

PLATAFORMA DE AÇÃO DE PEQUIM, AVANÇOS E ENTRAVES AO GENDER MAINSTREAMING

THE BEIJING ACTION PLATFORM, ADVANCES AND OBSTACLES TO GENDER MAINSTREAMING

LA PLATAFORMA DE ACCIÓN DE BEIJING, LOS AVANCES Y OBSTÁCULOS A LA GENDER MAINSTREAMING

Cynthia Mara Miranda¹

Temis Gomes Parente²

Resumo: O presente artigo discute a integração das políticas de gênero no Estado, ou *gender mainstreaming*, como uma inovação da gestão pública, resultado de uma intensa mobilização dos movimentos feministas e da Organização das Nações Unidas (ONU) em diversos países do mundo. Objetiva-se compreender a construção do conceito de *gender mainstreaming*, bem como contextualizar o papel das conferências internacionais da mulher promovidas pela ONU, com ênfase na Plataforma de Ação de Pequim, que promoveu uma mudança paradigmática na forma de se pensarem as questões de gênero nas políticas dos governos. A partir da análise das resoluções das conferências, buscou-se problematizar a construção do conceito de *gender mainstreaming*. O artigo aponta que a distância entre o discurso e a prática da integração das políticas de gênero no Estado impede que se avance na criação dos Organismos de Políticas para as Mulheres e na elaboração e implementação das políticas de igualdade. Também destacam-se os desafios atuais para que a busca da igualdade entre os gêneros seja uma prática do Estado em ação capaz de mudar o *status* das mulheres nas mais diversas sociedades. São apresentadas algumas considerações sobre o campo de disputa de poder que tem promovido avanços e entraves para a incorporação das questões de gênero nas políticas.

Palavras-chave: *Gender mainstreaming*, Plataforma de Ação de Pequim, movimentos feministas.

Abstract: This article discusses the integration of gender policies in the state, or gender mainstreaming, as an innovation in public management, result of an intense mobilization of feminist movements and of the United Nations (UN) in several countries around the world. It aims to understand the construction of the concept of gender mainstreaming as well as contextualizing the role of international conferences of women promoted by the UN, with emphasis on the

¹ Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, TO, Brasil, E-mail: cynthiamara@uft.edu.br

² Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, TO, Brasil, E-mail: emis.parente@uol.com.br

Beijing Platform for Action, which promoted a paradigm shift in the way we think about gender issues in policies of governments. From the analysis of the resolutions of the conference aimed to discuss the construction of the concept of gender mainstreaming. The article points out that the distance between the discourse and practice of integration of gender policies in the state prevents the advancement of creation Organizations Policies for Women and the design and implementation of equality policies. Also highlight the challenges for the pursuit of gender equality is a practice in the State action can change the status of women in various societies. Presents some considerations on the playing field of power that has promoted advances and barriers to the incorporation of gender issues in policy.

Keyword: gender mainstreaming, Beijing Platform, feminist movement.

Resumen: Este artículo aborda la integración de las políticas de género en el estado o el género mainstreaming, como una innovación de la gestión pública, el resultado de una intensa movilización de los movimientos feministas y de las Naciones Unidas (ONU) en diversos países del mundo. Objetivo es comprender la construcción del concepto de género así como contextualizar el papel de las conferencias internacionales de mujeres promovidas por la ONU, con énfasis en la plataforma de acción de Beijing, que promovió un cambio de paradigma en la manera de pensar acerca de las cuestiones de género en las políticas de los gobiernos. Desde el análisis de las resoluciones de las conferencias, intentó discutir la construcción del concepto de género. El artículo señala que la distancia entre el discurso y la práctica de la integración de políticas de género en el estado impide el progreso en la creación de políticas para las mujeres y en la elaboración e implementación de políticas de igualdad. También incluyen los desafíos actuales a la búsqueda de la igualdad entre los géneros es una práctica en el estado en acción capaz de cambiar el estatus de las mujeres en varias sociedades. Se presentan algunas consideraciones acerca de la lucha por el poder que ha promovido los avances y obstáculos para la incorporación de las cuestiones de género en las políticas.

Palabras-clave: Género Mainstreaming, la plataforma de acción de Beijing, los movimientos feministas.

