

EM BUSCA DO TEMPO PERDIDO

Mulher e políticas públicas

no Brasil 1983-1993

A partir de meados da década de 80, com a redemocratização do país, o tema cidadania tem sido debatido não apenas como um acesso a direitos, mas como a capacidade dos indivíduos de participar na organização do Estado e da sociedade, contribuindo na elaboração de políticas públicas capazes de concretizarem os direitos formais¹.

Como em todas as sociedades modernas, existe no Brasil uma distância entre esse ideal de cidadania e as práticas políticas, sociais e econômicas. A especificidade brasileira a respeito dessa distância talvez resida não na contradição entre democracia formal e práticas não-democráticas, mas na convivência relativamente harmônica entre ambas. Essa convivência delimita os contornos e o alcance da cidadania na mudança de um regime autoritário para um regime democrático. Os movimentos sociais tomaram consciência desse paradoxo, mas, mesmo assim, investiram no processo de redemocratização e no diálogo com o Estado.

É importante lembrar que as mudanças políticas que desembocaram no restabelecimento do Estado de Direito, em meados da década de 80, ocorreram em um quadro marcado por uma enorme dívida externa e interna, pelo início de um intenso processo recessivo nacional e internacional. Destaque-se, também, o aumento da miséria, a fragilidade ideológica dos partidos políticos e a ausência de uma cultura política democrática que envolvesse grandes parcelas da população na reformulação do Estado e da sociedade.

Dessa forma, o processo da “redemocratização” brasileira teve limites políticos, sociais, econômicos e culturais². Como combinar cidadania,

¹ A respeito da problemática da cidadania nas classes populares, ver DUARTE, Luis Fernando Dias, BARSTED, Leila Linhares, TAULOIS, M R. e GARCIA, M H. *Vicissitudes e Limites da Conversão à Cidadania nas Classes Populares* *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 22, ano 8, ANPOCS, 1993

² Segundo DUARTE, L. F. D. et al , op. cit., "...Neste final do século XX, não há praticamente nenhum Estado, por mais autoritário que seja, que se permita prescindir de alguma referência ao ideal da cidadania e aos mecanismos de representação política que procuram colocá-lo em prática. Assim como, é claro, nenhum pode institucionalizá-lo de modo absoluto".

isto é direito a bens sociais como educação, saúde, trabalho, moradia, participação política, com políticas recessivas que excluem enormes parcelas da população? Na realidade, a cidadania deve ser entendida dentro da complexa dinâmica Estado-sociedade. E é nessa dinâmica que devem ser analisadas as políticas sociais emergentes no quadro de redemocratização.

Os movimentos sociais haviam sido, nos anos de ditadura, uma forma de resistência e de sobrevivência política. Nesse sentido, eles se constituíram em um campo de luta, formado por atores até então excluídos dos debates políticos como os membros de associações de moradores, as mulheres, os negros, os indíos, que passaram a ter legitimidade social. Surgiram novas questões sociais, intensificaram-se as denúncias ao autoritarismo do Estado e ampliaram-se as reivindicações dos participantes desses movimentos. Com a redemocratização, esses movimentos, com identidades já constituídas, passaram a dialogar com o Estado, funcionando como sujeitos políticos e, desta forma, consolidando-se como campos de poder.

Deve-se, dessa forma, avaliar a eficácia da ação desses movimentos não apenas pelas vitórias conseguidas, mas pelo campo de poder conquistado. Foi a visibilidade desses movimentos e o campo de poder que daí se formou que tornaram os movimentos sociais interlocutores das instituições governamentais e da sociedade com potencialidade de mudar práticas e padrões culturais discriminadores.

A compreensão da trajetória e das estratégias do movimento feminista ou, de forma mais abrangente, do movimento de mulheres, na busca dessas políticas e o balanço dos resultados conseguidos podem se constituir em um estudo de caso sobre a construção de um campo de poder e sobre negociação em contextos de redemocratização marcados pela convivência de práticas democráticas e práticas autoritárias.

O movimento de mulheres e a redemocratização

No Brasil, na década de 70, surgiram grupos formados por mulheres feministas, vindas da classe média, geralmente com nível superior de instrução e inspiradas no feminismo europeu e norte-americano. Essas mulheres, participantes dos movimentos de resistência à ditadura, enfrentavam a crítica dos setores conservadores e, também, dos setores progressistas que acreditavam que, na luta contra o autoritarismo, a questão da mulher parecia irrelevante e, até mesmo, reacionária³.

Em 1975, as Nações Unidas inauguraram a década da mulher possibilitando, em nível internacional, a repercussão de uma temática de gênero já visível em diversos países do chamado Primeiro Mundo. Como ponto básico

³ Sobre a trajetória do movimento feminista e sua relação com os setores de esquerda, ver BARSTED, Lélia de A. Linhares. *O Movimento Feminista no Rio de Janeiro: trajetória, demandas e impasses* (mimeo) Rio de Janeiro, Universidade das Nações Unidas/FESP, 1983; e GOLDBERG, Annette. *Feminismo em Regime Autoritário. a experiência do movimento de mulheres no Rio de Janeiro* Rio de Janeiro: PUC-RJ, 1982.

estava a denúncia da discriminação das mulheres e a luta pela igualdade de direitos.

Assim, o movimento de mulheres no Brasil surge com uma dupla identidade: de um lado, fazia parte do movimento contra a ditadura, já que muitas de suas militantes pertenciam a grupos de resistência; de outro, apresentava-se como um ator social novo na luta pelo reconhecimento da condição da mulher enquanto problemática social.

O movimento das mulheres não se identificava diretamente com as classes sociais, nem contestava apenas as estruturas econômicas de dominação, mas se propunha a aprofundar questões culturais e a formar um campo político específico. Sua diversidade expressava-se pelas múltiplas formas de organização e reivindicações e, também, pela ausência de estruturas hierárquicas⁴.

