

GLOBALIZAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS: NOVOS DESAFIOS PARA O ESTADO E A SOCIEDADE

COMO A GLOBALIZAÇÃO INTERFERIU E INTERFERE NA AGENDA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS? DE QUE FORMA E EM QUAIS MOMENTOS HISTÓRICOS AS REIVINDICAÇÕES DOS MOVIMENTOS DE MULHERES E ÉTNICO-RACIAIS ULTRAPASSAM AS FRONTEIRAS DOS PAÍSES? QUAIS AS PRINCIPAIS CONQUISTAS? QUAIS OS DOCUMENTOS DE REFERÊNCIA?

As últimas décadas do século XX foram palco de grandes transformações nas economias mundiais. Os anos 1970 marcam a emergência de questionamentos em torno do capitalismo e o início da crise do modelo de **Estado-Providência** nos países desenvolvidos, firmado desde o pós-guerra. O então

O que marca a diferença no século XX é o caráter transnacional da articulação dos movimentos, sua maior visibilidade e centralidade na agenda política da maioria dos países.

nascente processo de globalização passou a gerar novas interrelações entre os Estados nacionais. Representou novos desafios para os Estados, como a conciliação entre a inserção externa e o crescimento econômico, e a garantia do grau de autonomia decisória nacional para definir e executar formas alternativas de integração ao sistema internacional. Além disso, esse processo contribuiu para que os movimentos sociais transcendessem as fronteiras locais e nacionais, de modo a articularem objetivos comuns.

Os chamados “novos” movimentos sociais ampliaram sua abrangência, que passou a compreender reivindicações de identidade, reconhecimento e redistribuição, com o fim da centralidade do movimento operário (Scherer-Warren, 2006). Por sua vez, reorganizaram-se em redes transnacionais, com novas demandas e investimentos nas transformações culturais, como

as formas discriminatórias e de dominação nas relações de gênero, étnicas, etárias, ecológicas, de apropriação de patrimônios históricos e culturais, conflitos bélicos e outras (Scherer-Warren, 2006:13).

Para Gohn (1997), os novos movimentos sociais se contrapõem aos “velhos” e historicamente tradicionais em suas práticas e objetivos, pois estes dizem respeito aos movimentos aglutinados, desde fins da década de 1960 e meados de 1970, em torno das bandeiras feministas, antirracistas, ecológicas e de direitos sexuais, entre outras. Assim, o uso do termo “novos” não significa que anteriormente não houvesse articulações políticas pela defesa das mulheres e de negros/as, por exemplo. O que **marca a diferença no século XX é o caráter transnacional da articulação dos movimentos, sua maior visibilidade e centralidade** na agenda política da maioria dos países. A expansão dos novos movimentos sociais contou com a incorporação de sujeitos coletivos e de segmentos na sociedade da informação e do conhecimento.

A realização das **CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE AS MULHERES** no México (1975), Nairobi (1985) e Beijing (1995), de combate ao racismo, ao sexismo e à xenofobia (1978, 1983 e 2001), assim como de direitos humanos em Viena (1993) são exemplos dessa nova configuração e força políti-

ca. Essas conferências articularam os Estados nacionais, o movimento global da sociedade civil, os ativistas dos direitos humanos das mulheres e de grupos étnico-raciais discriminados, entre outros, em um fórum único, para definir os marcos das políticas de direitos humanos, de gênero e de combate ao racismo.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – **CEDAW** – proposta em 1979 e vigente desde 1981, é o primeiro tratado internacional sobre os direitos humanos das mulheres, contemplando os direitos políticos, econômicos, civis, sociais e educacionais. O tratado é o resultado de décadas de mobilização internacional, tendo sido precedido pela I Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, que aglutinou mulheres de todo o mundo, em 1975. O Brasil ratificou a Cedaw em 1984.

Em 1999, a Assembléia Geral da ONU adotou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, assinado em 2001 pelo governo brasileiro e ratificado pelo Congresso Nacional em 2002. O Protocolo Facultativo regulamentou a criação de um sistema mais eficiente de acompanhamento do cumprimento da Cedaw e **garantiu às mulheres o acesso à justiça internacional, de forma mais direta e eficaz, em caso de falha ou omissão do sistema nacional**, na proteção de seus direitos. **O Protocolo instituiu dois mecanismos de monitoramento: a) a petição**, que permite o **encaminhamento de denúncias** de violações de direitos à apreciação do Comitê Cedaw; e **b) o procedimento investigativo**, que **habilita o Comitê a inquirir** sobre a existência de grave e sistemática violação dos direitos humanos das mulheres.

A Plataforma de Ação adotada em Beijing na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995, reafirmou ser preciso que os governos nacionais passassem a “integrar perspectivas de gênero na legislação, nas políticas públicas, nos programas e projetos”,

O Comitê Cedaw recebe relatórios dos países signatários e apresenta recomendações em face dos desafios encontrados. Em 2007, o Brasil apresentou o VI Relatório Nacional Brasileiro ao Comitê Cedaw.

Na **II Conferência Mundial de Direitos Humanos**, ocorrida em Viena (1993), a mobilização das mulheres produziu um novo olhar sobre a normatividade de seus direitos humanos, transcendendo o escopo das Conferências de Mulheres anteriores. O pressuposto da **indivisibilidade dos direitos humanos universais**, que compreende os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, também ampliou e fortaleceu a dimensão dos direitos humanos, considerada com capacidade de beneficiar segmentos sociais anteriormente invisibilizados (Barsted & Hermann, 2001; Piovesan, 2009).

CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS SOBRE AS MULHERES

Conferências Internacionais sobre as Mulheres: México (1975), Nairobi (1985) e Beijing (1995); de Direitos Humanos, Viena (1993).

Você pode acessar os documentos em:

<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/documentos-internacionais>

Acesso em 25/01/2011.

CEDAW

Cedaw – Em 1979 foi aprovada a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Você pode acessar a publicação dos documentos que compõem a memória do processo de avaliação do VI Relatório Periódico do Brasil ao Comitê da Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres – CEDAW/ Organizações das Nações Unidas- ONU, período 2001-2005 em <http://sistema.clam.org.br/biblioteca/?q=node/418> Acesso em 25/01/2011.

A Plataforma de Ação de Durban, da qual o Brasil é signatário, reconheceu, diante da comunidade internacional, a luta contra o racismo como uma questão prioritária.

A **Plataforma de Ação** adotada em Beijing na **IV Conferência Mundial sobre a Mulher**, em 1995, reafirmou ser preciso que os governos nacionais passassem a **“integrar perspectivas de gênero na legislação, nas políticas públicas, nos programas e projetos”**, a partir de uma análise de suas repercussões nas mulheres e nos homens. Foi também requerida uma revisão periódica da implementação e dos resultados das políticas, dos

programas e dos projetos nacionais, com o objetivo de garantir o acesso feminino aos benefícios gerados pelo desenvolvimento nacional. Trata-se de possibilitar que sua contribuição seja levada em consideração na política e em planejamentos econômicos.

A Plataforma também se comprometeu a **“intensificar os esforços para garantir o exercício, em igualdade de condições, de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todas as mulheres e meninas que enfrentam múltiplas barreiras para seu fortalecimento e avanços**, em virtude de fatores como raça, idade, língua, origem étnica, cultura, religião, incapacidade/deficiência, ou por integrarem comunidades indígenas”.

Como já visto no Módulo III deste Curso, o envolvimento das Nações Unidas com o enfrentamento do racismo ganhou força a partir da década de 1970. A Assembleia Geral da ONU designou o ano de 1971 como o Ano Internacional do Combate ao Racismo e à Discriminação Racial. Duas Conferências Mundiais contra o Racismo tiveram lugar em Genebra, em 1978 e 1983, mas a **III CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, A DISCRIMINAÇÃO RACIAL, A XENOFOBIA E INTOLE-RÂNCIAS CORRELATAS**, realizada em Durban, em 2001, foi a que teve maior visibilidade, constituindo-se em um encontro histórico do movimento global antirracismo.

A **PLATAFORMA DE AÇÃO DE DURBAN**, da qual o Brasil é signatário, reconheceu, diante da comunidade internacional, a **luta contra o racismo como uma questão prioritária**. Afirmou ainda que a escravidão e o tráfico de escravos foram tragédias na história da humanidade, sobretudo por sua magnitude e pela natureza de sua organização. A preocupação com o fato de que, em muitas partes do mundo, africanos, afrodescendentes e populações indígenas enfrentam dificuldades resultantes de preconceitos e discriminações

III CONFERÊNCIA MUNDIAL CONTRA O RACISMO, A DISCRIMINAÇÃO RACIAL, A XENOFOBIA E INTOLE-RÂNCIAS CORRELATAS

Acesse a íntegra do documento em:

<http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/internacional/documentos-internacionais> Acesso em 25/01/2011.

PLATAFORMA DE AÇÃO DE DURBAN – 2001

- Insta os Estados a incorporarem a perspectiva de gênero em todos os programas de ação contra o racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata e a considerarem a carga deste tipo de discriminação que recai particularmente sobre as mulheres indígenas, africanas e asiáticas, mulheres de ascendência africana ou asiática, mulheres migrantes e de outros grupos desfavorecidos, assegurando seu acesso aos recursos de produção em igualdade de condições com os homens, como meio de promover sua participação no desenvolvimento econômico e produtivo de suas comunidades;
- Insta os Estados, quando estiverem trabalhando na erradicação da discriminação, a incluírem mulheres, especialmente aquelas vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, nas tomadas de decisão

minação social, em instituições públicas e privadas, foi central no encontro.

As mulheres desempenharam um papel significativo na Conferência de Durban, ao apontarem a associação entre racismo, sexismo e outras discriminações, como demonstra o seguinte texto:

Após décadas de esforço para conseguir que os impactos engendrados no racismo, na xenofobia e na violência fossem reconhecidos, esse foi o primeiro encontro contra o racismo patrocinado pelas Nações Unidas que incluiu “intolerâncias correlatas”, ou seja, os modos pelos quais o racismo se intersecta com a pobreza, a discriminação de gênero e a homofobia. O Grupo de Discussão das Mulheres (Women’s Caucus) enfatizou que, se não fosse dada atenção ao gênero, certas formas de racismo passariam despercebidas (Blackwell & Naber, 2002:191).

Ainda que de forma restrita, a perspectiva da **transversalidade** foi abordada na Conferência de Durban, ao defender-se o pressuposto de que as políticas governamentais devam se comprometer com o combate ao racismo, visando atingir parcelas significativas da população que se encontram em desvantagem em razão da discriminação de fundo étnico-racial, como as mulheres negras.

As Conferências resultaram de uma ampla mobilização social de mulheres e homens de vários grupos étnico-raciais e diversas nacionalidades. Em especial, segundo Costa (2001), as **CONFERÊNCIAS DE BEIJING** (1995) e Durban (2001) fortaleceram a inclusão das políticas públicas de gênero e raça nas agendas nacionais.

em todos os níveis e a adotarem medidas concretas para incorporar análises sobre gênero e raça na implementação de todos os aspectos do Programa de Ação e nos planos de ação nacionais, particularmente nos campos de programas de emprego e serviços, e na alocação de recursos;

- Reconhecendo que a pobreza determina a situação econômica e social e estabelece obstáculos à efetiva participação política de mulheres e homens de diferentes modos e em diferentes dimensões, insta os Estados a realizarem análises baseadas em gênero em todos os programas e políticas econômicas e sociais, especialmente nas medidas de erradicação da pobreza, incluindo aquelas desenhadas e aplicadas para beneficiar os indivíduos ou os grupos de indivíduos que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata;
- Insta os Estados e incentiva todos os setores da sociedade a empoderarem mulheres e meninas que são vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata, para que elas possam exercer plenamente seus direitos em todas as esferas da vida pública e privada, e a assegurarem a participação plena, efetiva e em igualdade de condições de mulheres em todos os níveis de tomada de decisão, em particular na formulação, na implementação e na avaliação de políticas públicas e de medidas que afetem suas vidas.

CONFERÊNCIAS DE BEIJING

DECLARAÇÃO DE PEQUIM – 1995

Nós estamos convencidos de que:

- O fortalecimento das mulheres e sua plena participação, em condições de igualdade, em todas as esferas sociais, incluindo a participação nos processos de decisão e acesso ao poder, são fundamentais para o alcance da igualdade, desenvolvimento e paz;
- Os direitos das mulheres são direitos humanos;
- A implementação da Plataforma de Ação exige o compromisso dos governos e da comunidade internacional. Ao assumirem compromissos de ação, no plano nacional e internacional, incluídos os compromissos firmados na

MÓDULO 5 | A transversalidade de gênero e raça na gestão pública
UNIDADE 1 | Marcos históricos, conceituais e institucionais das políticas públicas de gênero e raça

Conferência, os governos e a comunidade internacional reconhecem a necessidade de priorizar a ação para o alcance do fortalecimento e do avanço das mulheres.