Os distintos papéis sociais de gênero³ construídos em diversas sociedades manifestam e alimentam numerosas dimensões da desigualdade entre homens e mulheres na vida cotidiana. Simone de Beauvoir (1967) evidenciou em sua obra *O segundo sexo*, no final dos anos 1940, que as mulheres se tornaram “o segundo sexo” por meio da construção de uma imagem

³ Papéis sociais de gênero são entendidos neste texto como comportamentos e atitudes socialmente esperados pelos membros de uma sociedade, diferenciados por sexo, pois falar de papéis de gênero é falar de padrões, regras que uma dada sociedade estabelece para com seus membros. Eles definem comportamentos e formas de as pessoas se relacionarem (PARENTE, 2007, p. 105).

invertida e destituída de poder, que ao longo dos milênios e séculos determinou sua existência tendo os homens como referência, e nunca como protagonistas.

As mulheres em diferentes culturas têm sido preparadas e educadas para desempenhar um papel coadjuvante, seja na história, na política ou na economia. A diferenciação de papéis para cada sexo resultou em uma supervalorização do sexo masculino e em uma desvalorização do sexo feminino, contribuindo para que as mulheres fossem excluídas dos espaços públicos, confinadas ao espaço privado, impedidas de participar do mercado de trabalho, de ingressar nas universidades e de votar. A construção desses papéis resultou na impossibilidade de relações de reciprocidade e de igualdade entre homens e mulheres (BEAUVOIR, 1967; HEILBORN, 1991; PERROT, 1988).

Segundo Perrot (1988), as mulheres nunca aceitaram passivamente a desigualdade de gênero. Na discussão sobre a exclusão das mulheres da história, em sua obra *Os excluídos da história*, a autora dá destaque à organização das mulheres em diferentes momentos, como na Revolução Francesa, na luta dos proletários e operários e em greves para engrossar o coro de reivindicações que, muitas vezes, traziam benefícios para ambos os sexos.

Em meio às lutas liberais burguesas do século XVIII, as mulheres passam a se organizar em movimentos para denunciar a sua exclusão das liberdades e dos direitos. No século XIX surge o movimento feminista sufragista, que alimentará as reivindicações das mulheres ao longo do século XIX e parte do século XX. Todavia, Miranda (2007) destaca que somente a partir da década de 1970 o feminismo passa a desenvolver-se, de forma crescente e acelerada, como movimento social. Ou seja, como ator social coletivo, tornou-se capaz de deixar bem mais visíveis as diferenças e desigualdades de gênero nos espaços públicos das diversas nações ocidentais (COBO, 1999).

Desde então, as mulheres organizadas em movimentos feministas têm levantado pautas de reivindicações em diversos âmbitos das sociedades e dos Estados para romper o cenário da desigualdade entre os gêneros. Segundo Joana Pedro (2005), o feminismo como movimento social visível tem vivido algumas “ondas”:

[...] o de “primeira onda” teria se desenvolvido no final do século XIX e centrado na reivindicação dos direitos políticos – como o de votar e ser eleito –, nos direitos sociais e econômicos – como o de trabalho remunerado, estudo, propriedade, herança. O feminismo de “segunda onda” surgiu depois da Segunda Guerra Mundial e deu prioridade às lutas pelo direito ao corpo, ao prazer, e contra o patriarcado – entendido como poder dos homens na subordinação das mulheres. Naquele momento, uma palavra de ordem era: “o privado não é político” (PEDRO, 2005, p. 79).

A intensa mobilização feminista, segundo Alvarez (2000), fez que rapidamente os feminismos alcançassem escalas continentais e suas demandas ecoassem nas esferas políticas internacionais promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Ao adentrar o espaço da ONU, a governança internacional incorporou a pauta das mulheres e passou a discutir a criação de estratégias como a elaboração de políticas de igualdade pelos países para avançar na igualdade entre os gêneros. A partir da construção da “agenda de gênero”⁴, foram realizadas conferências internacionais que reuniram líderes mundiais, burocratas e militantes feministas. Nessas conferências, o conceito de *gender mainstreaming* foi sendo lapidado como uma ferramenta que deveria ser adotada pelos Estados nacionais para avançar nas políticas de igualdade de gênero, que uma vez implementadas, contribuiriam para o desenvolvimento das nações e a consolidação das democracias (RIDDELL-DIXON, 2001).