A essa diversidade acrescentava-se a contradição entre o esforço pela autonomia e a tendência pela vinculação a partidos políticos e, até mesmo, a setores religiosos aliados na luta contra a ditadura. Conviviam no movimento feminista tendências reformistas e revolucionárias. Mas seu caráter revolucionário, de questionamento de todas as formas de discriminação e de uma subordinação historicamente construída, garantiu sua peculiaridade e permanência. O movimento de mulheres questionava tanto as estruturas públicas de poder como as estruturas privadas: a família e a relação entre os sexos.

Luta por reformas legais, denúncia da opressão do Estado e do mercado de trabalho, denúncia dos esquemas de dominação da família, declaração do direito de dispor do próprio corpo, luta pela legalização do aborto, pela desrepressão sexual, luta contra a violência sexual e doméstica. O movimento feminista, no seu radicalismo e face à repressão do Estado, não destacou especificamente um interlocutor.

No início, o movimento feminista organizou-se em grupos de reflexão, centros de estudos e debates, departamentos femininos em sindicatos, sem preocupação em criar estruturas. Buscava-se resgatar a História feminina, construir uma identidade específica, discutir as experiências de outros países, firmar demandas próprias, denunciar a opressão da mulher⁵.

Nesse período, outros dois grupos de mulheres se articulam: o Movimento Feminino pela Anistia e as mulheres dos setores populares que se organizam em Clubes de Mães, contando com o apoio da Igreja Católica.

Cada um desses grupos tinha, então, um objetivo definido: as feministas denunciavam a subordinação das mulheres; o Movimento pela

⁴ Sobre as diversas características e inserções sociais do movimento de mulheres no Brasil ver SAFFIOTTI, Heleleth. *Formas de Participação da Mulher em Movimentos Sociais. Movimentos Sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: FESP, 1985; BARSTED, L. de A. L., 1983, op. cit.; LIBARDONI, Marlene e SUAREZ, Mireya. *Mulheres, Desenvolvimento Agrícola no Brasil: uma perspectiva de gênero*. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 1992, dentre outras.

⁵ Referência obrigatória na historiografia brasileira sobre a luta das mulheres pelo direito ao voto é o trabalho de ALVES, Branca Moreira. *Idéologia e Feminismo: a luta da mulher pelo voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes, 1980.

Anistia exigia o retorno e a liberdade de exilados e presos políticos punidos pelo regime militar; os Clubes de Mães lutavam por melhores condições de vida reivindicando transporte, educação, saneamento, saúde e habitação, resgatando uma tradição presente nos grupos de mulheres de décadas anteriores, como por exemplo o Movimento de Mulheres Contra a Carestia.

Apesar dos objetivos específicos, esses grupos construíram um campo político onde as mulheres eram os sujeitos da luta, transferindo para o espaço público sua atuação e rompendo com sua invisibilidade histórica.

No início da década de 80, o movimento feminista, agora ampliado como movimento de mulheres, foi elemento ativo da grande frente contra a ditadura e a favor do restabelecimento democrático. Esse dado é necessário para explicar a participação de feministas nos organismos de Estado e a abertura dos partidos políticos progressistas para as questões relativas à condição da mulher.

Antes mesmo do pleno restabelecimento da democracia, o movimento feminista já se mostrava extremamente organizado por todo o país, através de uma imprensa alternativa, centros de estudos e pesquisas, organizações não-governamentais e grupos autônomos. Encontros nacionais, publicações, manifestações de rua eram uma reafirmação clara de que surgia um novo campo político com novos atores.

O movimento de mulheres soube detectar as brechas democráticas de um Estado que ainda não declarara o fim da ditadura. É a partir dessa percepção que, de forma conflituada e desconfiada, esse movimento inicia seu diálogo com o Estado na busca de políticas públicas capazes de reverter o quadro de discriminação contra as mulheres. Shumaher e Vargas⁶, analisando a divergência existente entre as feministas em iniciar um diálogo com o Estado, em particular com o Executivo Federal, eleito pelo voto indireto, destacam como, em 1985, no VII Encontro Nacional Feminista, a polêmica abrangia não apenas a oportunidade de criação do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher - CNDM, mas a consolidação dos Conselhos da Condição Feminina já existentes.

Na realidade, o diálogo com o Poder Legislativo já existia, apesar da ditadura. Desde meados da década de 70, as feministas apresentaram sucessivas propostas ao Poder Legislativo Federal para alterar as leis discriminatórias, em particular os Códigos Civil e Penal. Em 1977, a Câmara dos Deputados criou uma Comissão Parlamentar de Inquérito, onde muitas feministas foram ouvidas, para examinar as discriminações contra as mulheres no Brasil.

No diálogo com o Poder Executivo, o movimento de mulheres articulou as demandas das mulheres da classe média, representadas pelas feministas, e das mulheres dos setores populares urbanos e rurais, explicitadas nos diversos Encontros de Mulheres Trabalhadoras. A política de ignorar ou de

⁶ SCHUMAHER, M. A. e VARGAS, E.. Lugar no Governo: álibi ou conquista? *Revista Estudos Feministas*, 2, vol. 1, CIEC/ECO/UFRJ, 1993.

rejeitar o Estado como interlocutor, foi substituída, em meados da década de 80, pela compreensão de que a cidadania só se concretiza no diálogo Estado/sociedade, tendo como cenário a democracia.

As agências internacionais, sobretudo do Sistema das Nações Unidas, colaboraram muito para dar visibilidade e sistematizar as demandas do movimento de mulheres. A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979, e o documento elaborado na III Conferência Mundial da Mulher, em Nairóbi, em 1985, Estratégias para o Ano 2000, comprometeram os países signatários com a implementação de políticas públicas voltadas para a eliminação das desigualdades entre os sexos e orientaram as ações do movimento de mulheres para esse fim.