Nós estamos determinados a:

- Intensificar esforços e ações para alcançar, até o final deste século, os objetivos e as estratégias de Nairóbi, orientados para os avanços das mulheres;
- Garantir o pleno exercício de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais às mulheres e meninas e adotar medidas efetivas contra a violação destes direitos e liberdades;
- Adotar todas as medidas necessárias para eliminar todas as formas de discriminação contra mulheres e meninas e remover todos os obstáculos à igualdade de gênero e aos avanços e fortalecimento das mulheres;
- Encorajar os homens a participarem plenamente de todas as ações orientadas à busca da igualdade.

A íntegra da Declaração e da Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial Sobre a Mulher está disponível em http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/declaracao_4_conferencia_mundial_mulher.pdf Acesso em 21/01/2011.

GLOSSÁRIO

Estado-Providência – Outra denominação para designar o Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State.

Transversalidade de gênero e raça – Pressupõe a incorporação da perspectiva de gênero e de combate ao racismo em todas as políticas públicas propostas pelo Estado e desenvolvidas em cada área governamental e que tenham impacto no combate à pobreza e às desigualdades sociais e econômicas.

REDEMOCRATIZAÇÃO E REFORMA DO ESTADO NO BRASIL

QUAIS AS ARTICULAÇÕES POSSÍVEIS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL?

No Brasil, são apontados **três momentos decisivos na transformação do Estado: o primeiro corresponde ao período Getúlio Vargas (1937-1945)**, quando ocorreu uma estruturação das bases do chamado **nacional-desenvolvimentismo**. A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, é relevante por sua proposta de modernização da gestão federal, com a finalidade de conferir ao Estado um aparato burocrático racionalizador da administração pública. Além dessa preocupação com a modernização da burocracia, um dos maiores legados da **era Vargas** consistiu na implementação de um projeto desenvolvimentista, baseado na forte presença do Estado em áreas avaliadas como

Um dos maiores legados da era Vargas consistiu na implementação de um projeto desenvolvimentista, baseado na forte presença do Estado em áreas avaliadas como cruciais ao desenvolvimento do país.

cruciais ao desenvolvimento do país. **O Estado passou a atuar como regulador ou empreendedor de certas atividades econômicas**, visando estimular a industrialização e a modernização do país. Este tipo de política desenvolvimentista foi posta em prática na década de 1930, tendo sido adotada por todos os governos que se seguiram. O planejamento econômico passou a conferir

ao Estado um papel central.

O segundo momento corresponde ao período do REGIME MILITAR (1964-1985), com seu Decreto-lei nº 200, ampliando a Administração Indireta, que passou a atuar em bases empresariais.

REGIME MILITAR (1964-1985)

Regime Militar (1964-1985) – O regime militar teve início com o golpe militar de 31 de março de 1964 que afastou o presidente João Goulart e empossou o Marechal Castelo Branco, sob alegação de que o país estava sob ameaça comunista. Passou a vigorar no país a doutrina da segurança nacional, defendida pelos militares brasileiros com apoio dos Estados Unidos e países europeus. Durante a ditadura foram instituídos vários Atos Institucionais, entre os quais o AI5 (1968) que dissolveu o Congresso Nacional, suspendeu a Constituição Federal de 1946 e as liberdades individuais. A partir daí, vários brasileiros e brasileiras jovens e adultos foram presos pelo Exército e as Polícias Militares, torturados e mortos sob a alegação de ameaçarem o país. A ditadura militar manteve-se até 1985, quando foi eleito Tancredo Neves como presidente do Brasil.



O **Decreto-lei 200/1967** constituiu a primeira tentativa de implementação de uma **reforma gerencial na Administração Pública Brasileira**, que privilegiou a **descentralização e a autonomia de autarquias, fundações e empresas estatais como modo de conferir agilidade ao Estado**. Os sucessivos governos ditatoriais efeturaram, em maior ou menor escala, uma repressão aos movimentos sociais de massa, aos sindicatos de trabalhadores e às liberdades democráticas em geral. Suas diretrizes e medidas em torno da política econômico-financeira possuíam uma inspiração conservadora. **O modelo de desenvolvimento implantado autoritariamente nesse período fundamentava-se no fortalecimento do papel do Estado, no endividamento externo, na substituição das importações, na instalação de multinacionais que atendessem às demandas do mercado interno e na manutenção de superávits na balança comercial**. Tratava-se do chamado “Milagre Econômico” que, por um lado, favorecia as classes média e alta, enquanto, por outro lado, os segmentos populares viviam em condições de marcada injustiça social. **Em meados da década de 1970 esse projeto entrou em crise e, simultaneamente, as lutas por liberdade e democracia se intensificaram.**

O Decreto-lei 200/1967 constituiu a primeira tentativa de implementação de uma reforma gerencial na Administração Pública Brasileira

Em meados da década de 1970 esse projeto entrou em crise e, simultaneamente, as lutas por liberdade e democracia se intensificaram.

O terceiro momento tem como marco a nova **Constituição de 1988**, com o fortalecimento dos princípios da legalidade e da publicidade, a partir do controle externo e da descentralização. No país, os anos 1990 assistem à ruptura com o modelo desenvolvimentista até então vigente, a partir das iniciativas de reforma do Estado. As primeiras medidas tomadas no sentido da redução de seu papel ocorreram no governo **FERNANDO COLLOR (1990-1992)**, e eram dirigidas à privatização, à liberalização comercial e à abertura da economia. Houve então um processo de profunda modificação da máquina pública federal, com fechamento de órgãos e cortes de pessoal, o que implicou a eliminação de atividades governamentais relevantes.

Na administração do presidente **FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)**, o tema da reforma do Estado adquiriu centralidade, sobretudo com a criação do Ministério da Administração e Re-

FERNANDO COLLOR (1990-1992)

Fernando Collor de Mello (1990-1992) – Carioca, foi prefeito, deputado federal e governador em Maceió, Alagoas. Desde 2007 é senador por Alagoas. Foi da Arena, do PDS, PMDB, PRN, PRTB. Em seu governo implementou o Plano Collor, que confiscou as contas e as aplicações financeiras, entre outros, de todos/as os/as brasileiros/as, abriu o mercado para a importação e deu início ao programa de desestatização. Como consequência, aumentou o desemprego e a recessão no país, que chegou à inflação de 1200% ao ano. Foi protagonista do escândalo de corrupção denunciada por seu irmão e que culminou com seu *impeachment*. Renunciou ao mandato, sendo substituído por seu vice Itamar Franco. A Globo News produziu e apresentou recentemente o programa Profissão Ex-Presidente. Assista em <http://busca.globo.com/Busca/gl/?query=Profiss%C3%A3o+Ex+presidente> Acesso em 21/01/2011.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – Carioca, sociólogo, professor emérito da USP, foi senador, ministro das Relações Exteriores, ministro da Fazenda e presidente por dois mandatos. Fez parte do MDB, PMDB e PSDB. Em sua gestão

forma do Estado – MARE, responsável pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Um dos princípios fundamentais desta proposta explicitava que o Estado só deveria executar diretamente as tarefas de sua competência exclusiva, as que envolvessem o emprego do poder de Estado ou a aplicação de seus recursos. Foram consideradas como de responsabilidade exclusiva do Estado as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, executadas por secretarias ou departamentos. O trabalho de execução seria descentralizado e delegado às agências executivas e reguladoras autônomas ou a organizações sociais. Nesse sentido, as instituições organizacionais básicas da reforma foram as instâncias executivas (instituições estatais que executam as atividades exclusivas de Estado) e as organizações sociais, que se dividem em três categorias: a Organização Social (OS), a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e a Organização Não-Governamental (ONG).

no Ministério da Fazenda foi criado o Plano Real, uma das mais importantes bandeiras de suas campanhas e governos. Destacou-se pela reforma do Estado, considerada como ruptura com a Era Vargas por alguns estudiosos. Conseguiu aprovar a emenda constitucional da reeleição para os cargos eletivos do Executivo e foi o primeiro presidente reeleito no país. Houve denúncias de corrupção para a aprovação da reeleição e de favorecimento de grupos na privatização de estatais. Privatizou a Vale do Rio Doce, bancos estaduais, sistema de telefonia e algumas rodovias federais, entre outros. Sua popularidade foi muito afetada com a crise do apagão e pela alta de juros, considerada como necessária por causa de crises internacionais. Conseguiu a aprovação de emendas constitucionais que facilitaram a entrada de empresas estrangeiras no país.

As Organizações Sociais são encarregadas de absorver as atribuições de órgãos públicos, nos termos do Programa Nacional de Publicização, aprovado pela **Lei 9.367 de 15 de maio de 1998**, que **“autoriza o Poder Executivo a transferir a execução de serviços públicos e gestão de bens e pessoal públicos a entidades especialmente qualificadas, quais sejam, as Organizações Sociais”**. Neste caso, a parceria com o Estado seria formalizada por intermédio do Contrato de Gestão (ver Lei 9.637/98, Art. 1º).

As **OSCIPS** são assim definidas por Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de particulares, para desempenhar serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público, mediante vínculo jurídico instituído por meio de termo de parceria (Pietro apud Barreto, 2011).

OSCIP

OSCIP – Maiores informações sobre as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público em:

- FERRAREZI, Elisabete. *OSCIP Passo a Passo: saiba como obter a qualificação de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público e firmar Termo de Parceria*. Brasília: Agência de Educação para o Desenvolvimento – AED, 2003.
- BARRETO, Lucas Hayne Dantas. Terceiro setor: uma análise comparativa das organizações sociais e organizações da sociedade civil de interesse público. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 9, n. 779, 21 ago. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7165> Acesso em: 21/01/2011.

As ONGs também são entidades de direito privado sem fins lucrativos, que inicialmente surgiram com a função precípua de preencher as lacunas deixadas pelo Estado, no atendimento às populações excluídas ou sem acesso a direitos sociais básicos. Segundo a Associação Brasileira de Organizações Não-governamentais – ABONG,

do ponto de vista formal, uma ONG é constituída pela vontade formal de mulheres e homens, que se reúnem com a finalidade de promover objetivos comuns de forma não lucrativa. Nossa legislação prevê apenas três formatos institucionais para a constituição de uma organização sem fins lucrativos com estas características – associações, fundações e organizações religiosas. Por não ter objetivos confessionais, juridicamente, toda ONG é uma associação civil ou uma fundação privada (www2.abong.org.br).

De acordo com Pares e Valle,

em 1995, a edição do Plano Diretor de Reforma do Estado orientou ampla discussão e empreendeu esforços para a modernização da administração pública tendo por referência os preceitos do modelo gerencial que vinham sendo implantados em vários países: a reforma do aparelho de Estado para as tarefas que lhe são exclusivas, transferindo para organizações públicas não-estatais a produção e a oferta dos demais serviços. Para fazer frente a esses desafios, o plano propunha a modernização das estruturas organizacionais e a reorientação da política de recursos humanos e dos regimes de contratação (Valle, 2007:236).

O gerencialismo inspirou-se nos princípios aplicados à administração de empresas e partiu do pressuposto de que o privado é mais eficiente do que o público, considerando o mercado um excelente alocador de recursos.

O processo de reforma baseou-se na perspectiva do **ESTADO MÍNIMO**, como evidenciado pelas iniciativas empreendidas, avaliado como uma forma de governabilidade mais ágil e com menores custos. “A reforma gerencial é uma resposta à crise do Estado”, afirmou Bresser Pereira, mentor da Reforma. O **gerencialismo** inspirou-se nos princípios aplicados à administração de empresas e partiu do pressuposto de que o privado é mais eficiente do que o público, considerando o mercado um excelente alocador de recursos.

A reforma gerencial exigiu novas capacidades institucionais (Pereira, 1998), com vistas a: incrementar a governança; reforçar a **governabilidade** (condições institucionais que legitimam as decisões); aumentar a eficiência, com a introdução de formas inovadoras de

ESTADO MÍNIMO

Estado mínimo – O Consenso de Washington é a denominação dada a uma articulação política para implantar o neoliberalismo de maneira ordenada nos diversos países, tendo como um de seus importantes objetivos o Estado Mínimo. Representava uma corrente de pensamento na defesa de um conjunto de medidas técnicas em favor da economia de mercado, que visavam, em tese, à recuperação econômica dos países latino-americanos. Reuniram-se na capital americana em novembro de 1989, no International Institute for Economy, funcionários do governo dos EUA, dos organismos financeiros internacionais – FMI, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID – e economistas latino-americanos, com o objetivo de avaliar as políticas econômicas implantadas até então e de projetar um conjunto de regras universais, explicitadas

gestão e de um movimento para escapar das “amaras do modelo burocrático” e do **patrimonialismo**; reduzir o tamanho do Estado, mediante privatizações e terceirização; diminuir a interferência estatal na economia, com desregulamentações e adoção de controles pelo mercado; possibilitar ao administrador público autonomia e condições efetivas para gerenciar com eficiência as agências públicas e instituir mecanismos democráticos de controle.