Por essa perspectiva, o presente artigo tem por objetivo, num primeiro momento, contextualizar o papel das conferências internacionais da mulher realizadas entre 1975 e 1995 para a construção do *gender mainstreaming*, enfatizando especialmente a quarta conferência mundial realizada em Pequim. Em seguida, busca-se compreender a entrada das demandas dos movimentos feministas nos espaços institucionais das conferências e como essa entrada representou uma mudança paradigmática na forma de se pensarem as políticas e programas dos governos com recorte de gênero. Por fim, são apresentadas algumas considerações sobre o campo de disputa que tem promovido avanços e entraves para a incorporação das questões de gênero nas políticas.

Conferências da ONU e os direitos das mulheres

Movimentos feministas em diferentes sociedades e tempos insurgem para denunciar os diferentes tipos de discriminação vivenciados pelas mulheres no mundo. Diante da organização e da força de atuação desses movimentos, suas reivindicações globalizaram-se e sensibilizaram a ONU, em meados da década de 1970, para promoção de um debate amplo sobre a elaboração de estratégias para avançar na igualdade entre os gêneros no planeta. O debate foi amadurecendo, segundo Riddell-Dixon (2001) e Alves e Corrêa (2009), ao longo de conferências que discutiram problemas vivenciados pelas mulheres, culminando com a construção de estratégias para a igualdade – que passaram a ser nomeadas pela ONU de *gender mainstreaming*, o que equivale denominar a integração das questões de gênero.

Segundo Squires (2005), a integração das questões de gênero foi

⁴ “Agenda de gênero” é aqui entendida como o momento em que as pautas que buscam elevar o *status* das mulheres nas sociedades passam a ser incorporadas pela ONU.

amplamente perseguida, dentro da União Europeia e entre organizações internacionais, como uma nova estratégia para a igualdade, que ao longo dos anos obteve progressos consideráveis como a criação de Organismos de Políticas para as Mulheres e o aumento de investimentos nas políticas de igualdade a partir de um conjunto de ferramentas e métodos aplicados pelos gestores públicos – mesmo admitindo que o potencial de transformação da integração de gênero como estratégia tem sido obscurecida por sua implementação gradual em cada contexto político específico.

O conceito de *gender mainstreaming* foi proposto pela primeira vez em 1985, na III Conferência Mundial da Mulher, em Nairóbi, e foi formalmente apresentado em 1995 na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim, com o objetivo de oferecer uma análise baseada em gênero para mensurar as diferentes implicações que ações políticas planejadas, incluindo legislação e programas, em todas as áreas e níveis, podem apresentar para mulheres e homens (ALVES; CORRÊA, 2009).

Alvarez (2000), Barton (2004), Chappell (2002) e Rankin (1996) destacam que a década de 1970 foi o marco inicial do debate sobre a integração das questões de gênero no Estado, em razão dos esforços promovidos pelos movimentos feministas e pela ONU para discutir, em âmbito internacional, os problemas enfrentados pelas mulheres no mundo.

A ONU, sensível às questões colocadas pelos movimentos feministas na esfera pública, elegeu o ano de 1975 como o Ano Internacional da Mulher. Com essa ação, a organização buscou traçar uma estratégia global para melhorar a qualidade de vida das mulheres no planeta por meio de um plano de ação mundial elaborado a partir da conferência realizada, na cidade do México, em homenagem ao Ano Internacional da Mulher (ARDAILLON, 2002).

Para Ardaillon (2002)⁵, as conferências mundiais representaram um papel significativo na discussão dos direitos das mulheres, na medida em que tiveram um impacto sobre a estrutura de gênero na maioria dos países-membros da ONU e foram importantes para legitimar a instauração de mudanças que buscaram influenciar o destino das mulheres no século XX.

Ao longo da I, II, III e IV Conferência das Mulheres, em 1975, 1980, 1985 e 1995 respectivamente, nota-se um aprofundamento do debate sobre a igualdade capaz de retirar as questões de gênero do domínio interno das jurisdições nacionais, para colocá-las em um espaço internacional, ocupando a esfera das preocupações globais.