Deve-se destacar que, em 1989, a Comissão da Condição Jurídica e Social da Mulher submeteu ao Conselho Econômico e Social, ambos organismos das Nações Unidas, proposta na qual estimulava os países membros a dotar os mecanismos nacionais de recursos políticos, financeiros e humanos necessários para desempenhar eficazmente suas funções. A Divisão para o Desenvolvimento da Mulher enviou a todos os escritórios nacionais das Nações Unidas encarregados das questões relacionadas à mulher um breve questionário que incluía questões relativas a parcelas do orçamento nacional destinadas a programas de promoção da mulher. No informe, mais tarde publicado pelas Nações Unidas, não consta a resposta brasileira. É curioso que, exatamente em 1989, o CNDM tenha sofrido severos cortes orçamentários, além de interferência política do Ministro da Justiça na sua composição, perdendo a autonomia conquistada em sua criação. Depois de uma vitoriosa campanha pelos direitos das mulheres, inscritos na Constituição de 1988, o CNDM foi considerado um órgão menor, apesar das recomendações do sistema das Nações Unidas.

Por outro lado, o apoio financeiro das agências internacionais permitiu o desenvolvimento de pesquisas, publicações, seminários, ações comunitárias, formação de redes entre os diversos grupos de mulheres para levar adiante projetos independentes do apoio governamental.

Mas, entre tantos atores, o Estado foi o interlocutor privilegiado para o movimento de mulheres⁷, em um diálogo iniciado sob temas tão variados como trabalho, direitos civis, creche, participação política, saúde, direitos reprodutivos, aborto, violência etc. A conclusão de que a cidadania passa, necessariamente, pela ação do Estado, tem como consequência a manutenção, pelos movimentos sociais em geral, e pelo movimento de mulheres, em particular, da exigência de que o Estado assuma, com a redemocratização, a redefinição de suas atribuições.

Essas temáticas foram fundamentadas pela intensa produção intelectual das mulheres nas universidades e centros de pesquisas e pela divulgação de dados do Censo de 80 e posteriores PNADs (Pesquisas

⁷ Cf. BARSTED, L. de A. L., 1983, op. cit.; e SAFFIOTTI, H., 1985, op. cit.

Nacionais por Amostra Domiciliar) que desvendaram, através de dados quantitativos, a realidade da discriminação.

Ao longo de sua organização, o movimento de mulheres aprofundou duas questões básicas, dentro de um universo temático mais amplo, e que influíram decisivamente na ênfase das políticas públicas propostas: saúde/sexualidade e violência. Essas duas questões tinham como pano de fundo uma intensa mobilização para eliminar da legislação em vigor todas as formas de discriminação contra as mulheres, coerente com a Convenção das Nações Unidas de 1979.

No processo de redemocratização, a estratégia do movimento de mulheres se expandiu em diversas direções, visando influenciar os organismos governamentais na elaboração de políticas públicas. Da mesma forma, procurou influenciar os partidos políticos, os sindicatos e as organizações populares para a incorporação da questão da discriminação em suas pautas de reivindicações. E, finalmente, procurou estimular a mobilização das mulheres para sua participação no processo de elaboração de uma nova Constituição.

Retrospectivamente, pode-se perceber que o diálogo das feministas com o Estado redemocratizado e com os setores organizados da sociedade, sensíveis à questão democrática, tornou-se possível a partir de algumas condições básicas, como o amadurecimento e organização do movimento de mulheres, por todo o país, sob diversas formas e envolvendo distintos segmentos sociais. Esse amadurecimento foi possível a partir da superação das antigas hierarquias temáticas, que privilegiavam as questões do trabalho feminino em detrimento da discussão sobre sexualidade, e da consolidação de um consenso em torno de questões básicas.

Outro fator importante foi a disseminação da ideologia feminista nos grupos de mulheres de base que, mesmo não assumindo a qualificação de feministas, passaram a compor o chamado movimento de mulheres, dando-lhe uma amplitude maior e introduzindo as diferentes vivências de etnia e de classe da condição feminina.

As características do processo de modernização no Brasil implicaram a ampliação da PEA (População Economicamente Ativa) feminina e possibilitaram reivindicações trabalhistas específicas.

A visão crítica das feministas brasileiras levou à percepção de que os entraves à participação político-social das mulheres não eram causados apenas por leis restritivas de direitos ou ausência de serviços públicos governamentais, mas, também, por práticas sociais discriminadoras.

O reconhecimento da importância política da luta feminista resultou na criação de diversos órgãos públicos, programas governamentais e iniciativas voltadas para as mulheres, dentre as quais destacamos:

- o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM), elaborado em 1983 e incorporado formalmente à estrutura do INAMPS em 1986;

- o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), criado em 1985, definindo um amplo campo de atuação interministerial, junto ao movimento de mulheres, Poder Legislativo, Poder Judiciário, governos estaduais e mídia;

- os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Mulher, criados a partir de 1983;

- as Delegacias de Atendimento às Mulheres vítimas de violência, criadas a partir de 1985;

- os abrigos, centros de orientação jurídica à mulher vítima de violência e os cursos sobre direitos da mulher em academias de polícia, criados a partir de 1985;

- a mudança legislativa constante na Constituição Federal, de 1988, Constituições Estaduais de 1989 e Leis Orgânicas Municipais, de 1990.

Esse reconhecimento de uma problemática social das mulheres brasileiras não significou, necessariamente, que as iniciativas acima mencionadas correspondessem às expectativas do movimento de mulheres.