A reforma gerencial postulava uma mudança nas formas de gestão e nas instituições governamentais, de modo a garantir maior eficiência e efetividade da ação estatal. Contudo, conforme aponta Diniz, isso não ocorreu:

a partir de meados dos anos 90, a reforma do Estado levada a efeito pelo governo Fernando Henrique Cardoso revelou-se incapaz de realizar a ruptura preconizada por seus idealizadores, ficando muito aquém das metas estabelecidas e mostrando-se inócua para atacar, em sua complexidade, os problemas anteriormente apontados, responsáveis pela crônica ineficácia da ação estatal (Diniz, 2000:18).

A partir das difíceis experiências ocorridas na década de 1990, das quais o **CASO DA ARGENTINA** se tornou um exemplo no continente latino-americano, segundo Diniz, “observou-se a revalorização da capacidade de ação estatal como um pré-requisito do êxito dos governos na administração de situações de crise e transição” (Diniz, 2001:15). Assim, **outros aspectos da Reforma de Estado passaram a ser priorizados, sobretudo aqueles relacionados à maior participação social.**

No primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2006), houve uma revisão do conteúdo antiestatal, que se manteve a partir de 2007, com foco no resgate do papel estratégico do Esta-

em dez pontos: 1. Disciplina fiscal, através da qual o Estado deve limitar seus gastos à arrecadação, eliminando o déficit público; 2. Focalização dos gastos públicos em educação, saúde e infraestrutura; 3. Reforma Tributária que amplie a base sobre a qual incide a carga tributária, com maior peso nos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos; 4. Liberalização financeira, com o fim das restrições que impeçam instituições financeiras internacionais de atuarem em igualdade com as nacionais, e o afastamento do Estado desse setor; 5. Taxa de câmbio competitiva; 6. Liberalização do comércio exterior, com redução de alíquotas de importação e estímulos à exportação, visando impulsionar a globalização da economia; 7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimento direto estrangeiro; 8. Privatização, com a venda de empresas estatais; 9. Desregulação, com redução da legislação de controle do processo econômico e das relações trabalhistas; e 10. Propriedade intelectual (Negrão, 1998, p. 41, 42). Discutiam um conjunto de reformas essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. As conclusões desse encontro passaram a ser denominadas informalmente de Consenso de Washington, expressão atribuída ao economista inglês John Williamson.

CASO DA ARGENTINA

Crise Argentina – “[...] desde 1990 a Argentina foi transformada em uma espécie de laboratório para as doutrinas e as políticas econômicas preconizadas pelo chamado Consenso de Washington. Poucas nações, mesmo na América Latina, foram tão longe em matéria de liberalização, integração internacional e cessão unilateral de aspectos essenciais da autonomia da política econômica nacional”. In: *Argentina: uma crise paradigmática*, de Paulo Nogueira Batista Jr. *Estudos Avançados*, vol., 16, nº 44, São Paulo, jan./abr. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142002000100006&script=sci_arttext Acesso em 21/01/2011.

A moeda argentina ficou por dez anos atrelada ao dólar, na paridade de um para um (*currency board*), o que fun-

do. Embora o tema da Reforma estatal não tenha sido priorizado, verificou-se a incorporação das dimensões da **accountability**, do **controle social**, da governança e da participação social. Tais instâncias estão fortemente associadas ao ideário da democratização, do fortalecimento da cidadania e da atribuição de um novo papel ao Estado. Além disso, estão articuladas à efetivação do planejamento, através do **PPA 2004-2007**, que ordenou e sistematizou a configuração mais consistente da governança.

O vetor da democratização dos processos decisórios e do acesso a serviços públicos passou a ter evidência, em contraste com os demais aspectos da Reforma. Esse eixo se estruturou em torno dos seguintes princípios: **a descentralização**, não mais no sentido de alocar funções do Estado em instituições privadas ou organizações sociais, mas **como expressão do fortalecimento do pacto federativo, como estratégia de democratização e indicação das novas maneiras de articulação entre Estado e sociedade civil**. Aí estão incluídas a democratização dos processos decisórios e a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado na provisão de serviços (Farah, 2004).

cionou como camisa de força, e trocou flexibilidade na economia por credibilidade da moeda internacional. Foi uma “declaração de dependência monetária” perigosa, porque as economias nacionais são muito diversas e desiguais. A ideologia da globalização teve papel importante nessas decisões. O país foi laboratório para testar teses econômicas recomendadas para países periféricos. Todas as tarifas de serviços públicos, contratos, como o de aluguel, eram expressos em dólar, o que provocou aumento de custo, diminuição de crédito doméstico, desemprego, recessão, aumento da dívida pública. O governo foi obrigado a aumentar impostos e cortar gastos, o que provocou no país mais recessão e desemprego.

PPA 2004-2007

Acesse o documento do PPA na página do Ministério do Planejamento:

<http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=lst&cat=155&sub=175&sec=10> (link para os quatro últimos planos plurianuais de 1996 a 2011. Acesso em 29/01/2011).

GLOSSÁRIO

Accountability – Refere-se à ideia de responsabilização, controle e fiscalização dos agentes públicos. Trata-se de visibilizar as ações do Estado mediante a transparência na prestação de contas e no resultado das políticas públicas adotadas e implementadas.

Participação e controle social – Relaciona-se à participação da sociedade no acompanhamento e na verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando os objetivos, os processos e os resultados. As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podendo intervir na tomada de decisão, orientando a Administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podendo exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

Governabilidade – Diz respeito à capacidade da ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas.

Nacional-desenvolvimentismo – É o modelo de orientação econômica implementado no Brasil na Era Vargas (1930-1945), quando se desloca do modelo agroexportador do cultivo e da exportação do café para o modelo urbano-industrial, que promove a industrialização no país. Como foram feitos muitos investimentos no setor industrial brasileiro, ele se fortalece e se recupera antes de muitos países, depois da crise mundial de 1929 provocada pela quebra da Bolsa de Valores em Nova York e consequente quebra das economias mundiais, incluindo a brasileira. No Brasil, a industrialização passa a liderar o crescimento econômico e, a partir de 1937, são implantadas indústrias de base e empresas estatais para que o mercado seja abastecido com produção interna e não fique na dependência de importação de produtos como ferro, aço e outros. Começa a ser construída a siderúrgica de Volta Redonda e, na sequência, a Companhia Vale do Rio Doce. No Estado Novo (1937-1945), Vargas manteve o modelo de economia nacional-desenvolvimentista.

Patrimonialismo – O conceito de patrimonialismo designa que o Estado não distingue os limites do que é público e do que é privado. No Brasil, o patrimonialismo existe desde o Estado Colonial português, que concedeu terras, títulos e poderes a vários “senhores”. Até os dias atuais, alguns políticos que ocupam cargos públicos no Executivo, no Legislativo e no Judiciário consideram esse cargo como propriedade sua, de sua família e de seus amigos, na contramão dos interesses da população brasileira e do bem comum.

POR UMA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

COMO INCIDIR NAS POLÍTICAS PÚBLICAS? FORMULANDO POLÍTICAS? EXECUTANDO-AS? CONTROLANDO A EXECUÇÃO? COMO INCORPORAR A SOCIEDADE NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS? QUAIS OS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO? QUAIS OS MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL?

O DEBATE SOBRE A REFORMA DO ESTADO

A crise econômica iniciada em 1965, agravada entre os anos de 1968 e 1974, atinge diretamente o padrão de desenvolvimento capitalista. O baixo crescimento, a aceleração inflacionária e o desequilíbrio financeiro acarretaram um conflito entre a política econômica e a política social.¹ Nesse sentido, defendia-se então o abandono das regulações generalizadas, a redução dos tributos e a diminuição dos gastos do Welfare State, com o objetivo de reativar a economia e superar a crise. As dificuldades envolviam o âmbito fiscal, que perdia sua capacidade de intervenção; os questionamentos do modelo de intervenção do Estado (desenvolvimentista) e a falência do modelo burocrático de administração, tido como responsável pelos altos custos das operações estatais e pela baixa qualidade dos serviços.

Entre os anos de 1970 e 2000 também se intensificou o debate em torno da crise do Estado de Bem-Estar Social e das possíveis soluções, que envolveram tanto os países desenvolvidos quanto aqueles em desenvolvimento. O mundo vivia uma conjuntura de bipolarização política: de um lado, o sistema capitalista e, de outro, o socialista. Estava em curso a chamada Guerra Fria. Na América Latina e em alguns países da América Central, os movimentos operários e camponeses lutavam por melhores salários, por seus direitos sociais e pela posse da terra. Esse cenário favoreceu que o governo dos Estados Unidos apoiasse políticos liberais na derrubada de governos populistas e nacionalistas, para evitar a chegada dos comunistas ao poder. Os **GOLPES DE ESTADO** instituíram as ditaduras militares como meio de controle sobre os movimentos populares.

No Brasil, após o golpe de 1964, os militares instituíram o modelo desenvolvimentista, com o pro-

GOLPES DE ESTADO (GOLPE NO CHILE)

Golpe no Chile – Foi um golpe de Estado ocorrido em 11 de setembro de 1973, que juntou a Marinha, o Exército e organizações terroristas neofascistas chilenas, com apoio militar e financeiro dos EUA e CIA com intuito de derrubar o presidente Salvador Allende. O golpe foi coordenado pelo general Augusto Pinochet que se proclamou Chefe Supremo da Nação, declarando estado de guerra. Allende havia sido eleito com a proposta de um regime socialista para o Chile, por meios pacíficos, democráticos, respeitando a Constituição e as liberdades. Allende assumiu o poder com grande apoio popular, mas com grupos de opositores radicais e sem maioria no Congresso. Aos EUA não era conveniente que houvesse mais um país socialista nas Américas. O clima no país era quase de guerra civil, com os grupos radicais de esquerda e direita se confrontando e praticando atos terroristas. Allende solicitou a declaração de estado de sítio, mas a Câmara de Deputados se recusou. Ele então convocou a colaboração dos ministros militares para garantir a ordem constitucional. No dia 11 de setembro a esquadra chilena, com a retaguarda da norte-americana, tomou a cidade

-

¹ Belluzzo, L.G.M., Tavares, M.C. & Coutinho, L. "Política Econômica, Inflexões e Crise 1974-1981". In: *Desenvolvimento Capitalista no Brasil, Ensaios sobre a Crise*. Vol. 1. São Paulo: Brasiliense, 1982.

cesso de industrialização acelerada, com controle rígido do movimento operário e social. Apesar das evidências das diferenças entre os modelos ditatoriais, é possível indicar certas características comuns, como o aumento significativo da dívida externa, de acordo com as orientações do Banco Mundial e do Conselho de Washington. Assim, os regimes militares combinaram o autoritarismo político com o liberalismo econômico.

A Reforma do Estado tornou-se, portanto, um tema central na agenda política mundial. Simultaneamente, foi preciso **responder às insatisfações geradas pelos modelos institucionais precedentes e pelos chamados “novos” movimentos sociais**, que passaram a **inserir temas não abordados pelos partidos, como o feminismo, as questões raciais e étnicas, a ecologia, a defesa do consumidor**.

de Valparaíso, supervisionados por 33 caças e aviões da força aérea norte-americana que estavam na fronteira com a Argentina. Allende foi alertado do golpe e procurou por Pinochet, até então seu colaborador, mas que já participava do golpe. O Comando de Comunicações do Exército solicitou a Allende a entrega do cargo e a saída da sede do governo, La Moneda, sob ameaça de ataques por terra e mar. Allende decidiu permanecer no palácio, que foi bombardeado com muita violência, e ele foi executado, ainda que haja uma versão de suicídio. Pinochet governou de 1973 a 1990. Ao assumir o poder, Pinochet adotou imediatamente um plano econômico neoliberal preparado pelo candidato de direita que havia concorrido com Allende. O plano havia sido concebido com o apoio de um grupo de economistas, chamados pela imprensa internacional da época de “os Chicago Boys”. Houve repressão sindical, liberalização da economia, privatização dos bens públicos, o que resultou na concentração de renda e altas taxas de desemprego.

Em um contexto de graves restrições fiscais, a visão que considerava o Estado uma instância onerosa e inoperante, contribuiu, conseqüentemente, para o fortalecimento de discursos que enfatizavam a necessidade de um novo papel estatal, capaz de garantir maior **efetividade, eficácia e eficiência**.

A Reforma do Estado tornou-se, portanto, um tema central na agenda política mundial.