O primeiro marco foi em 1975, quando a I Conferência Mundial sobre a Mulher trouxe para o centro das discussões temas como a igualdade, o

⁵ A Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW): Alicerce da Cidadania das Mulheres. Texto produzido para o II Colóquio de Direitos Humanos. São Paulo, Brasil, 2002.

desenvolvimento e a paz. A conferência, em seu documento final, deu destaque à defesa da inviolabilidade do corpo, tanto o de uma mulher como o de um homem, e enfatizou a importância do respeito ao corpo como elemento fundamental da dignidade humana e da liberdade.

Em 1980 acontece a II Conferência Mundial sobre a Mulher, em Copenhague. Nessa conferência são avaliados os progressos ocorridos nos primeiros cinco anos da década da mulher: o Instituto Internacional de Pesquisa e Treinamento para a Promoção da Mulher (INSTRAW) é convertido em um organismo autônomo no sistema das Nações Unidas, e a igualdade passa a ser debatida não apenas do ponto de vista jurídico, mas também do ponto de vista do exercício dos direitos, da própria participação das mulheres, da igualdade de oportunidades reais entre mulheres e homens e não só do reconhecimento nas leis⁶.

Em Nairóbi, na III Conferência Mundial da Mulher de 1985 notam-se intensos esforços na promoção de uma avaliação do que tinha sido a década da mulher, 1975/1985. Além de repetir temas debatidos nas conferências anteriores, como desenvolvimento e paz, a conferência reforça a importância de se avançar nas medidas de caráter jurídico, nas medidas para alcançar a igualdade na participação social, política e nos lugares de tomada de decisões.

A III Conferência buscou sensibilizar os governos a fim de que estabelecessem, segundo suas prioridades, as linhas de ação para alcançar a igualdade entre mulheres e homens, enfatizando que a igualdade incorporasse todas as esferas da vida social, da política e do trabalho⁷.

A IV Conferência Mundial sobre a Mulher aconteceu em Pequim, no ano de 1995, e causou grande impacto mundial, destacando-se tanto pela intensa participação dos chefes de Estado e sociedade civil como pelo enfoque dado à igualdade entre mulheres e homens. Embora houvesse um debate anterior que buscava revisar o tema da igualdade, foi na Conferência de Pequim que esse processo se ampliou – além de se falar nas mulheres, elaborava-se um conceito de gênero.

A conferência resultou na elaboração da Plataforma de Pequim, que representou um marco para a “agenda de gênero” no mundo ao oferecer uma nova forma de se pensarem as políticas públicas, a partir de uma análise de gênero, e ao elencar doze áreas críticas de preocupação⁸ que representam os principais obstáculos para o avanço das mulheres e exigem ações concre-

⁶ *Report of the World Conference of the United Nations Decade for Women: quality, development and peace*. New York: United Nations, 1980.

⁷ *Report of the World Conference to Review and Appraise the Achievements of the United Nations Decade for Women: equality, development and peace*. New York: United Nations, 1986.

⁸ A pobreza, a tomada de decisão, educação, direitos humanos, saúde, mídia, violência, meio ambiente, conflitos armados, crianças do sexo feminino, a igualdade econômica e máquinas estatais para a promoção das mulheres.

tas dos governos e da sociedade civil.

O novo campo de intervenção feminista criado em escala global pelas conferências da ONU exigiu muita negociação por parte das feministas, na tentativa de se construírem consensos em torno das propostas em pauta, tendo em vista a amplitude do espaço composto por atores e gestores políticos influenciados por diferentes contextos econômicos, sociais, culturais e religiosos.

Passado o momento dos embates e divisões que marcaram o momento do “boom” das conferências, é possível notar que as estratégias de *gender mainstreaming* enfrentam grandes desafios para que sejam efetivadas, como se verá a seguir.

Caminhos para a incorporação das questões de gênero nas políticas, programas e legislações

A Conferência de Pequim reconheceu a necessidade de que o foco passasse das mulheres para o conceito de gênero, admitindo que a estrutura da sociedade e todas as relações entre homens e mulheres nela presentes deveriam ser reavaliadas. Tal mudança de postura reafirmou os direitos das mulheres como direitos humanos e que a igualdade de gênero era uma questão universal fundamental para o desenvolvimento pleno das democracias. O conceito de gênero adotado na conferência já vinha sendo trabalhado nas Ciências Sociais desde a década de 1970 para teorizar a questão da diferença sexual.