Por outro lado, é inegável que esses programas governamentais representam não apenas um diálogo externo entre movimento de mulheres e Estado, mas são o resultado da própria participação de feministas nos organismos estatais. Certamente, esse diálogo tem duas faces: de um lado, pode levar a avanços; de outro, a uma perda de radicalidade, na medida em que estas mulheres atuam no campo do possível. Cabe aqui, no entanto, destacar os diferentes papéis, dos diferentes atores. O movimento de mulheres e as ONGs feministas atuam como a ala mais radical, no sentido de ampliar as fronteiras do possível, e demandar até o considerado, em determinado momento, impossível. Os órgãos governamentais, voltados para a questão da condição feminina ou que procuram introduzir a questão de gênero em suas ações, sofrem das descontinuidades, dos problemas orçamentários, das necessidades de atuar dentro do Estado, tentando ampliar os espaços, sem contudo inviabilizar sua atuação.

Nesse sentido, torna-se factível descrever como, em determinada conjuntura de redemocratização política, o movimento de mulheres negocia com o Estado a inclusão da questão de gênero no que se nomeou de "políticas públicas relativas à mulher".

O primeiro passo nesse sentido se deu com a articulação político-partidária. Assim, em 1982, com as eleições, as feministas estavam não apenas nos grupos autônomos de mulheres, mas igualmente dentro dos partidos políticos progressistas.

As eleições de 1982 aglutinaram o movimento em vários estados através de uma coligação supra-partidária denominada Alerta Feminista. Isso possibilitou que o movimento de mulheres pudesse influenciar os partidos políticos para incorporarem as demandas feministas em suas plataformas de ação e pudesse apoiar, expressamente, candidaturas de mulheres identificadas com as propostas do movimento. Possibilitou, também, que as

feministas fortalecessem os partidos com o apelo ao eleitorado feminino⁸. No entanto, fato previsível, as eleições dispersaram as feministas em partidos distintos. Apesar disso, o apoio às questões fundamentais do feminismo, tais como as escolhas reprodutivas, o aborto e a violência permaneceram como fator de unidade supra-partidária.

A não subestimação da importância política do processo eleitoral e a participação nos partidos⁹ explica, em grande parte, o fato de que, em alguns estados, os governadores eleitos tenham indicado para os quadros da administração mulheres com militância feminista e tenham criado órgãos administrativos destinados a assessorá-los na elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para as mulheres.

Assim, em 1983, foram criados os Conselhos Estaduais da Condição Feminina nos estados de São Paulo e Minas Gerais e, sucessivamente, nos estados mais significativos do País, num total de onze Conselhos Estaduais e cerca de quarenta Conselhos Municipais.

À frente desses Conselhos e do Conselho Nacional estavam mulheres organicamente vinculadas ao movimento feminista, muitas oriundas do espaço acadêmico. Esses órgãos governamentais trabalharam em colaboração com o movimento autônomo de mulheres e com as ONGs (Organizações Não-Governamentais) que se dedicavam à questão feminina. Isso inaugurou um fato político praticamente inédito: a participação de um movimento social no interior do Estado, sem a ele estar subordinado política ou ideologicamente. Criou-se uma nova modalidade de controle social sobre a administração pública.

Na análise das políticas públicas voltadas para as mulheres, o Estado de São Paulo é um caso exemplar, tanto pelo número de instituições e serviços públicos voltados para a mulher, como pela mobilização de mulheres sindicalistas e pela pluralidade de grupos autônomos e ONGs dedicados à questão de gênero.

De alguma forma, a criação do Conselho Estadual da Condição Feminina do Estado de São Paulo, em 1983, no governo de Franco Montoro, abriu caminho para a criação, em 1985, do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM). Para o aprofundamento do processo de redemocratização, era evidente a necessidade da criação de um órgão governamental capaz

⁸ Ver a respeito da participação da mulher no processo de redemocratização: BARSTED, L. de A. L.. *La Lucha por la Democracia Calificada*. In: *Transiciones: mujeres en los procesos democraticos*. Santiago, Chile: ISIS Internacional, 1990; PITANGUY, Jacqueline. *Políticas Públicas y Ciudadanía*. In: *Transiciones, mujeres en los procesos democraticos*. Santiago, Chile: ISIS Internacional, 1990; TABAK, Fanny. *Mulher e Democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: NEM/PUC-RJ, 1987; CARDOSO, Ruth. *Mulheres e Democracia. Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, 1987; BLAY, Eva. *O Visível e o Limite dos Movimentos Sociais na construção da Prática Pública*. In *Mulher: da domesticidade à cidadania*. Brasília, CNDM, 1987, dentre outras.

⁹ Cf. TABAK, F.. O Papel da Mulher na Definição das Políticas Públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, 1982; _____, 1987, op. cit

de articular os diferentes e múltiplos grupos de mulheres por todo o país, planejar e influir na implementação de políticas públicas em prol das mulheres. O perfil, a forma de organização e as atribuições desse órgão foram definidos através de uma ampla consulta nacional entre os grupos constituintes do movimento autônomo de mulheres.

De 1985 a 1989, o CNDM foi o órgão de articulação nacional do movimento de mulheres, de ONGs e de instâncias governamentais federais, estaduais e municipais. O Conselho promoveu encontros, seminários, incentivando o trabalho dos novos Conselhos estaduais e municipais. Denunciou discriminações, assessorou parlamentares, incentivou o debate sobre os direitos das mulheres, estimulou a criação das Delegacias Policiais de atendimento a mulheres vítimas de violência, patrocinou campanhas públicas através da mídia para informar à população feminina, em especial, sobre prevenção de câncer de mama, sobre a violência doméstica e sexual, sobre o racismo, dentre outros temas. E mais, denunciou a violência contra as mulheres rurais e contra as mulheres negras.