Estas perspectivas destacavam a importância de um remodelamento das instituições e indicavam a necessidade de criação de um novo modelo de gestão pública orientada para o desempenho, com possibilidade de conciliação entre racionalidade fiscal e capacidade gerencial. A ênfase na reforma do Estado passou a constar da pauta dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Tratava-se de buscar garantir a governança e a governabilidade, de acordo com o referencial estabelecido pelo chamado Consenso de Washington que, em linhas gerais, assumindo a tese de recuperação econômica dos países da América Latina, consistiu numa articulação política para implantar o neoliberalismo nos diversos países.

Os países da OCDE (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico) apontaram a **necessidade de uma Nova Gerência Pública**, a partir dos seguintes princípios: **descentralização, reexame das formas de operação e financiamento, redução do serviço público, privatização, maior autonomia de órgãos e atividades, terceirização, aplicação de mecanismos de mercado, orientação ao cliente, inclusão de padrões explícitos de qualidade e medição do desempenho**, entre outros. A aplicação dessas medidas ocorreu diferentemente nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nos primeiros, os processos de reforma foram autofinanciados. Já nos segundos, foram utilizados recursos externos, sobretudo oriundos do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e do Banco Mundial. Estas agências orientaram a reforma, conferindo ênfase ao ajuste fiscal.

Os termos em voga eram “desestatização”, “Estado mínimo”, “privatização” e “lógica de mercado”.

No Brasil, caso exemplar de país em desenvolvimento, a adoção do modelo neoliberal iniciou-se com o ex-presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, e prosseguiu no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Nesse período, o ajuste fiscal foi priorizado, em detrimento da nova institucionalidade, expressa pela Constituição de 1988. Assim, as atribuições do Estado foram redefinidas, com a

intensificação do processo de privatização e a tentativa de mudança do papel de Estado, de produtor para regulador. Portanto, a resposta foi neoliberal e conservadora. Primou pelo restabelecimento do equilíbrio fiscal, pela redução da dimensão do Estado, pela abertura comercial e orientação para o mercado. Os termos em voga eram “desestatização”, “Estado mínimo”, “privatização” e “lógica de mercado”. **Como conseqüências, são apontados o aumento do desemprego e da miséria, a privatização de empresas públicas lucrativas,** como a Vale do Rio Doce e a Companhia Siderúrgica Nacional.

Tais reformas não resolveram problemas sociais básicos, tanto no Brasil como nos demais países da América Latina. **O enxugamento do aparato do Estado mostrou-se ineficaz.**

Com a posse do presidente Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, uma nova concepção de reconstrução do Estado entra em vigor. **A perspectiva da superação do modelo social burocrático manteve-se, e o papel do Estado foi ressaltado como promotor de políticas públicas, em parceria com o movimento social organizado.** O eixo central consistia nos direitos sociais.

em 2003, uma nova concepção de reconstrução do Estado entra em vigor. (...) O eixo central consistia nos direitos sociais.

Entre 2004 e meados de 2010 ocorre uma inversão da política até então implementada pelo Estado brasileiro. O país passa a apresentar uma estabilidade econômica, observada pela baixa inflação, redução do desemprego, com queda de 12% em 2003 para 9% em 2007. O Produto Interno Bruto (PIB) registra expansão média de 3,55% ao ano, entre 2002 e 2009, segundo estudo de Reinaldo Gonçalves, que também indica, neste período, recordes na balança comercial. Além disso, houve incentivo às exportações, estímulo ao microcrédito, ampliação dos investimentos na agricultura familiar pelo Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), incremento da produção da indústria automobilística, mudança do salário mínimo de 200 para 510 reais (aumento de 155%), em oito anos, acarretando a recuperação do poder de compra de parcela significativa da população. No cenário internacional verifica-se a liquidação antecipada do pagamento das dívidas contraídas em governos anteriores, em especial com o FMI, fortalecimento do **MERCOSUL** como bloco econômico e aumento da credibilidade do país junto às comunidades internacionais.

MERCOSUL

MERCOSUL – O Mercado Comum do Sul foi criado em 26/03/1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, no Paraguai, com o objetivo de fortalecer e desenvolver economicamente o bloco da América do Sul e facilitar as relações comerciais com outros blocos econômicos, como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (em inglês: North American Free Trade Agreement) – NAFTA e a União Europeia. São membros: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai. São Estados associados: Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Peru, Venezuela. E é Estado observador o México. Desde 1995 foi instalada a zona de livre comércio entre os países membros e 90% das mercadorias produzidas nos países membros podem ser comercializadas sem tarifas comerciais. Alguns produtos não fazem parte do acordo por serem considerados estratégicos. Ainda hoje há dificuldades nas relações comerciais entre os países do bloco.

A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

A Constituição Federal de 1988 adotou a perspectiva de uma democracia representativa e participativa, incorporando a sociedade na gestão das políticas públicas. Nos últimos anos, no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, **verifica-se no Brasil a implementação e o aprofundamento de diversos mecanismos dessa nova prática**, cuja dimensão paradigmática ancora-se em **quatro pressupostos**:

1. *Reestruturação da capacidade estatal;*
2. *Centralidade das políticas sociais;*
3. *Ampliação e fortalecimento dos mecanismos de participação e controle social;*
4. *Experiências de políticas de transversalidade.*

A organização de conferências, **consultas públicas**, a instituição de **ouvidorias, conselhos** e mesas de negociação contribuíram expressivamente para a constituição dos mecanismos de participação. Desde 2003, foram criados 19 Conselhos Nacionais e realizadas 67 Conferências Nacionais.

Essa reconfiguração da governabilidade assenta-se em uma concepção de democracia participativa, que tanto implica a democratização direta do processo decisório quanto a potencial reversão de práticas clientelistas. A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, **que permite a participação social na formulação das políticas públicas e na fiscalização permanente da aplicação dos recursos**. Assim, não se trata apenas de escolher os representantes, de quatro em quatro anos, mas também de acompanhar de perto, durante o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada de decisões administrativas. Segundo Spink e Teixeira:

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal.

O que antes eram as responsabilidades específicas e exclusivas das burocracias técnicas e profissionais governamentais logo começaram a ser vistas como responsabilidades mais amplas da sociedade, onde as instituições políticas têm seu papel, mas não de maneira monopolista. Hoje, no Brasil, como também em outras partes do mundo, novas práticas de coordenação que utilizam redes, alianças e fóruns deliberativos, formando o que Hirst chamou de uma "governança social negociada", crescem em visibilidade (Spinke & Teixeira, 2007:46).

No Brasil, verifica-se um processo gradual de incorporação das temáticas de gênero e raça na agenda governamental

A intensa participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas tornou o governo mais permeável às demandas dos movimentos sociais, como o das mulheres e negros/as, que ganharam mais força e expressão nos anos 1980 e 1990, criando Conselhos de Direitos e Secretarias, como a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e a Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que têm como objetivo gerar impactos em todas as áreas de atuação atinentes ao governo, de modo a promover uma efetiva cidadania das mulheres e dos segmentos raciais discriminados, considerando a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas.

A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE GÊNERO E RAÇA

Os estudos acerca da transversalidade de gênero e raça passaram a receber ênfase, com a ampliação da institucionalização das políticas direcionadas a estes grupos. No Brasil, verifica-se um processo gradual de incorporação das temáticas de gênero e raça na agenda governamental, seja no nível nacional, expresso pela criação da SPM e da SEPPIR, seja no âmbito local, com a institucionalização das coordenadorias e secretarias estaduais e municipais.

Os dados demográficos e a análise dos perfis da população brasileira têm contribuído para a superação da imagem de “grupos minoritários” e explicitado as desigualdades entre segmentos sociais. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (**PNAD-IBGE**), em 2008, a população brasileira era constituída por 189,9 milhões de pessoas, dentre as quais 51,3% (ou 97 milhões) são mulheres. Já os dados sobre o perfil populacional demonstram um novo contorno em relação ao quesito raça/cor. Houve um aumento da população feminina e masculina que se identifica como parda e uma redução nas declarações de cor/raça preta e branca. Como resultado, há uma elevação da participação de pessoas negras (soma de pardos/as e pretos/as) entre 2007 e 2008 (de 50% para 50,6%), dado significativo para a população feminina negra.

PNAD 2008

Consulte os dados da PNAD na íntegra em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm> E consulte o que a PNAD 2008 informa sobre as mulheres na publicação Com todas as Mulheres por todos os seus direitos. Disponível em <http://www.sepm.gov.br/publicacoes-teste/publicacoes/2010/liv-spm.pdf> Acesso em 21/01/2011.

Segundo Abramo,

em qualquer indicador social considerado – educação, emprego, trabalho, moradia etc. – existe uma desvantagem sistemática das mulheres em relação aos homens, e do conjunto de negros de ambos os sexos em relação aos brancos. Essa desvantagem é especialmente marcada no caso das mulheres negras (Abramo, 2004:17).

Como abordado nos módulos anteriores, ainda são necessários esforços para que as políticas públicas alcancem um pleno enfrentamento das condições que acarretam desigualdades para as mulheres e negros/as. **Há um consenso crescente** de que é necessário o **incremento de ações envolvendo um ou mais poderes do Estado para o combate à pobreza, às desigualdades, às discriminações e à exclusão social, como eixos centrais das políticas públicas** e como **condição para o desenvolvimento**. Neste sentido, ressaltam-se os esforços federais, da gestão governamental de 2003 a 2010, com a criação das Secretarias Especiais: de Políticas para as Mulheres (SPM), de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) e de Direitos Humanos, com a finalidade de elaborar e implementar, de forma transversal com os demais Ministérios, políticas públicas com capacidade de reversão do quadro de desigualdades e discriminações de todos os tipos, dentre os quais de gênero e raça.

As políticas públicas de gênero e raça podem se tornar efetivas no enfrentamento das desigualdades a partir de ações que conjuguem interseccionalidade, **intersectorialidade** e transversalidade.

GLOSSÁRIO

Conselhos foram pensados a partir da Constituição Federal de 1988 (Título VIII) como mecanismos institucionais que visam garantir a participação da sociedade civil nos atos e nas decisões do Estado por meio de um processo de gestão conjunta das políticas. São órgãos colegiados com a incumbência de formular, supervisionar e avaliar políticas públicas; por isso importantes espaços de participação da sociedade civil na gestão pública. Os Conselhos Paritários são aqueles igualmente compostos de representantes do Poder Executivo (indicados/as por suas chefias) e da sociedade civil organizada (eleitos por seus pares). Os Conselhos Tripartites, como o Conselho do Trabalho, têm representantes, em igual número, do poder público, dos empregadores e dos empregados. Há Conselhos de Direitos, Conselhos de Políticas Públicas, Conselhos Gestores de Políticas Públicas Setoriais. Exemplos: Conselhos de Assistência Social; Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, e outros.

Consulta pública – É um mecanismo para colher contribuições tanto de setores especializados quanto da sociedade em geral sobre as políticas e os instrumentos legais que irão orientar as diversas ações públicas no país. É um canal de participação democrática e transparente. As consultas públicas acontecem na elaboração de documentos e geralmente estão divididas por assunto. Há cadastro prévio do participante para comunicação posterior, se necessário, visando aos esclarecimentos e/ou à retirada de dúvidas acerca da contribuição.

Efetividade – Correspondência entre os objetivos propostos e os resultados atingidos, ou seja, a relação entre os resultados (impactos observados) e os objetivos (impactos esperados).

Eficácia – Grau de alcance das metas programadas em um determinado período de tempo, independentemente dos custos implicados. Está relacionada aos resultados sobre a população beneficiária e a sociedade.

Eficiência – Relaciona-se à minimização dos custos e à maximização dos resultados. "Fazer mais com menos".

Intersetorialidade – Consiste na promoção de ações integradas entre diversos órgãos setoriais, com base na compreensão de que, isoladamente, um único órgão não consegue promover ações que abarquem a integralidade da demanda social.

A intersetorialidade cria espaços de comunicação e relação de instituições que atuam em diversos setores (político, técnico, administrativo etc.), em diferentes áreas (saúde, educação, meio ambiente, assistência social, planejamento etc.), e que podem pertencer a órgãos governamentais, não-governamentais, empresas e órgãos internacionais. Políticas públicas intersetoriais agregam setores diversos e várias áreas, permitindo melhor utilização de conhecimentos e experiências acumuladas, colaborando para o alcance de metas comuns, sob uma coordenação que agrega todas as contribuições.