Por meio do conceito de gênero, as relações entre mulheres e homens passam a ser vistas de uma perspectiva social, cultural e histórica, levando em conta os papéis socialmente atribuídos a cada um dos gêneros na sociedade, no trabalho, na política, na família, nas instituições e em todos os aspectos das relações humanas.

Para Heilborn (1991), gênero é um construto teórico que faz a distinção entre os atributos culturais alocados a cada um dos sexos e adimensão biológica dos seres. Conforme Scott (1995), o uso do termo surge como uma rejeição ao determinismo biológico implícito no uso de termos como “sexo” ou “diferença” sexual, buscando compreender o papel social de cada sexo.

Por mais que, inegavelmente, se reconheça o papel do conceito de gênero para o campo de estudos das mulheres, cabe considerar sua fragilidade e complexidade ao compará-lo, por exemplo, ao conceito das relações sociais de sexo também utilizado nesse mesmo campo. Segundo Devreux (2005),

nos estudos franceses em torno da dominação dos homens sobre as mulheres, gênero e relações sociais de sexo não são conceitos opostos. Frequentemente são usados como sinônimos, mas, em

meu entendimento, se distinguem sob muitos ângulos [...] o ponto mais importante reside na acentuação do fato de que as relações entre homens e mulheres constituem uma relação social. O gênero diz mais das categorias, da categorização do sexo que é resultado da relação, uma das modalidades pelas quais a relação social entre os sexos se exprime, mas não toda a relação (DEVREUX, 2005, p. 563).

Na mesma direção, Louis (2006) destaca que a questão teórica e política central é o fato de o emprego desse termo permitir a produção de análises que abstraem as relações patriarcais de dominação, podendo então ser empregado para justificar e legitimar a ausência de toda relação de dominação, de todo sistema de dominação, de todo pensamento sobre a dominação, de toda a dominação.

Para Scott (2012), em uma de suas discussões e revisões atuais sobre gênero, parece não haver um único lugar no qual o termo gênero possa confortavelmente ou finalmente repousar. E é justamente por isso que esses debates são políticos. Para a autora, as disputas políticas seguem a partir da incerteza sobre gênero e acrescenta que:

É esta luta política que eu penso que deve comandar nossa atenção, porque gênero é a lente de percepção através da qual nós ensinamos os significados de macho/fêmea, masculino/feminino. Uma “análise de gênero” constitui nosso compromisso crítico com estes significados e nossa tentativa de revelar suas contradições e instabilidades como se manifestam nas vidas daqueles que estudamos (SCOTT, 2012, p. 332).

Mensuradas algumas das complexidades do uso do conceito de gênero e do campo da luta política destacada por Scott que deste emerge, e que provavelmente não foram discutidas com exaustão nas arenas políticas das conferências da ONU, retomamos a sua discussão no âmbito das conferências.

O conceito de gênero é adotado a partir de uma intensa negociação entre as diferentes atrizes e atores políticos. Mesmo trazendo inovações no trato da discussão, o conceito de gênero adotado pela ONU, assim como nas Ciências Sociais, carrega muitas contradições e são apresentadas muitas críticas ao seu uso, seja do ponto de vista do movimento social ou dos governos.

O Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (CIPD), realizada na cidade do Cairo em 1994, apresentou o primeiro texto resultante de uma negociação intergovernamental das Nações Unidas a adotar o termo “gênero”. Segundo Alves e Correa (2009),

Sem dúvida, o conceito já era então conhecido e circulava em textos do sistema das Nações Unidas, especialmente documentos

de pesquisa. Contudo, no processo preparatório da CIPD (1993–1994), ele seria definitivamente legitimado enquanto linguagem de política pública global, a ser negociada pelos Estados membros das Nações Unidas. Até então, em textos do mesmo teor, especialmente documentos produzidos no contexto das análises sobre população e desenvolvimento, quando apontadas, as desigualdades entre homens e mulheres eram referidas a partir das categorias de *status* ou de papéis sociais (ALVES e CORREA, 2009, p. 127).