O CNDM elaborou materiais sobre as questões do trabalho, da creche, da saúde, da violência, dos direitos políticos e criou um Centro de Estudos, Documentação e Informação sobre a Mulher (CEDIM), que possibilitou a organização de um Catálogo dos Grupos de Mulheres em todo o Brasil.

Na realidade o CNDM foi um órgão sui generis, já que pertencia ao governo, mas era dirigido por representantes do movimento social. Ele contou com expressivo apoio dos grupos autônomos de mulheres, de parlamentares federais e dos Conselhos Estaduais dos Direitos das Mulheres, o que lhe deu legitimidade social e, paradoxalmente, gerou dentro do próprio Estado uma reação a esse órgão que representava a convivência democrática entre Estado e nação. Em 1989, por pressão de grupos conservadores, o CNDM perdeu sua autonomia e parte de seus recursos humanos e técnicos, o que o inviabilizava enquanto órgão de Estado representante do movimento social. Tal fato levou à renúncia de sua Presidente e de todas as suas conselheiras e equipe técnica. De certa forma, a experiência do CNDM demonstrou tanto as potencialidades como os limites do processo brasileiro de redemocratização.

Apesar da desarticulação total do CNDM, os frutos de sua atuação durante quase cinco anos podem ser sentidos na continuidade do movimento de mulheres por todo o país, na ação das organizações não-governamentais, na manutenção do diálogo com o Poder Legislativo, na atuação do Fórum Nacional dos Conselhos da Condicão Feminina, criado ainda em 1989.

Por outro lado, a criação do CNDM só foi possível graças ao momento histórico-político especial em que surgiu, de grande mobilização social e graças à existência de um movimento de mulheres forte e participante do processo de redemocratização. Por isso mesmo, apesar do desmantelamento do CNDM, o movimento de mulheres em todo o Brasil manteve a sua vitalidade e soube buscar novas formas de articulação nacional.

Recentemente, no governo do Presidente Itamar Franco, o movimento de mulheres se mobilizou na tentativa de reorganizar, com as prerrogativas de origem, o CNDM. No entanto, na medida em que o momento histórico e a correlação de forças políticas eram muito distintas do contexto de 1985, os resultados dessa tentativa foram frustrantes.

Historicamente, pode-se dizer que, ao mesmo tempo em que estabeleceu o diálogo com o Estado, o movimento de mulheres se fortaleceu internamente. Cresceu o número de organizações de mulheres, calculado, hoje, em mais de quatro mil, abrangendo grupos autônomos, ONGs, Centros de Estudos da Mulher nas Universidades e organismos governamentais. O fenômeno das ONGs de mulheres representou uma estratégia de institucionalização do movimento feminista que possibilitou a manutenção de ações de curto e longo prazos, sistematização de atividades, maior mobilidade e poder de diálogo com o Estado e com outras esferas da sociedade. As ONGs sintetizam, de forma mais concreta, o diálogo com as agências internacionais voltadas para a questão de gênero e com o movimento feminista internacional.

Foram formadas redes entre os grupos, destacando-se as de trabalhadoras rurais, de empregadas domésticas, a Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos e a Rede Contra a Violência Doméstica e Sexual.

Além de expandir suas ações junto aos Clubes de Mães e trabalhadoras rurais e urbanas, é inegável que o movimento de mulheres conseguiu transformar a questão da mulher em uma questão social, com destaque na mídia e com capacidade de exercer pressão para participar na elaboração de políticas públicas. Essa trajetória vigorosa do movimento de mulheres se faz com avanços e recuos, com vitórias e fracassos, refletindo os rumos e as contradições da própria democracia brasileira.

Políticas públicas: demandas, conquistas e retrocessos

No documento elaborado para o Grupo Interagencial do sistema das Nações Unidas, visando avaliar o produto desse intenso processo de organização, diálogo e negociação foram analisadas algumas políticas públicas sobre a condição da mulher, a partir de 1983.

Esse inventário foi organizado por temas: saúde, violência, trabalho, educação, cultura e meio ambiente. Para cada tema foram destacadas, quando possível, as ações governamentais e não-governamentais, isto é, de grupos autônomos, sindicatos, ONGs, partidos políticos. Nas instâncias governamentais buscou-se, igualmente, destacar as esferas dos Poderes Executivo e Legislativo, em nível federal, estadual e, em alguns casos, municipal.

A representação estadual nem sempre obedeceu a critérios equivalentes. Estados como São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Paraná, por exemplo, tiveram maior destaque face a uma maior disponibilidade dos dados. Da mesma forma, as ações legislativas têm mais visibilidade que as do Poder Executivo.

Esse inventário demonstrou a existência de uma multiplicidade de experiências de programas voltados para mulheres em quase todos os estados brasileiros, envolvendo as temáticas destacadas. Evidenciou-se que certos temas têm recebido maior atenção quer seja dos organismos governamentais, seja dos grupos autônomos, ONGs e Núcleos de Estudos sobre a Mulher. Os principais temas são violência e saúde reprodutiva, embora as questões do trabalho feminino e prostituição infantil também estejam sendo contemplados.

Saúde

O tema saúde foi trabalhado pelo movimento de mulheres junto com a questão da sexualidade desde a década de 70, e conhecer o próprio corpo foi o ponto de partida para propostas de ações preventivas neste campo e para a discussão da sexualidade.

Com a redemocratização, a questão da saúde e, especialmente, da saúde reprodutiva, mereceu maior atenção do movimento feminista e das diversas ONGs que se formaram, e que delinearam e difundiram programas específicos sobre o tema. A questão da saúde, ligada à da sexualidade, se constituía em um ponto chave na reflexão sobre a identidade feminina e os esquemas de discriminação nas relações homem/mulher. Ponto básico, o direito de ter ou não ter filhos, significando o poder das mulheres de viverem com liberdade a sua sexualidade, deu os contornos do que depois se classificou como saúde e direitos reprodutivos.