Ouvidoria – O ouvidor é um profissional que está cada vez mais presente em organizações públicas e privadas, atuando como representante dos cidadãos, dos clientes junto à instituição. Na administração pública a função do ouvidor é defender os cidadãos cujos direitos foram prejudicados ou ameaçados por atos da administração. Qualquer cidadão, seja cliente interno ou externo, pode apresentar, sem ônus ou embaraço burocrático, reclamação direta ao ouvidor, verbalmente ou por escrito. O ouvidor não possui poder de decisão. O poder do ouvidor é de persuasão e de recomendação, no sentido de reformulação das decisões sempre que houver prejuízo ou constrangimento para o cliente. Para exercer com eficiência a sua função, o ouvidor tem que ter o apoio da direção da organização, livre trânsito no âmbito institucional e prioridade de resposta. No Brasil, a função do ouvidor baseia-se nos princípios constitucionais, estabelecidos no art. 37, que são legalidade, legitimidade, imparcialidade, moralidade, probidade e publicidade, e segue a orientação sistêmica da Ouvidoria Geral da República.

PRINCÍPIOS E CONCEITOS DE INTERSECCIONALIDADE, INTERSETORIALIDADE E TRANSVERSALIDADE

Os conceitos de **interseccionalidade**, **intersectorialidade** e **transversalidade** na gestão pública não são sinônimos. Contudo, eles **se referem à mesma concepção**: de que as **políticas públicas devem se articular** para contribuir, sobretudo, **para a superação das desigualdades econômicas, de gênero e raça/etnia**.

A **intersectorialidade** é um conceito mais difundido na administração pública brasileira. Compreende a perspectiva de que a gestão das políticas sociais e, conseqüentemente, dos serviços públicos, deve ser realizada por meio de ações integradas. Tal afirmativa leva em consideração o fato de que, isoladamente, um único órgão setorial (Ministério, Secretaria, Fundação, Coordenadoria, entre outros) teria dificuldade em promover ações que abarcassem a integralidade da demanda social. **Apesar de as demandas sociais serem definidas setorialmente, as respostas a elas dizem respeito à ação de mais de uma política**, o que evidencia as **relações de interdependência entre os diversos setores**.

A intersectorialidade incorre em mudanças na organização, a partir de interrelações que extrapolam um setor específico.

A dimensão associada das políticas é uma noção aparentemente óbvia, mas é fato que, tradicionalmente, o Estado brasileiro se estruturou em órgãos setoriais e que essa articulação é construída por meio de um processo por vezes árduo. **A intersectorialidade** incorre em mudanças na organização, a partir de interrelações que extrapolam um setor específico. **Exige diálogo, acordos, compartilhamento de ações, de pontos de vista e entendimentos**. Políticas de todas as áreas e vieses podem assumir um **CARÁTER INTERSETORIAL** através de relações mais horizontais. Bakvis e Juillet ressaltaram que

os servidores têm experimentado uma pressão considerável e crescente para trabalhar colaborativamente, com vistas a resolver problemas importantes na área da formulação e implementação de políticas [...] o trabalho horizontal exige novas capacidades, como as de negociar, comunicar-se e mediar (Bakvis & Juillet, 2004:9, 10).

A **interseccionalidade**, mencionada várias vezes neste curso, é uma categoria com um conteúdo po-

CARÁTER INTERSETORIAL

Um exemplo de **gestão integrada de uma política social** é o Programa Bolsa Família: “além do alívio imediato da pobreza por meio da transferência direta de renda, o programa apoia o exercício de direitos sociais básicos na área da saúde e educação, atuando em coordenação com programas complementares que têm por objetivo o desenvolvimento das famílias, como os programas de geração de trabalho e renda, de alfabetização de adultos e de fornecimento de registro civil” (Estevão de Moraes, 2009).

Outros exemplos: Programa Brasil Quilombola, coordenado pela SEPIR, e com forte parceria do Ministério de Desenvolvimento Agrário; Programa Intergeracional de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, implementado por ONU Mulheres, OIT, UNICEF e outras agências internacionais, em parceria com a Secretaria de Promoção e Política da Igualdade Racial (SEPIR) e a Secretaria de Políticas para a Mulher. Acesse (acesso em 21/01/2011) para mais dados sobre o tema; veja o vídeo da Campanha do UNICEF, *Por uma infância sem racismo*, protagonizado por Lázaro Ramos.

lítico bem definido. Trata-se de um conceito que abarca a complexidade da situação de indivíduos e grupos, considerando a coexistência de eixos de subordinação. O pertencimento racial, de gênero, a orientação sexual e a condição de classe, por exemplo, somam-se, gerando situações de desigualdades e discriminações mais intensas para determinados grupos sociais. A partir da perspectiva da interseccionalidade, é possível tornar visível a existência ou não de desvantagens produzidas sobre as pessoas em uma sociedade desigual.

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da condição de subordinação. Trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas, que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (Crenshaw, 2002:177).

O pertencimento racial, de gênero, a orientação sexual e a condição de classe, por exemplo, somam-se, gerando situações de desigualdades e discriminações mais intensas para determinados grupos sociais.

A perspectiva da **transversalidade** de gênero e raça também apreende a dimensão interseccional da desigualdade e deve compreender ferramentas analíticas de articulação de múltiplas diferenças e desigualdades. Cabe chamar a atenção para o fato de que toda a ação transversal é concomitantemente intersetorial, ou seja, envolve mais de uma política, enquanto muitas ações intersetoriais não atendem à transversalidade de gênero e raça, não incorporam as especificidades de mulheres e grupos raciais discriminados. Ressalta-se ainda que, por vezes, embora haja transversalidade de gênero e raça, nem sempre se apresentam de forma interseccional, uma vez que tendem a acentuar nas ações formuladas e implementadas um único aspecto: ou transversalidade de gênero ou transversalidade de raça.

A ideia da transversalidade para as políticas de gênero teve origem na proposta da Plataforma de Ação, durante a IV Conferência Mundial das Mulheres em Beijing (1995). Tornou-se um fenômeno internacional, tendo sido adotada pela ONU, antes de ser aceita pela União Europeia e por seus Estados-membros. **A estratégia – designada como *gender mainstreaming* e traduzida como transversalidade de gênero – tem como objetivo garantir a incorporação da melhoria do status das mulheres em todas as dimensões da sociedade – econômica, política, cultural e social – com repercussões nas esferas jurídicas e administrativas, incidindo em mudanças imediatas relativas à remuneração, ao acesso à segurança social, ao acesso à educação e à saúde, à partilha de responsabilidades profissionais e familiares, além da busca de paridade nos processos de decisão.**

Para Stiegler,

a transversalidade de gênero consiste na reorganização, melhoria, desenvolvimento e avaliação de processos de decisão em todas as áreas políticas e de trabalho de uma or-

Trata-se de colocar a perspectiva da transversalidade como um marco intencional, que se compromete a realizar outras formas de entendimento acerca da normatividade estabelecida em torno da condição de gênero e raça

ganização. O objetivo é incorporar a perspectiva das relações de gênero em todos os processos de decisão e fazer com que todos os processos de decisão sejam úteis à igualdade de oportunidades (Stiegler, 2003:7).

Em outras palavras, tais definições, que são complementares, significam que transversalizar a política a partir da dimensão de gênero (extensiva à dimensão racial) não é senão incluir a **noção de gênero – e raça – na própria definição de política pública**: formulação, aplicação e avaliação.

Trata-se de colocar a perspectiva da transversalidade como um marco intencional, que se compromete a realizar outras formas de entendimento acerca da normatividade estabelecida em torno da condição de gênero e raça, **geralmente pensada como permanente ou imutável**.

No contexto nacional, a incorporação da política de promoção das mulheres e negros/as, via “transversalidade de gênero e raça”, deve significar, para os/as gestores/as públicos/as, mais que a incorporação desta perspectiva em um ministério ou em uma secretaria específica de atuação na área da mulher e do combate ao racismo. Deve representar a interação com os diversos ministérios, empresas públicas, todas as políticas públicas propostas pelo Estado e com a sociedade civil, e precisa ser desenvolvida em cada área governamental, considerando as especificidades e as demandas das mulheres e dos homens e de segmentos raciais diferenciados.

Vale ressaltar que **as ações políticas com especificidade de gênero e raça devem se relacionar com as demais áreas das ações governamentais, rompendo com a noção de que existem áreas, nas políticas públicas, que estariam desvinculadas – ou seriam independentes e neutras – da condição de gênero e raça**. Ao contemplar esta perspectiva, cada ação política estaria buscando resposta para a questão implícita: **em que medida se modificam as condições de vida das mulheres, de negros e negras e se favorece a sua condição de empoderamento?**

A partir deste pressuposto, a atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM) e da Secretaria de Políticas de Igualdade Racial (SEPPIR) implica a implementação de programas e ações comuns e integradas com outras esferas ministeriais (da saúde, do trabalho, da educação, do desenvolvimento agrário, da ciência e tecnologia, entre outras), no sentido de que a compreensão da transversalidade de gênero e raça/etnia possa garantir uma governabilidade mais justa e cidadã.

Um passo importante para a transversalidade de gênero e raça nas políticas públicas foi dado com o posicionamento adotado nas **I e II Conferências Nacionais de Política para as Mulheres e de Promoção da Igualdade Racial**, realizadas, respectivamente, em 2004, 2007 e 2005, 2009: o de assegurar espaço de participação mais expressiva de mulheres e negros/as na luta política para a implementação da estratégia da transversalidade de gênero e raça na governabilidade.

MÓDULO 5 | A transversalidade de gênero e raça na gestão pública
UNIDADE 1 | Marcos históricos, conceituais e institucionais das políticas públicas de gênero e raça

Esse compromisso no âmbito da governabilidade pode ser efetivado por meio de vários procedimentos e estratégias, consolidando uma agenda de mudança que gere tanto a reorientação dos paradigmas existentes em relação às políticas, quanto as alterações nos processos de planejamento e de tomada de decisões. Nesse sentido, as mudanças também recaem sobre as políticas previamente estabelecidas, que não introduziram a perspectiva de gênero e raça. A proposta centrada na estratégia da transversalidade significa assumir um novo olhar e, conseqüentemente, outro patamar para os homens e para as mulheres, brancos/as e negros/as. Trata-se, portanto, de uma transformação nas relações de gênero e raça que elimine as representações segregadoras e discriminadoras, associadas ao feminino e à negritude.

As mudanças dizem respeito não apenas aos objetivos das políticas públicas, mas também à formação de gestores/as. Constata-se a carência de profissionais sensibilizados/as e capacitados/as nas temáticas de gênero e raça, e as implicações desta carência em programas, projetos e ações governamentais, gerando entraves ao desenvolvimento da política (Bandeira & Bittencourt, 2005).

Assim, a estratégia da transversalidade demanda ações inovadoras, como indicam Abramo (2004) e Bandeira (2003):

- *Incorporação da perspectiva de gênero e raça no diagnóstico do problema/tema a ser enfrentado;*
- *Produção de dados desagregados por sexo e raça, e de indicadores sensíveis ao gênero e à questão racial, para subsidiar a elaboração de políticas públicas, assim como mecanismos de monitoramento e avaliação das metas desagregadas;*
- *Incorporação da dimensão de gênero e raça nos processos de planejamento, alocação de recursos e avaliação das políticas e dos programas;*
- *Inclusão dos recortes de gênero e raça nos orçamentos públicos, que se constituem como instrumentos estratégicos para tornar visíveis as desigualdades de gênero e raça e para influir no gasto público;*
- *Ampliação do espaço de participação democrática;*
- *Fortalecimento da capacidade de realizar análises de gênero e raça dos problemas considerados para gerar novas respostas;*
- *Fortalecimento das capacidades institucionais dos/as gestores/as públicos/as e demais atores sociais para desenvolverem mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação capazes de promover a igualdade de gênero e raça, como aspecto essencial das políticas.*

Estes desafios são o fundamento da institucionalização da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da Secretaria de Promoção da Igualdade Racial.

GLOSSÁRIO

Políticas Públicas com recorte de gênero e raça – São políticas públicas que reconhecem o fato de que as diferenças entre homens e mulheres e as diferenças raciais estão na base das desigualdades e, a partir desse reconhecimento, implementam ações diferenciadas para atender às demandas específicas de cada segmento, visando contribuir para a superação dessas desigualdades.

A SECRETARIA DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES: ORIGENS, MISSÃO INSTITUCIONAL E ESTRATÉGIAS DE GESTÃO

QUAIS AS METAS DEFINIDAS PELO MOVIMENTO FEMINISTA E PELAS ORGANIZAÇÕES DE MULHERES PARA OS PRÓXIMOS ANOS? COMO MONITORAR ESTAS METAS, PROGRAMAS E AÇÕES? QUAIS OS PROGRAMAS E AÇÕES DESENVOLVIDOS EM SEU ESTADO E MUNICÍPIO PARA A TRANSVERSALIDADE DE GÊNERO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS? DE QUE FORMA SEU ESTADO E MUNICÍPIO ADEREM AOS PLANOS NACIONAIS DE POLÍTICA PARA AS MULHERES? HÁ UM PLANO ESTADUAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES? ESTAS AÇÕES SÃO COERENTES COM AS DIRETRIZES E OS EIXOS DO PLANO NACIONAL DE POLÍTICA PARA AS MULHERES (PNPM I E II)?