Durante o Comitê Preparatório para a Conferência de Pequim, em março de 1995, para evitar polêmicas geradas pela discordância do conceito por parte de grupos conservadores e religiosos que pressionavam os delegados a impedir que o termo gênero fosse incluído no documento, aconteceu uma reunião para avaliar a adoção do conceito. Alves e Correa (2009) destacam que o impasse foi resolvido antes da conferência quando um grupo técnico propôs a adoção do conceito como vinha sendo utilizado pela ONU, como um conceito que se refere às distintas relações e papéis que mulheres e homens exercem nas mais diversas sociedades.

O uso do conceito pelas instituições internacionais e pelos governos nacionais mostra que a integração das questões de gênero nas políticas, programas e legislações é um processo parcial e incompleto, no qual as instituições e políticas estão sempre tornando-o significativo e que deve ser visto como uma prática política e inescapavelmente implicada ao poder.

O conceito de *gender mainstreaming*, além de adotar o conceito de gênero para mensurar os impactos diferenciados que as políticas, programas e legislações têm para a vida de homens e mulheres, incorpora também os conceitos de empoderamento das mulheres e transversalidade das questões de gênero como elementos estratégicos a serem considerados para qualquer projeto de igualdade entre os gêneros.

O empoderamento enfatiza a importância do papel das mulheres como atrizes políticas, como agentes históricos capazes de adquirir controle sobre o seu destino, sobre decisões referentes à sua vida sexual e reprodutiva, e que o governo e a sociedade devem criar as condições para tanto e apoiá-las nesse processo.

De modo geral, o empoderamento significa a ação dos indivíduos quando participam de espaços de decisão e de consciência social dos seus direitos. O empoderamento das mulheres evidencia-se a partir de uma tomada de consciência individual e superação de uma situação particular em que se encontram, o que lhes permitirá alcançar uma compreensão das teias complexas de relações sociais construídas na desigualdade entre os gêneros e do reflexo dessas relações na economia, na política, na sociedade e na cultura. Em uma sociedade injusta, o empoderamento das mulheres não pode ser concretizado, e uma sociedade não pode ser considerada justa se as mulheres não são empoderadas (PITANGUY; BARSTED, 2011).

O empoderamento das mulheres em uma política de igualdade deve considerar como elemento estratégico a transversalidade que garantirá a sua transitoriedade nas instituições, corroborando para o seu fortalecimento. A transversalidade das questões de gênero, presente nos debates da IV Conferência, foi proposta pela primeira vez em 1985 na III Conferência Mundial sobre a Mulher. O conceito foi formalmente apresentado em 1995, na IV Conferência. A transversalidade de gênero busca assegurar que a perspectiva de gênero passe efetivamente a integrar as políticas públicas em todas as dimensões de atuação governamental. Assim, não basta ter órgãos especializados em políticas para as mulheres, é preciso que todo o aparato estatal, de acordo com sua atividade fim, contribua de alguma forma para a concretização da igualdade entre os gêneros.

Em linhas gerais, a transversalidade é um compromisso para garantir que cada parte de uma organização assuma a responsabilidade de assegurar que o impacto das políticas atinja igualmente homens e mulheres.

Dessa forma, para que uma política de igualdade seja bem-sucedida, precisa considerar a dimensão de gênero ao reconhecer que mulheres e homens têm papéis diferenciados nas sociedades e que esses papéis foram construídos pela cultura – e, portanto, podem ser desconstruídos em prol da igualdade; deve considerar o empoderamento das mulheres, pois uma política de igualdade não pode reforçar a submissão das mulheres nem se restringir ao assistencialismo; e a dimensão da transversalidade de gênero, uma vez que uma política de igualdade não deve se fechar ao “gueto” de um organismo de política para mulheres, precisa transitar na máquina estatal de forma ampla para que seu impacto seja maior.

A Plataforma de Ação de Pequim tornou-se o programa central para a organização das mulheres na primeira década do nosso século. Foi uma conquista significativa para os movimentos *feministas globalizados*⁹, mas também apresentou limitações. Para Barton (2004), o documento é forte em questões como a violência, a integridade corporal e o acesso igualitário aos recursos, bem como nas microrrespostas ao combate à pobreza na era da globalização. Por outro lado, é deficiente em questões que envolvem o reconhecimento da diversidade de opressões sofridas pelas mulheres no mundo e as causas sistemáticas da pobreza das mulheres.