A questão apresenta êxitos e fracassos. Por todo o país, grupos autônomos e ONGs de mulheres organizam-se para debater e reivindicar o direito à saúde, em particular à saúde reprodutiva. Os êxitos dizem respeito à visibilidade que esta questão assumiu no cenário nacional por força da ação do movimento de mulheres e da sua incorporação na legislação brasileira. Os fracassos significam a ausência de vontade política do Estado de implementar e fazer cumprir os direitos previstos na lei e os limites impostos pelo modelo de desenvolvimento econômico excludente adotado, que têm como uma de suas consequências a deterioração dos serviços públicos de saúde. Através da ação do CNDM e da pressão do movimento de mulheres, a Constituição de 1988, declara no parágrafo 7, do artigo 226: "Fundado nos princípios da dignidade da pessoa humana e da paternidade responsável, o planejamento familiar é livre decisão do casal, competindo ao Estado propiciar os recursos educacionais e científicos para o exercício desse direito, vedada qualquer forma coercitiva por parte de instituições oficiais ou privadas".

Raros são os estados e municípios onde este direito está garantido. Na maioria dos estados brasileiros o índice de assistência à saúde da mulher é extremamente baixo, o que explica a elevada incidência de esterilizações, dos partos por cesárea, das doenças circulatórias durante a gestação, além das altas taxas de morbidade e mortalidade maternas e a escalada da AIDS entre mulheres.

Grupos autônomos e ONGs de mulheres vêm se ocupando da questão da saúde da mulher como tema prioritário. Grande parte desses grupos e ONGs compõem a Rede Nacional Feminista de Saúde. A questão do aborto, apesar de sua gravidade para a saúde da mulher, não tem sensibilizado o Estado, os sindicatos, partidos políticos ou associações significativas da sociedade.

Na década de 80, a revelação das estatísticas relativas à drástica queda da taxa de fecundidade, dissociada de crescimento econômico e melhoria de vida da população, e aos altos índices de parto por cesáreas e de esterilização feminina em todas as camadas sociais, abriu um debate sobre a questão dos direitos reprodutivos, que envolveu o movimento de mulheres, profissionais de saúde, demógrafos e parlamentares. Desvendava-se que, a partir da década de 70, as mulheres dos setores populares passaram a ter um comportamento contraceptivo igual ao das mulheres das camadas médias da sociedade, que, na década de 60, recorriam aos partos por cesáreas para a realização de esterilização.

De certa forma, os dados estatísticos apresentados pelo IBGE revelavam o esperado: após anos de atividade de entidades controlistas sem fiscalização governamental ou social, na ausência de implementação de um programa de assistência integral à saúde da mulher; com a intensificação dos índices de miséria, de discriminação do mercado de trabalho, diante da falta de creches e serviços de apoio para criação de filhos, diante do padrão de descompromisso do homem brasileiro com a contracepção e com as tarefas domésticas, as mulheres brasileiras recorreram aos métodos mais radicais para a regulação da fertilidade. A interpretação desses dados, por alguns setores do movimento popular, em particular do movimento de mulheres negras, levava à polêmica conclusão da existência de uma estratégia desenvolvida pelas instituições controlistas diretamente dirigida às mulheres negras.

A resposta governamental e de muitos grupos de mulheres ao elevado índice de esterilizações traduziu-se, em um primeiro momento, em uma proposta puramente repressora a esse procedimento cirúrgico. Foram criadas Comissões Parlamentares de Inquérito para apurar as denúncias sobre a indução a essa prática.

No Congresso Nacional havia diversos projetos de lei que impunham severas restrições à prática da esterilização, estabelecendo limites etários superiores à maioridade civil. Apesar de terem contado com o apoio e assessoria dos grupos de mulheres, foram revistos, no sentido de respeitar os direitos individuais já conquistados, ampliar seu campo de regulamentação dentro da concepção democrática de garantia de direitos reprodutivos, prescrever sanções para a sonegação dos direitos na área da saúde e para a prática de esterilizações através de coação ou sem autorização da mulher. Posteriormente, foram agrupados em um Projeto de Lei substitutivo, que teve grande parte de seu texto apoiado por grupos feministas, para regulamentar o parágrafo 7, do artigo 226, da Constituição Federal de 1988.

A questão da violência é, talvez, exemplo de êxito quanto à visibilidade de um problema e a avanços efetivos para preveni-lo e, quem sabe, diminui-lo. A grande maioria dos grupos autônomos de mulheres considera este tema como prioritário em suas ações.

Quando o movimento feminista exigiu uma política de segurança para as mulheres, isso significou, em primeiro lugar, reconhecer a existência de um tipo específico de violência omitida pelo Estado e pela sociedade. A partir da aquisição de visibilidade pública, a violência contra a mulher passou a ser objeto de políticas públicas de prevenção ou combate. Ao longo da década de 80, o movimento feminista definiu estratégias para atuar neste quadro de extrema discriminação. Passeatas, debates na imprensa, encontros, seminários e publicações procuraram chamar atenção para o absurdo da tese da "legítima defesa da honra" e para a necessidade de alterar o padrão cultural que legitima a violência contra a mulher.

O movimento feminista destacou, ao lado dos crimes chamados de "violência doméstica", a ocorrência cotidiana de estupros encobertos por uma "cultura do silêncio", com a complacência das autoridades e a vergonha das vítimas.