Desde o primeiro módulo deste Curso, *Políticas Públicas e Promoção da Igualdade*, no qual se apresentou uma “cronologia das conquistas de políticas públicas focadas em gênero e raça”, você tem estudado sobre a contribuição dos movimentos feministas e de mulheres para a inclusão do tema de gênero e raça na agenda pública. Nesta unidade retornaremos, ainda que de forma breve, a algumas destas políticas que culminaram com a conquista histórica da Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM) e da Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade (SEPPIR).

No que se refere às questões diretamente vinculadas às mulheres, a formulação de propostas de políticas públicas, com a perspectiva de gênero, derivou de uma crítica à ação do Estado (Farah, 2004; Rago, 2003). Na década de 1980, foram implantadas as primeiras ações governamentais com um recorte de gênero: o Conselho Estadual da Condição Feminina (1983) e a primeira Delegacia de Polícia de Defesa da Mulher (1985), ambos no estado de São Paulo, dando origem a outras instituições em outros estados. Em nível federal, foi implantado o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM) em 1983 e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM) em 1985. O CNDM, segundo Montañó:

começava o que seria um interessante debate sobre as políticas setoriais versus as transversais, cujos resultados deveriam medir-se não de acordo com o cumprimento de objetivos delimitados por um tema ou setor, mas pela satisfação no cumprimento dos direitos de um determinado grupo populacional. A ideia de incidir sobre e controlar o Estado por parte da sociedade adquiriu renovada importância (Montañó, 2003:8).

O papel do CNDM junto aos movimentos feministas e de mulheres foi fundamental para a inclusão de reivindicações feministas, explicitadas na Carta das Mulheres Brasileiras aos Constituintes (1988) – incluindo temas referentes à saúde, à família, ao trabalho, à violência, à discriminação, à cultura e à propriedade da terra (Costa, 2009; Montañó & Pitanguy, 2003).

O CNDM teve atuação incisiva de 1985 até os primeiros anos da década de 1990, quando teve início o processo de enfraquecimento do Conselho com o Governo Collor. A partir da posse do Governo Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o CNDM é reestruturado, mas não conta com autonomia adminis-

Inspirada no princípio de igualdade de condições entre homens e mulheres, a SPM fomenta estratégias para o desenvolvimento de políticas para as mulheres

trativa e financeira. Em 2002, ao final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique, foi criada a Secretaria dos Direitos da Mulher (SEDIM), subordinada ao Ministério da Justiça. Contudo, esta instância ainda não atendia às aspirações do movimento feminista por uma institucionalidade com maior incidência nas esferas de governo (Montaño & Pitanguy, 2003).

No início do Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, foi criada a Secretaria de Políticas para as Mulheres (SPM), que veio atender a essa demanda. Inspirada no princípio de igualdade de condições entre homens e mulheres, a SPM fomenta estratégias para o desenvolvimento

de políticas para as mulheres e **tem como atribuições propor, coordenar e articular um conjunto de políticas públicas dirigidas à eliminação de todas as formas de discriminações de gênero, à consolidação de plenos direitos humanos e à cidadania para as mulheres.**

O CNDM passou a integrar a estrutura da Secretaria de Políticas para as Mulheres e incorporou representantes da sociedade civil e do governo, ampliando o processo de controle social sobre estas políticas. Presidido pela ministra da Secretaria de Políticas para as Mulheres é composto por 13 órgãos governamentais (Ministérios do Planejamento, Saúde, Educação, Trabalho e Emprego, Justiça, Desenvolvimento Agrário, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Relações Exteriores, Ciência e Tecnologia, e Secretarias de Promoção da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos) e por 19 representantes dos movimentos sociais de mulheres, além de mais três mulheres com notório conhecimento das questões de gênero. O Conselho se reúne com regularidade para pactuar com a SPM as estratégias de implementação das políticas para as mulheres no país.

A SPM é primeiro órgão, no nível federal, com *status* de Ministério e diretamente vinculado à Presidência da República, a articular as ações para o desenvolvimento de políticas públicas integradas, dirigidas às mulheres brasileiras.

O diferencial da Secretaria de Políticas para as Mulheres em relação às experiências institucionais anteriores está no fato de a SPM ser o primeiro órgão, no nível federal, com *status* de Ministério e diretamente vinculado à Presidência da República, a articular as ações para o desenvolvimento de políticas públicas integradas, dirigidas às mulheres brasileiras.

O Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres (Cedaw) elogiou, em sua avaliação dos períodos 2001 a 2005, os esforços que o governo brasileiro vem empreendendo no sentido de combater as discriminações contra as mulheres, que ainda persistem na sociedade brasileira em todos os campos (saúde, educação, mercado de trabalho, espaços de poder e decisão, entre outros). Tais esforços se consolidaram no I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres.

O **I PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES** (I PNPM) foi lançado em dezembro de 2004. O I PNPM resulta de um processo amplamente participativo e democrático que envolveu, direta e indiretamente, 120 mil mulheres de todo o país em conferências municipais, estaduais e na I Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres. A Conferência Nacional, convocada pela SPM e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, aprovou, em sua plenária final, os princípios da Política

Nacional para as Mulheres e um conjunto de 239 diretrizes que orientam, ampla e irrestritamente, a atuação estatal na construção de suas políticas públicas.

I PLANO NACIONAL DE POLÍTICAS PARA AS MULHERES

BOX - Princípios e Diretrizes do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres

- a) **Igualdade e respeito à diversidade:** mulheres e homens são iguais em seus direitos e sobre este princípio se apoiam as políticas de Estado que se propõem a superar as desigualdades de gênero. A promoção da igualdade requer o respeito e a atenção à diversidade cultural, étnica, racial, à inserção social, de situação econômica e regional, assim como aos diferentes momentos da vida. Demanda o combate às desigualdades de toda sorte, por meio de políticas de ação afirmativa e consideração das experiências das mulheres na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas;
- b) **Equidade:** o acesso de todas as pessoas aos direitos universais deve ser garantido com ações de caráter universal, mas também por ações específicas e afirmativas voltadas aos grupos historicamente discriminados. Tratar desigualmente os desiguais, buscando-se a justiça social, requer pleno reconhecimento das necessidades próprias dos diferentes grupos de mulheres;
- c) **Autonomia das mulheres:** deve ser assegurado às mulheres o poder de decisão sobre suas vidas e seus corpos; devem ser asseguradas as condições de influenciar os acontecimentos em sua comunidade e em seu país e de romper com o legado histórico, com os ciclos e os espaços de dependência, exploração e subordinação que constroem suas vidas nos planos pessoal, econômico, político e social;
- d) **Laicidade do Estado:** as políticas públicas de Estado devem ser formuladas e implementadas independentes de princípios religiosos, de forma a assegurar efetivamente os direitos consagrados na Constituição Federal e nos diversos instrumentos internacionais assinados e ratificados pelo Estado brasileiro, como medida de proteção aos direitos humanos das mulheres e das meninas;
- e) **Universalidade das políticas:** as políticas devem ser cumpridas na sua integralidade e garantir o acesso aos direitos sociais, políticos, econômicos, culturais e ambientais para todas as mulheres. O princípio da universalidade deve ser traduzido em políticas permanentes nas três esferas governamentais, caracterizadas pela indivisibilidade, a integralidade e a intersetorialidade dos direitos, e combinadas às políticas públicas de ações afirmativas, percebidas como transição necessária em busca da efetiva igualdade e equidade de gênero, raça e etnia;
- f) **Justiça social:** implica o reconhecimento da necessidade de redistribuição dos recursos e das riquezas produzidas pela sociedade e a busca de superação da desigualdade social que atinge de maneira significativa as mulheres;
- g) **Transparência dos atos públicos:** deve-se garantir o respeito aos princípios da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, com transparência nos atos públicos e controle social;
- h) **Participação e controle social:** devem ser garantidos o debate e a participação das mulheres na formulação, na implementação, na avaliação e no controle social das políticas públicas.

Diretrizes:

- Garantir a implementação de políticas públicas integradas para a construção e a promoção da igualdade de gênero, raça e etnia.
- Garantir o desenvolvimento democrático e sustentável levando em consideração as diversidades regionais, com justiça social, e assegurando que as políticas de desenvolvimento promovidas pelo Estado brasileiro sejam direcionadas à superação das desigualdades econômicas e culturais. Isto implica a realização de ações de caráter distributivo e desconcentrador de renda e riquezas.
- Garantir o cumprimento dos tratados, dos acordos e das convenções internacionais firmados e ratificados pelo Estado brasileiro relativos aos direitos humanos das mulheres.

- Fomentar e implementar políticas de ações afirmativas como instrumento necessário ao pleno exercício de todos os direitos e liberdades fundamentais para distintos grupos de mulheres.
- Promover o equilíbrio de poder entre mulheres e homens, em termos de recursos econômicos, direitos legais, participação política e relações interpessoais.
- Combater as distintas formas de apropriação e exploração mercantil do corpo e da vida das mulheres, como a exploração sexual, o tráfico de mulheres e o consumo de imagens estereotipadas da mulher.
- Reconhecer a violência de gênero, raça e etnia como violência estrutural e histórica que expressa a opressão das mulheres e precisa ser tratada como questão de segurança, justiça e saúde pública.
- Reconhecer a responsabilidade do Estado na implementação de políticas que incidam na divisão social e sexual do trabalho; a importância social do trabalho tradicionalmente delegado às mulheres para as relações humanas e a produção do viver; a importância dos equipamentos sociais e dos serviços correlatos, em especial, de atendimento e cuidado com crianças e idosos.
- Contribuir com a educação pública na construção social de valores que enfatizem a importância do trabalho historicamente realizado pelas mulheres e a necessidade de viabilizar novas formas para a sua efetivação.
- Garantir a inclusão das questões de gênero, raça e etnia nos currículos, reconhecer e buscar formas de alterar as práticas educativas, a produção de conhecimento, a educação formal, a cultura e a comunicação discriminatórias.
- Garantir a alocação e a execução de recursos nos Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais para a implementação das políticas públicas para as mulheres.
- Elaborar, adotar e divulgar indicadores sociais, econômicos e culturais sobre a população afrodescendente e indígena, como subsídios para a formulação e a implantação articulada de políticas públicas de saúde, previdência social, trabalho, educação e cultura, levando em consideração a realidade e a especificidade urbana e rural. Dar especial atenção à implantação do quesito cor nos formulários e nos registros nas diferentes áreas.
- Formar e capacitar servidores/as públicos/as em gênero, raça, etnia e direitos humanos, de forma a garantir a implementação de políticas públicas voltadas para a igualdade.
- Garantir a participação e o controle social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas, disponibilizando dados e indicadores relacionados aos atos públicos e garantindo a transparência das ações.
- Criar, fortalecer e ampliar os organismos específicos de direitos e de políticas para as mulheres no primeiro escalão de governo, nas esferas federal, estadual e municipal.

Cabe ressaltar que os princípios e as diretrizes do I PNPM foram validados pela II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e, como tal, fundamentam o **II PNPM**, que desencadeou um amplo e complexo processo de participação social, com parcerias e atuações intersetoriais. Tal articulação, além de otimizar os recursos disponíveis, garantiu a ampliação da área de atuação e do caráter interseccional da política, com a incorporação de novos eixos, como: participação das mulheres nos

II PNPM

Os 11 eixos do II Plano Nacional de Políticas para as Mulheres:

1. Autonomia e igualdade no mundo do trabalho com inclusão social;
2. Educação inclusiva, não sexista, não racista, não homofóbica e não lesbofóbica;
3. Saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos;
4. Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres;
5. Participação das mulheres nos espaços de poder e decisão;
6. Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta;

espaços de poder e decisão; desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta; direito das mulheres a terra, à moradia digna e à infraestrutura social; cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não-discriminatórias; enfrentamento do racismo, do sexismo, da lesbofobia e das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e às idosas.

Para viabilizar a gestão do Plano, mediante indução de iniciativas, monitoramento e avaliação da execução das ações vinculadas à sua implementação, foram criados alguns instrumentos que funcionam como espaços de articulação com os diferentes ministérios e secretarias responsáveis pela execução do Plano. Além disso, foram desenvolvidos mecanismos de acompanhamento das ações por eles empreendidas, assim como de incentivo à transversalidade vertical da perspectiva de gênero. Foi instituído, respectivamente, no Decreto nº 5.390/2005 e na Portaria nº 62, de 24 de setembro de 2008, o **COMITÊ DE ARTICULAÇÃO E MONITORAMENTO DO I E II PLANOS**.