Para Riddell-Dixon (2001), a plataforma de ação gerada pela conferência é uma grande realização, pois vai além dos documentos anteriores criados ao prescrever normas para melhorar a posição das mulheres no mundo. Em termos gerais, a IV Conferência buscou adotar uma plataforma de

⁹ Para Alvarez (2000), os feminismos se globalizaram em decorrência da capacidade de agregar bandeiras universais que afetam as mulheres em diversas partes do mundo, como é o caso da violência contra as mulheres, a desigualdade salarial, a sub-representação nos cargos de decisão, entre outras.

ação para examinar os principais obstáculos vivenciados pelas mulheres e as estratégias a serem adotadas pela comunidade internacional, sobretudo por governos nacionais, mas também por organizações internacionais, pelo setor privado, organizações não governamentais, instituições acadêmicas e de pesquisa e meios de comunicação de massa para remover os entraves ainda existentes que impedem as mulheres de poder gozar a totalidade dos seus direitos humanos e a participação plena e igual em todas as esferas da vida.

Os objetivos gerais da conferência traduziram muitas das demandas levantadas pelas feministas ao longo dos tempos, e talvez por isso seja possível elegê-la como a conferência que mais incorporou lutas feministas, a exemplo das relacionadas à promoção dos direitos políticos das mulheres, evidenciadas nas propostas que buscaram garantir a participação plena da mulher na vida política em igualdade de condições, a adoção de medidas para garantir às mulheres igualdade de acesso às estruturas de poder e ao processo de decisão, e sua participação em ambos.

Ao longo do documento nota-se a preocupação contínua em combater a exploração sexual; o tráfico para fins de prostituição; a desigualdade de gênero na gestão dos recursos naturais e na proteção do meio ambiente; as imagens estereotipadas das mulheres nos meios de comunicação e a desigualdade de acesso aos mesmos; e a participação nesses meios – todos eles temas recorrentemente debatidos pelas feministas.

Nem todas as demandas feministas foram atendidas na elaboração final da plataforma, o que é compreensível uma vez que o espaço da conferência também foi palco de acentuadas divergências culturais e religiosas que impediram o avanço das discussões de temas como aborto, sexualidade e orientação sexual. Ainda assim, a plataforma representou uma grande conquista dos anseios feministas de décadas, em várias partes do mundo, ao apresentar propostas e estratégias para nortear a elaboração das políticas públicas para as mulheres e, dessa forma, avançar para a igualdade entre os gêneros.

Após 18 anos da elaboração da Plataforma de Pequim, nota-se que ela não foi totalmente implementada pela maioria dos países do mundo. As nações que mais se aproximaram da sua implementação foram os países nórdicos, como Dinamarca, Finlândia, Islândia, Noruega e Suécia (THE GLOBAL GENDER GAP REPORT, 2012). Muitos obstáculos têm impedido que o compromisso com a integração das questões de gênero seja traduzido em ações políticas que tenham reflexo significativo na vida das mulheres como, por exemplo, o elevado índice de violência contra a mulher e a ausência das mulheres nos espaços de decisão.

A ONU estipulou que, para que as políticas públicas sejam significativamente reflexivas para as mulheres, a representação política feminina nas Câmaras legislativas não deve ser inferior a 30%. Entretanto, poucos países

conseguiram atingir esse índice. A lei das cotas, implementada em várias nações e que permitiu um pequeno crescimento da participação feminina na política, não teve o êxito esperado de estabelecer a paridade entre os gêneros, mas sem dúvida foi uma estratégia importante para garantir a presença das mulheres na política (MIRANDA, 2012).

Rankin e Wilcox (2004) argumentam que, embora a adoção do *gender mainstreaming* como uma estratégia central para as demandas de igualdade das mulheres perante os governos tenha criado novos espaços para a integração da análise de gênero nas políticas, não foi possível avançar em uma análise da política pública que abordasse a diversidade das mulheres de uma forma consistente.

