idem. Posição 1389.

essas diferenças, mais que produto de acordos culturais históricos, são fatores consolidados da dominação masculina.¹⁴

Há, também, todo um constructo filosófico acerca da centralidade do corpo feminino na distinção de gênero. Correntes defendem a necessária consciência de que experiências essencialmente relacionadas à mulher, como menstruação, parto, aborto, devem ser consideradas na elaboração sociopolítica, sob o risco de serem subsumidas numa universalidade inexistente. Há quem defenda a valorização dessas características. Há quem veja nelas deficiências a serem superadas na luta pela igualdade no espaço público.

É nesse contexto de disputa sobre o a centralidade do corpo na construção teórica que se apresenta a filósofa Judith Butler. Para ela, mesmo o corpo é uma construção social. Com isso, a pensadora questiona, portanto, a distinção sexual masculino e feminino e sua associação ao gênero como uma operação que aprisiona as pessoas num jogo do qual não haveria como escapar, uma vez que todos os seus componentes fazem parte de uma rede socialmente construída. Assim, mesmo a categoria “mulher” seria uma ideia culturalmente urdida e que deve ser superada.

A hipótese de um sistema binário dos gêneros encerra implicitamente a crença numa relação mimética entre gênero e sexo, na qual o gênero reflete o sexo ou é por ele restrito.¹⁵

A discussão encerra questionamentos interessantes, mas de poucos efeitos práticos, quando se pensa a discussão de gênero à luz da elaboração legislativa. É que, embora a categoria Mulheres seja fruto de convenções que se busca modificar, é essa categoria que agrega pessoas, que conduz movimentos, que, enfim, gera identidade. Importa dizer que,

(...) a recusa a conceder qualquer validade à categoria coletiva “mulheres” pode ter interesse acadêmico, mas inviabiliza por completo a atuação do feminismo como movimento político – já que ele deixaria de se referir a um qualquer grupo social concreto.¹⁶

¹⁴ Idem. Posição 1413.

¹⁵ BUTLER citado por MIGUEL e BIROLI. Op. Cit. Posição 1635.

¹⁶ Idem. Posição 1646

CONCLUSÃO

Pelo exposto, impõe-se concluir que a categoria Gênero é a que melhor informa a ação parlamentar acerca das assimetrias entre homens e mulheres, por ser construída com base em papéis sociais. Essa categoria não se relaciona diretamente à orientação sexual, cuja diversidade cabe também nas categorias sexo e gênero. Afinal, não se cuida aqui de regular a sexualidade, mas de buscar maneiras de construir uma sociedade equânime, na qual a igualdade seja, de fato, mais que um elemento de retórica no discurso político.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos
e Pesquisas

Consultoria
Legislativa