Coordenado pela SPM, o Comitê foi integrado por todos os órgãos responsáveis pela execução de ações no Plano, além de representantes do CNDM, com a atribuição de estabelecer a metodologia de acompanhamento e avaliação das ações do PNPM; apoiar, incentivar e subsidiar tecnicamente a implementação do Plano nos estados e municípios, entre outros.

A avaliação do I **PNPM** apontou como principais avanços em direção à institucionalização da Política Nacional para as Mulheres e sua implementação a maior inserção da temática de gênero, raça/etnia no processo

7. Direito das mulheres a terra, à moradia digna e à infraestrutura social;
8. Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas e não discriminatórias;
9. Enfrentamento do racismo, do sexismo e da lesbofobia;
10. Enfrentamento das desigualdades geracionais que atingem as mulheres, com especial atenção às jovens e às idosas;
11. Monitoramento e gestão do Plano.

COMITÊ DE ARTICULAÇÃO E MONITORAMENTO DO I E II PLANOS

O Comitê estabelecido pelo Decreto nº 5.390/2005 e pela Portaria nº 62, de 24/09/2008, reúne-se periodicamente desde a sua instalação e constitui-se em um importante espaço para articulação de parcerias visando ao desenvolvimento de novas ações, para acompanhamento das dificuldades e dos avanços vivenciados no processo de execução do Plano e para a definição de prioridades entre os órgãos e as representações da sociedade civil. O Comitê dispõe do Sistema de Monitoramento e Avaliação do PNPM, cujo objetivo é estabelecer um fluxo das informações de modo a assegurar a produção sistemática de material para subsidiar o acompanhamento da execução do Plano. Esta ferramenta é fundamental para oferecer o apoio necessário ao processo decisório, bem como para garantir a transparência da implementação das ações e dos resultados alcançados. O Comitê é composto pelos seguintes órgãos: Secretaria de Políticas para as Mulheres, Secretaria dos Direitos Humanos, Secretaria de Políticas da Promoção de Igualdade Racial, Casa Civil da Presidência da República, Secretaria Geral da Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Educação, Ministério da Justiça, Ministério da Saúde, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério das Minas e Energia, Ministério das Cidades, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Cultura, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Funai, IPEA, IBGE, CEF, OIT, UNIFEM, Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, Fórum de Organismos e Estados, Organismos do Executivo Estadual, Organismos do Executivo Municipal.

de elaboração do orçamento e planejamento do governo; a criação de organismos governamentais estaduais e municipais para coordenação e gerenciamento das políticas para as mulheres; e os avanços na incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas. Mereceram destaque ainda: a promulgação da Lei nº 11.340/2006 (Lei Maria da Penha); a criação da Comissão Tripartite para a Revisão da Legislação Punitiva contra o Aborto; o aumento de crédito para as mulheres rurais; e a política nacional de direitos sexuais e reprodutivos, entre outros. Esta mesma avaliação indicou como **principais desafios**: a necessidade de **ampliar o número de estados e municípios dotados de organismos de políticas para as mulheres; aumentar o orçamento destinado às políticas para as mulheres e a produção de dados desagregados por sexo/cor; o fortalecimento de mecanismos institucionais de políticas existentes para as mulheres e a incorporação da transversalidade de gênero nas políticas públicas; o compartilhamento, entre mulheres e homens, das tarefas do trabalho doméstico e de cuidados, e a descriminalização do aborto, entre outras**

A avaliação do Cedaw destaca ainda a **importância de mecanismos institucionais descentralizados, responsáveis por políticas, planos e programas que, em cooperação com organizações não-governamentais, contribuam para o efetivo estabelecimento da igualdade dos gêneros**. Estabelecer tais mecanismos descentralizados representa um enorme desafio não apenas para as gestoras e os gestores da SPM, como para aqueles/as que atuam nos demais órgãos da administração pública brasileira e nos Poderes Legislativos locais, além do movimento social. Desde 2003, inúmeras coordenadorias de mulheres surgiram e alguns estados começaram a preparar seus Planos de Políticas para as mulheres. Entretanto, um longo caminho ainda deve ser percorrido para o desenvolvimento de **POLÍTICAS LOCAIS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO**.

A atuação do Comitê do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres consolida a estratégia da transversalidade, que requer ampla articulação, negociação e interrelação entre as diversas áreas que elaboraram, executam e monitoram as políticas públicas. Tal atuação se realiza a partir de marcos bem funda-

PNPM

Para maior conhecimento, consulte os textos do I e II Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, o Sistema de Acompanhamento dos dois Planos, o Relatório de Implementação do I PNPm. Os documentos estão disponíveis na íntegra no site da Secretaria de Políticas para as Mulheres <http://www.sepm.gov.br/pnpm/sistemas-de-acompanhamento-do-pnpm>

Acesso em 21/01/2011.

POLÍTICAS LOCAIS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE DE GÊNERO.

Munic – O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), que elabora um perfil detalhado dos municípios do país. Em relação à temática de gênero, a Munic 2009 indica que apenas 1.043 municípios brasileiros dispõem de estrutura do poder público destinada às mulheres, o que corresponde a 18,7% do total. Somente 7,1% dos municípios contam com Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAM). Há 262 municípios com casas-abrigo, 559 com centros de referência de atendimento às mulheres, 397 com Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, 469 com núcleos especializados de atendimento às mulheres nas defensorias públicas, e 274 com juizados especiais de violência doméstica e familiar. Os serviços municipais especializados encontram-se concentrados no Sudeste, onde 35% dos municípios têm casas-abrigo e 32%, centros de referência. As regiões Norte e Centro-Oeste têm os menores percentuais. Os municípios em São Paulo (50) e no Rio Grande do Sul (33) são os que mais contam com casas-abrigo. Já os da Paraíba (0), Roraima, Amapá e Rio Gran-

mentados – indicadores e metas – para fazer frente às políticas universais que, ao não perceberem as diferenças, não impactam a redução das desigualdades de gênero no Brasil. Tais processos devem ser replicados nas instâncias locais de políticas públicas. Neste sentido, **é fundamental a elaboração dos Planos Estaduais de Políticas para as Mulheres e as adesões municipais ao Plano.**

de do Norte (1) são os que menos dispõem de tais serviços. Entre os municípios com até 5 mil habitantes, 10,3% possuem alguma estrutura do poder público para lidar com a temática de gênero. Já entre aqueles com mais de 500 mil habitantes, o percentual era de 90%. Em 36% dos municípios brasileiros, os órgãos para mulheres têm orçamento próprio. Em 77% deles, esses órgãos atendem também a idosos (86%), crianças e adolescentes (87%) e pessoas com deficiência (67,6%). Os dados da Munic revelam que um em cada quatro municípios conta com estrutura específica para gestão de direitos humanos. Em 126 municípios havia políticas específicas para lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBTT). Em todo o país, há apenas quatro conselhos municipais específicos para o tema: em São Paulo e Diadema (SP), Amandáí (MS) e Pelotas (RS). Para acessar dados sobre a Munic 2009, consulte os sites <http://www.observatoriodegenero.gov.br/menu/noticias/ibgedivulga-dados-da-munic-2009-1/> e http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1612&id_pagina=1 Acesso em 21/01/2011.

A SECRETARIA DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL: ORIGENS, MISSÃO INSTITUCIONAL E ESTRATÉGIAS DE GESTÃO

QUAIS AS DIRETRIZES E AÇÕES DO PLANO NACIONAL DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL (PLANAPIR), DEFINIDAS PELO MOVIMENTO NEGRO E PELAS ORGANIZAÇÕES DE COMBATE AO RACISMO E ÀS DISCRIMINAÇÕES? COMO DEFINIR METAS, PROGRAMAS E AÇÕES PARA O ESTADO E O MUNICÍPIO A PARTIR DESTAS DIRETRIZES? QUAIS OS PROGRAMAS E AS AÇÕES DESENVOLVIDOS EM SEU ESTADO E MUNICÍPIO PARA A TRANSVERSALIDADE DO CORTE RACIAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS? QUAL A PARTICIPAÇÃO DE SEU ESTADO E MUNICÍPIO NAS CONFERÊNCIAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL? HÁ ADEÇÃO ÀS AÇÕES PROPOSTAS? HÁ METAS FIXADAS PARA O COMBATE AO RACISMO E A PROMOÇÃO DA IGUALDADE ÉTNICO-RACIAL EM SEU ESTADO E MUNICÍPIO?

A SEPPIR é responsável pela formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial e proteção dos direitos dos grupos raciais e étnicos discriminados, com ênfase na população negra.

Em 2003, a institucionalização de uma política pública de promoção da igualdade racial e combate ao racismo, por meio da criação de uma Secretaria vinculada à Presidência da República, com *status* de Ministério, também inaugurou uma nova fase na história brasileira das relações raciais.

A **Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR)** é responsável pela formulação, coordenação e articulação de políticas e diretrizes para a promoção da igualdade racial e proteção dos direitos dos grupos raciais e étnicos discriminados, com ênfase na população negra. **A SEPPIR** se reconhece como originária do histórico movimento negro do Brasil e **se pauta no reconhecimento**

de que o racismo consiste em um elemento fundante do Estado brasileiro, pois as estruturas da vida social, da produção e da apropriação de bens – materiais e simbólicos – e as esferas de poder no país são permeadas por desigualdades étnico-raciais. A ênfase na população negra é decorrente também do fato de este ser o primeiro grupo étnico-racial a se organizar politicamente no país, com vistas a promover a superação do racismo.

Nas duas últimas décadas, o movimento social negro desempenhou um papel de suma importância na introdução da questão do antirracismo na agenda do governo federal. A Constituição de 1988 foi precedida por um amplo debate público, do qual participaram vários setores da população, dentre eles o movimento negro. Havia então um clima propício aos temas vinculados aos direitos humanos, em especial, à questão racial. No ano de 1988, quando se celebrava também o Centenário da Abolição, foram estabelecidos na Constituição Federal (CF/1988) alguns princípios favoráveis à luta antirracismo no país, como o reconhecimento do direito de posse da terra às comunidades quilombolas e a criminalização da discriminação racial – marco jurídico que passou a disciplinar e a coibir a prática do racismo.

No mesmo ano de 1988 foi criada a **Fundação Cultural Palmares (FCP)**, associada ao Ministério da Cultura, com a finalidade de promover a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira. Entretanto, a partir de 1995, parte expressiva do movimento negro entendeu que a missão institucional da FCP não era suficiente para promover a igualdade entre os diferentes grupos étnico-raciais que compõem a sociedade nacional. Esta instituição passou a reivindicar políticas públicas efetivas e transversais às ações de governo para a promoção da igualdade racial e o combate ao racismo.

A **“MARCHA ZUMBI DOS PALMARES, CONTRA O RACISMO, PELA CIDADANIA E A VIDA”**, realizada em Brasília, em homenagem ao tricentenário da morte de Zumbi dos Palmares, foi um marco importante para a efetivação de políticas com o recorte étnico-racial. Representantes de centenas de entidades do Movimento Negro de todo o país, com o apoio de entidades sindicais, em especial das centrais nacionais de trabalhadores, reuniram-se com o então presidente da República – Fernando Henrique Cardoso – e exigiram do poder público o desempenho de seu papel de promotor e indutor da igualdade, mediante a implementação de políticas denominadas de discriminação positiva.

Em resposta à pressão dos grupos sociais, o governo federal apresentou algumas iniciativas, como o Decreto 1.904, de 13 de maio de 1995, que instituiu, no Programa Nacional de Direitos Humanos, as proposições de: 1. “apoiar ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva”; 2. “formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a população negra”.

No mesmo ano foi criado um Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, vinculado ao Ministério da Justiça, com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da população negra. Esse grupo elaborou medidas de médio e longo prazo, afinado com a formulação de políticas de ação afirmativa.

No ano seguinte foi instituído outro grupo, direcionado ao combate à discriminação no mercado de trabalho, o Grupo de Trabalho para a Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (GTEDEO), no Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O GTEDEO definiu um programa de ações e propôs estratégias de combate à discriminação no emprego e na ocupação, conforme os princípios da Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Em 1997 foi lançado pela Assessoria Internacional do MTE o “Programa Brasil, Gênero e Raça”, que teve como um

“MARCHA ZUMBI DOS PALMARES, CONTRA O RACISMO, PELA CIDADANIA E A VIDA”

A Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida

aconteceu em Brasília, na Esplanada dos Ministérios, em 20 de novembro de 1995, comemorando 300 anos da morte de Zumbi dos Palmares, maior símbolo da luta dos/as negros/as no Brasil. Participaram 30 mil ativistas negros vindos de todos os cantos do país. Na ocasião, foi entregue ao presidente um documento com as principais reivindicações do Movimento Negro, denunciando o racismo, defendendo a inclusão de negros/as na sociedade brasileira e apresentando propostas concretas de políticas públicas.