O movimento de mulheres definiu uma estratégia que deu surgimento a propostas em duas direções: mudanças legislativas e a criação de instituições e serviços que dessem visibilidade à questão da discriminação contra a mulher, em geral, e tratamento específico à questão da violência. Essas propostas foram, em grande parte, negociadas com o Estado, e deram surgimento a uma série de instituições, inclusive Centros de Orientação Jurídica, abrigos para mulheres vítimas de violência e o serviço de aborto legal, nos casos permitidos por lei, do Hospital Jabaquara, de São Paulo.

No início de sua atuação na questão da violência, o movimento de mulheres endereçou grande parte de suas demandas ao Poder Legislativo. No processo de elaboração da nova Constituição, com perspectivas de mudanças na lei penal, foram apresentadas, pelo movimento feminista, propostas de modificação do Código Penal que colocavam o estupro e o atentado violento ao pudor como crimes contra a integridade física e não, como se apresentam atualmente, como crimes contra os costumes. Foi proposta a eliminação do qualificativo "mulher honesta" nos crimes sexuais cometidos com fraude. Esse qualificativo tem impedido que prostitutas sejam consideradas vítimas desses crimes. Foi proposta a descriminalização do aborto, exceto nos casos de tal procedimento ser cometido contra a vontade da gestante. O movimento feminista propôs que, face à complacência social nos crimes cometidos por maridos, companheiros ou familiares, a violência doméstica fosse nomeada, explicitamente, como crime.

No entanto, o Código Penal quase não se alterou. Foi introduzida, tão-somente, a disposição de que o crime de estupro é considerado hediondo e, por isso, inafiançável. O adultério, por exemplo, ainda é considerado crime.

Por outro lado, na Constituição Federal de 1988, foi introduzido o parágrafo 8, no artigo 226, declarando: "O Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações".

No nível estadual, o movimento feminista apresentou aos Poderes Legislativo e Executivo projetos de lei que criavam as Delegacias de Defesa da Mulher, como forma de aumentar a visibilidade dos crimes cometidos contra as mulheres, incentivar as vítimas a denunciarem seus agressores e facilitar a apuração dos crimes. Assim, a partir de 1985, através de normas legais originadas no Poder Executivo Estadual foram criadas, primeiro em São Paulo, e, depois, em outros Estados, as Delegacias da Mulher, como ficaram conhecidas, totalizando, hoje, mais de 150.

Os resultados das Delegacias da Mulher sobressaem nas suas estatísticas, embora ainda sejam precárias. Centralizadas pela Secretaria de Estado de Segurança Pública, mas emitidas por cada Delegacia de Defesa da Mulher, elas constatam a receptividade das mulheres a estes organismos de segurança e permitem avaliar o quadro da violência contra a mulher.

O número de Delegacias de Mulheres não corresponde, necessariamente, à sua qualidade. Muitas vezes, as policiais femininas reproduzem o mesmo tratamento autoritário das delegacias comuns. É inegável, no entanto, que as novas Delegacias aumentaram a visibilidade da violência contra a mulher e legitimaram as denúncias do movimento de mulheres.

Na Constituição Federal de 1988 foi incluído o crime de racismo como inafiançável. Tem sido feita pressão permanente sobre o IBGE para desagregar por cor e gênero todos os indicadores sociais, permitindo uma real configuração das condições de vida da população de origem africana, em especial das mulheres negras.

A questão da violência contra a mulher também mereceu a atenção da cúpula do Poder Judiciário Federal. Em 1991, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) rejeitou plenamente a tese de legítima defesa da honra como não jurídica. A sentença (Acórdão) proferida pelo STJ representa a incorporação de um discurso feminista. Este Tribunal declarou que "...o homicídio não pode ser encarado como o meio normal e legítimo de reação contra o adultério, pois nesse tipo de crime o que se defende não é a honra, mas a auto-valia, a jactância, o orgulho do Senhor que vê a mulher como propriedade sua...".

Trabalho

Grande parte da literatura sobre a condição feminina no Brasil enfatiza a discriminação da mulher no mercado de trabalho, articulando-a com a execução do trabalho doméstico. O problema da "dupla jornada" tem denunciado tanto o caráter discriminador do mercado de trabalho, como a omissão do Estado em atuar como instância fiscalizadora e provedora de serviços como creches e escolas.

Em relação à questão do trabalho, o movimento de mulheres desenvolveu seu diálogo por políticas públicas em duas direções. Primeiro, dirigindo-se ao Estado, exigindo o cumprimento dos direitos trabalhistas, a ampliação de normas protetoras para a trabalhadora gestante e ampliação de direitos trabalhistas e previdenciários para setores ainda marginalizados, como empregadas domésticas e trabalhadoras rurais. Em segundo lugar, tratou de sensibilizar os sindicatos, através da ação das trabalhadoras organizadas. Foi reivindicada a inclusão da questão do trabalho feminino como tema prioritário da ação sindical e estimulada a participação sindical das mulheres.

No processo Constituinte, com apoio do CNDM, o movimento de mulheres, particularmente as sindicalistas, definiram uma pauta de reivindicações endereçadas aos Congressistas que, em grande parte foram incorporadas à Constituição Federal. No entanto, grupos como os das empregadas domésticas não foram abrangidos com todas as conquistas nessa área. Há em tramitação no Congresso Nacional inúmeros Projetos de Lei regulamentando as conquistas das mulheres na Constituição de 1988.

Conclusões

Em um esforço de sintetizar alguns pontos discutidos, convém lembrar que os avanços conseguidos, a partir da década de 80, só foram possíveis com a redemocratização do país. Por outro lado, os limites das conquistas representam os próprios limites e as características desse processo de redemocratização, conduzido basicamente por um pacto inter-elites, realizado dentro de uma conjuntura internacional de ajustes econômicos com seus efeitos recessivos e constrictivos no que se refere à alocação dos recursos nos setores sociais. Foi um processo marcado por descontinuidades políticas e administrativas, por hierarquias de prioridades políticas e pela desarticulação dos diferentes setores do Estado. Dessa forma, há uma permanente contradição entre, de um lado, políticas sociais e, de outro, a tradição autoritária conjugada com a ascensão do neo-liberalismo.