Assista ao documentário *Marcha Zumbi dos Palmares contra o racismo, pela cidadania e a vida (1695-1995)*. Direção e roteiro: Edna Cristina. Brasília, 1995. Sinopse: Depoimentos, imagens e reportagens sobre o movimento negro no Brasil pós 1970 e sobre a Marcha Zumbi dos Palmares realizada em Brasília, no dia 20 de novembro de 1995, em comemoração aos 300 anos da morte de Zumbi de Palmares.

Ao se tornar um país signatário da Plataforma de Ação de Durban, o Brasil fortaleceu a demanda por ações afirmativas e políticas de reparação à população negra e a outros grupos étnico-raciais discriminados.

de seus principais produtos a implementação, nas Delegacias e Subdelegacias Regionais do Trabalho, de Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Combate à Discriminação no Emprego e na Profissão. Assim, entre os anos de 1996 e 2001, foram desenvolvidas algumas iniciativas no governo, e o tema contou com visibilidade nacional.

No cenário internacional, 2001 foi o ano da realização da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, em Durban, África do Sul. A Conferência representou uma forte mobilização internacional pela democra-

cia e a reafirmação dos direitos humanos de grupos étnico-raciais discriminados. O ano de 2001 foi considerado o “Ano Internacional de Mobilização contra o Racismo e Todas as Formas de Intolerância”. Na Conferência, com a participação de 170 países, foram ratificados metas, medidas e planos de ação para a eliminação do racismo, a discriminação, a xenofobia e a intolerância. O Brasil participou ativamente da Convenção de Durban com grupos de trabalhos preparatórios em 2000, e revigorou o debate sobre as políticas de ação afirmativa como estratégia de combate ao racismo na sociedade brasileira.¹ Ao se tornar um país signatário da Plataforma de Ação de Durban, **o Brasil fortaleceu a demanda por ações afirmativas e políticas de reparação à população negra e a outros grupos étnico-raciais discriminados.**

O Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), a exemplo do que ocorre com a Secretaria de Políticas para Mulheres (SPM), integra a estrutura básica da SEPPIR. Previsto pela lei nº 10.678, foi regulamentado pelo decreto nº 4.885, de 20 de novembro de 2003, e é constituído por 20 representantes efetivos de entidades da sociedade civil, com seus respectivos suplentes, e 20 representantes do governo federal (ministros e secretários de Estado).

Nos anos de 2005 e 2009, a SEPPIR, juntamente com o Conselho Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR), convocou a sociedade civil organizada dos 27 estados brasileiros para discutir e indicar diretrizes para a política de promoção da igualdade racial. Foram realizadas 27 Conferências Estaduais de Promoção da Igualdade Racial, consultas públicas que culminaram, respectivamente, nas I e II Conferências Nacionais de Promoção da Igualdade Racial – Conapir. Também foi realizada uma Plenária Nacional de Comunidades Tradicionais, que reuniu lideranças de comunidades quilombolas, terreiros, povos indígenas e de etnia cigana. Aproximadamente 1.500 pessoas de todo o país se reuniram em Brasília, entre 25 e 28 de junho, para a etapa nacional da II Conferência. Foram definidas propostas de políticas públicas referentes aos eixos temáticos Educação, Cultura, Controle Social, Saúde, Terra, Segurança e Justiça, Trabalho, Política Nacional e Política Internacional.

Em 2009 foi lançado o Plano Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Planapir), que abrange a implementação de políticas públicas nas áreas do trabalho, emprego e renda, cultura e comunicação, educação, saúde, segurança pública, infraestrutura, desenvolvimento social e

1

Sobre esse histórico da política de igualdade racial no Brasil, ver Jaccoud & Beghi (2002); Werneck (2004) e Ribeiro (2009).

segurança alimentar e relações internacionais. O Planapir apresenta um eixo de políticas para as comunidades remanescentes de quilombos e comunidades de terreiro, reforça os recortes de gênero e geração na implementação de suas políticas em diversas áreas.

O Planapir representa um documento orientador de políticas públicas que contribuem para o êxito dos objetivos do governo, no sentido de empreender o desenvolvimento sustentável com equidade social, passível de ser alcançado se superadas as desigualdades de raça. Dentre suas proposições se destacam, na esfera do trabalho, a **promoção da inclusão e a igualdade de oportunidades e de remuneração das populações negra, indígena, quilombola e cigana no mercado de trabalho, com destaque para a juventude e as trabalhadoras domésticas**; a promoção da equidade de gênero, raça e etnia nas relações de trabalho, associada ao combate às discriminações ao acesso ao emprego e na relação de emprego, trabalho ou ocupação, e o fomento a ações para a eliminação da prática do racismo nas instituições públicas e privadas, mediante o **fortalecimento dos mecanismos de fiscalização sobre a prática de discriminação racial no mercado de trabalho**. Também prevê a promoção da capacitação e da assistência técnica diferenciadas às comunidades negras, indígenas e ciganas.

Para garantir o acesso e a permanência nas Universidades de grupos étnico-raciais discriminados, foi apresentada a necessidade de implementação de cotas na graduação de Universidades públicas e privadas e programas de manutenção dos/as alunos/as,

Na área da saúde, é concedida ênfase à ampliação da política nacional de saúde integral da população negra e à promoção da integralidade, com equidade.

Na área da educação, trata-se de buscar o estímulo ao acesso, à permanência e à melhoria do desempenho de crianças, adolescentes, jovens e adultos das populações negras, quilombolas, indígenas, ciganas e demais grupos discriminados em todos os níveis, da educação infantil ao ensino superior, considerando as modalidades de educação de jovens e adultos e a tecnológica.

Para garantir o acesso e a permanência nas Universidades de grupos étnico-raciais discriminados, foi apresentada a necessidade de **implementação de cotas na graduação e pós-graduação de Universidades públicas e privadas** (garantindo o cumprimento dos percentuais de cotas para a população negra no Prouni) e **programas de manutenção dos/as alunos/as, com destinação de verba orçamentária ao/à cotista**, com o intuito de **acompanhamento econômico e psicológico**, para viabilizar a conclusão do curso acadêmico e a possibilidade de sucesso na esfera do trabalho.

Os conteúdos curriculares nas Universidades também devem ser alterados, de forma a atingir a formação do corpo docente e discente, a partir de mecanismos que instituem a obrigatoriedade da inclusão da temática racial, direitos humanos e gênero.

Os conteúdos curriculares nas Universidades também devem ser alterados, de forma a atingir a formação do corpo docente e discente, a partir de mecanismos que instituem a obrigatoriedade da inclusão da temática racial – que abranja a **história e a cultura africanas, afro-brasileiras e indígenas** – direitos humanos e gê-

nero, com **disciplinas específicas e temáticas transversais nos currículos** de graduação, extensão e pós-graduação. Para efetivar essa política na educação superior cabe estimular a produção, a aquisição, a catalogação e a oferta periódica de materiais educativos específicos para a implementação da Lei 10.639/03 e da Lei 11.645/2008, com o ensino da História e Cultura Afro-brasileira, Africana e Indígena.

A política de fortalecimento do desenvolvimento econômico sustentável das comunidades remanescentes de quilombos, que visa à sua inserção no potencial produtivo nacional, tem relevância nas políticas desenvolvidas pela Seppir, que coordena, desde 2003, o **PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA**.

Este breve histórico elucida como **o tema da promoção da igualdade racial tem integrado a agenda política nacional nos últimos 20 anos**. No entanto, **a operacionalização da política transversal ainda é um desafio, pois requer, para além das diretrizes gerais, a inserção na agenda dos demais órgãos**, especialmente dos mais estratégicos, como **saúde, educação, assistência social e trabalho**. Trata-se de integrá-los nos processos de implementação e execução das políticas, o que vem ocorrendo, com dificuldades e resistências. Como afirma Kimberlé Crenshaw,

PROGRAMA BRASIL QUILOMBOLA.

O Programa Brasil Quilombola é coordenado pela Secretaria de Promoção e Política da Igualdade Racial (SEPPPIR) e integra um conjunto de ações de vários órgãos federais para fazer valerem os direitos das comunidades quilombolas. É compromisso do governo federal melhorar as condições de vida e fortalecer a organização das comunidades remanescentes de quilombos por meio da promoção do acesso aos bens e serviços sociais necessários ao desenvolvimento, considerando os princípios socioculturais dessas comunidades. O Ministério de Desenvolvimento Agrário participa deste Programa desenvolvendo a ação integrada de seus órgãos, sob a coordenação do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia. Os focos são o acesso a terra, à saúde, à educação, à construção de moradia, à eletrificação, à recuperação ambiental, à assistência social e ao incentivo à produção local. Saiba mais em: <http://www.portaldaignaldade.gov.br/> Acesso em 21/01/2011.

"o reconhecimento das dimensões raciais do problema nem sempre é suficiente para garantir que as soluções propostas sejam absolutamente informadas por esses fatores" (Crenshaw, 2002:175).

Essa resistência não diz respeito apenas àqueles/as que seriam potencialmente afetados/as pelas ações afirmativas, mas a um ideal social muito caro à nossa nação: o de constituirmos uma sociedade ímpar, cega para cor/raça, uma verdadeira democracia racial. O mito da democracia racial, como afirma Hasenbalg (1998), não se configura somente como um falseamento da realidade, mas ele também se constitui como um desejo nacional profundo do "ser brasileiro". Um orgulho e um ideal plenos de ambiguidades nos quais, de certa forma, acreditamos, mas principalmente almejamos. Hasenbalg afirma que

em outras palavras, as pessoas não se iludem em relação ao racismo no Brasil; sejam brancas, negras ou mestiças, elas sabem que existe preconceito e discriminação racial. O que o mito racial brasileiro faz é dar sustentação a uma etiqueta e regra implícita pelo convívio social, em função da qual se deve evitar falar em racismo, já que essa fala se con-

trapõe a uma imagem enraizada do Brasil como nação. Transgredir essa regra cultural não explicitada significa cancelar ou suspender, mesmo que temporariamente, um dos pressupostos básicos que regulam a interação social do cotidiano, que é a crença na convivência não conflituosa dos grupos raciais (Hasenbalg, 1995:244).

Como enfrentar um problema cuja resistência cultural é tão grande, até para reconhecê-lo como um problema real? Como superar a resistência a reconhecer as desigualdades raciais?

Como enfrentar um problema cuja resistência cultural é tão grande, até para reconhecê-lo como um problema real? Como superar a resistência a reconhecer as desigualdades raciais?

Um dos reflexos dessa resistência cultural se expressa no fato de que o Planapir ainda mantém o desafio de estabelecer metas e indicadores para as ações apontadas. Do ponto de vista da gestão da política de igualdade racial, as ferramentas e os instrumentos devem ser consolidados na medida em que o Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial se tornar efetivo. O Comitê de Monitoramento do Planapir, instituído em 2009, possui a função de viabilizar esta implementação.

Na agenda da **SEPPIR** também se destacam as metas da Agenda Social Quilombola (ASQ), lançada em 20 de novembro de 2007, como uma ação conjunta entre 14 órgãos federais, prevendo regularização fundiária, eletrificação, recuperação ambiental, desenvolvimento local e investimentos em educação e saúde para a melhoria das condições de vida dos quilombolas. Com previsão de R\$ 2 bilhões e metas até 2010 voltadas a 1.739 comunidades quilombolas, localizadas em 330 municípios de 22 estados brasileiros, envolvendo 1,7 milhão de quilombolas, a Agenda conta, entre suas metas:

SEPPIR

Secretaria de Promoção e Política da Igualdade Racial (Seppir)

Acesse www.planalto.gov.br/seppir (Acesso em 21/01/2011) para conhecer ações, programas e projetos da Secretaria, consultar o Estatuto da Igualdade Racial, o Plano Nacional de Implantação da Lei 10.639/2003, a Coleção sobre História Geral da África e outros documentos.

- Expedir 713 relatórios de regularização fundiária e 1.170 certidões de autorreconhecimento;
- Atender a 548 comunidades com água potável e melhorias sanitárias domiciliares;
- Distribuir 280 mil exemplares de livros escolares sobre história e cultura africanas e a inserção do negro na construção do Estado brasileiro;
- Capacitar 5.400 professores da rede pública do ensino fundamental;
- Construir 950 salas de aula;
- Atender a 15 mil domicílios com o Programa Luz para Todos;
- Atender a 137 comunidades com o Programa de Saúde Bucal;
- Atender a 55 comunidades ribeirinhas atingidas pelas obras de integração de bacias do rio São Francisco com ações de recuperação ambiental;
- Atender a 390 comunidades com ações de fomento à inclusão produtiva (desenvolvimento local e etnodesenvolvimento).