Pode-se, inclusive, questionar se a Nova República, instaurada a partir de 1985, elaborou realmente uma proposta de política social voltada para o segmento feminino da população ou se, na realidade, deflagrou algumas ações governamentais isoladas que só tiveram maior repercussão face à existência de movimentos de mulheres, capazes de potencializar o diálogo com as diversas agências do Estado. São esses movimentos, sintetizados na denominação de Movimento de Mulheres que têm saído em busca do tempo perdido, tentando ampliar a cidadania com a introdução da questão de gênero.

Dado que não deve ser menosprezado é a presença de feministas em organismos governamentais em geral. Essa presença tem introduzido a questão de gênero em áreas tradicionalmente desvinculadas dessa questão, como o Instituto de Pesquisa Econômica e Social - IPEA. A presença significa-

tiva de mulheres simpatizantes do movimento de mulheres em órgãos como o IBGE tem possibilitado ampliar a introdução da variável gênero de forma mais sistemática na produção de dados estatísticos.

Também nas universidades federais e estaduais, a participação de mulheres tem estimulado uma produção acadêmica que incorpora as dimensões de gênero.

O que se percebe, entretanto, é que não há, ainda, uma estratégia clara de articulação e parceria dessas distintas áreas governamentais entre si ou com as ONGs e movimentos de mulheres, de um modo geral.

Em um esforço preliminar de avaliação, algumas conclusões pontuais se destacam:

Constata-se que a questão da mulher foi institucionalizada dentro do Estado, com a criação de organismos especiais, e na sociedade, com a proliferação de Organizações Não-Governamentais dedicadas à questão de gênero. Apesar de alguns descompassos regionais, praticamente em todos os estados brasileiros há grupos autônomos e ONGs dedicadas à questão de gênero, bem como órgãos governamentais com ela comprometidos.

No que concerne a programas e ações governamentais, as políticas relativas à melhoria dos direitos das mulheres obedecem à mesma lógica de todas as demais políticas sociais: há um reconhecimento formal, leis são elaboradas, mas poucos são os serviços concretos oferecidos. O Estado brasileiro “concilia” um discurso de Estado de Bem-Estar Social com práticas do *laissez-faire*, renomeadas de neo-liberalismo¹⁰.

A privatização de setores como educação e saúde, o crescimento formidável da previdência privada, a privatização da justiça penal com a intensificação da ideologia policial do “justiçamento sumário” (incentivada em diversas emissoras radiofônicas de grande apelo popular), entram em choque com as propostas de cidadania, enquanto espaço do reconhecimento e respeito por direitos individuais e coletivos.

Essa contradição, que muitas vezes surge esquizofrenicamente como convivência harmônica entre o reino do direito e o reino do arbítrio, poderia levar a um abandono dos ideais iluministas da igualdade, liberdade, fraternidade, tripé da utopia da cidadania¹¹. Na realidade, vivendo na corda bamba, é a utopia que nos leva a buscar a cidadania possível, mesmo que tenhamos que, forçadamente, abrir mão de sua completude.

Pode-se avallar que muitos avanços foram possíveis graças à combinação da existência de grupos organizados de mulheres, de demandas

¹⁰ A esse respeito, ver SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1978; _____, *Édipo e Sísifo: a trágica condição da política social*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1986; O'DONNELL, G. e REIS, F. W. (org.) *A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1989; MORAES, Maria Lígia Quartim de. *Políticas Públicas e Nova Burocracia*. São Paulo: ANPOCS, Águas de São Pedro, 1987, PENNA, Valeria. *Política e População: alguns dados sobre um Estado de duas caras*. Rio de Janeiro: IEI/FEA/UFRJ (s. d.)

¹¹ Cf. DUARTE, L. F. D. et al., op. cit..

amadurecidas, do apoio de organismos internacionais, do processo de redemocratização do Estado e da relativa receptividade de alguns setores governamentais.

Existe hoje a consciência, não apenas das ONGs e grupos autônomos de mulheres, mas, de mulheres acadêmicas, da necessidade do movimento de mulheres ampliar o campo de interlocução, debater as questões das relações de gênero em um esforço para compreender melhor a sociedade brasileira e seus impasses políticos, econômicos e culturais. Esse esforço de compreensão da trajetória do movimento e do Estado nas questões relativas à cidadania, e, em especial, à cidadania das mulheres, deve incorporar algumas experiências históricas. Exemplo: a luta pelo sufrágio e a luta pela ampliação dos direitos civis das mulheres. Nestes momentos, conseguida a igualdade formal, o movimento de mulheres apresentou um certo refluxo de suas atividades. A ideologia desses movimentos, em particular do movimento pelo voto feminino no Brasil, como demonstrou Alves, em muito difere das propostas do moderno feminismo surgido, no Brasil, na década de 70, que amplia a noção de cidadania para além da conquista de direitos formais.

Para compreender a luta pela cidadania feminina é preciso perceber alguns detalhes. A questão da saúde da mulher, por exemplo, restringiu-se, fundamentalmente, à saúde reprodutiva e, dentro desta, à questão da esterilização. A militância ativa em prol do aborto, na década de 80, ainda não tem paralelo na década de 90.

Mas, comparado com outros movimentos sociais, o movimento de mulheres ainda se apresenta como o mais combativo no diálogo com o Estado por demandas de cidadania.

Em lugar de avaliar o refluxo atual como um retrocesso do feminismo, poder-se-ia examiná-lo como um momento de reavaliação de sua teoria, ações e estratégias, diante de um quadro de profunda crise econômica, social, política e ética da Nação como um todo.