As mulheres estão presentes na retórica e nas ações do Estado, especialmente graças aos esforços empreendidos pelos movimentos feministas e pela ONU. Desde então os Estados nacionais dirigem suas ações em políticas para as mulheres, interferem nas relações entre mulheres e homens e também incidem nas representações culturais, nos significados de ser mulher ou homem em diferentes sociedades. No entanto, em muitas ocasiões é possível notar que o caminho para a igualdade entre os gêneros é uma aspiração ainda distante da realidade das administrações locais e ou nacionais. Tal constatação se deve, entre outros motivos, à negligência do papel das mulheres como produtoras pelo Estado e ao direcionamento das políticas públicas para um recorte assistencialista que tende a reforçar a subalternização das mulheres.

No Brasil, como exemplo de política de recorte assistencialista para a mulher destaca-se o programa Bolsa Família, que aumenta a renda das mulheres mas não garante o seu empoderamento, uma vez que aumenta as suas responsabilidades com a gestão do benefício em prol da família e não em seu próprio proveito.

As políticas, na maioria dos casos, não estão atentas à diversidade e à pluralidade de papéis desempenhados pelas mulheres nas sociedades, o que torna a atuação dos movimentos feministas fundamental para evitar a invisibilidade das mulheres nas políticas. A posição de “*sentinelas da igualdade*”¹⁰, adotada pelas feministas nas mais diversas sociedades, busca impedir que mais equívocos possam ser cometidos pela gestão pública.

Mesmo que a igualdade entre os gêneros seja um projeto em fase inicial para a maioria dos países no mundo, como Brasil, China e Japão, por exemplo, são inegáveis os impactos que a “*agenda de gênero*” pós-plataforma de Pequim teve em várias partes do planeta ao oferecer uma nova forma de pensar as políticas públicas a partir de uma análise de gênero, como na Suécia, Nova Zelândia e Dinamarca.

¹⁰ A expressão “sentinelas da igualdade” é entendida aqui como um exercício contínuo de controle social das políticas que é desempenhado pelas feministas nas diversas sociedades.

Para os organismos da ONU, a igualdade entre os gêneros é vista como um fator fundamental para o desenvolvimento democrático de um país. As ações dos governos precisam ser pensadas com o recorte de gênero, ou seja, no momento da elaboração, da implementação e avaliação das políticas públicas os gestores e as gestoras públicas devem ter em vista as distintas necessidades e especificidades entre homens e mulheres.

Alvarez (2000) destaca que, para alguns funcionários públicos, a palavra “gênero” parece ter se transformado em um termo a mais no vocabulário técnico de planejamento. Tornou-se indicador neutro da modernidade, do desenvolvimento, em vez de significar um terreno ou domínio minado de relações desiguais de poder entre mulheres e homens, como propõem as feministas. O ponto de vista apresentado pela autora possibilita uma reflexão sobre o poder que as decisões políticas do Estado têm na adoção das questões de gênero pelos gestores públicos. Na medida em que os Estados dão um *status* secundário aos organismos e políticas de igualdade, estes, por sua vez, sofrem limitação no escopo da sua atuação junto aos gestores públicos, que são os atores fundamentais para a transversalização das questões de gênero na máquina estatal como um todo.

Verloo (2002) alerta que as questões de gênero nas instituições não podem ser desenvolvidas plenamente em um clima hostil que não permita a articulação das organizações feministas com as instituições. As organizações feministas, como unidades de igualdade de gênero, são um ativo valioso para a integração e se colocam como interventoras legítimas no processo político para a garantia dos direitos a todas as mulheres.

Os resultados das conferências foram sinalizados de forma mais concreta na década de 1990 com a incorporação do *gender mainstreaming*, com o empenho na criação de agências especializadas em articular, criar, implementar e monitorar as políticas de igualdade em vários países do mundo. A incorporação desses mecanismos para a igualdade mostra o resultado de um longo processo marcado pelo diálogo de vários atores, dos quais destacamos as feministas, os parlamentares e os gestores públicos.

A criação de agências responsáveis pela integração de gênero no Estado “com *status* de ministério” representou um avanço na implementação da Plataforma de Pequim. Porém, uma análise mais aprofundada pode mostrar que, em relação ao orçamento e ao poder de decisão, o peso da atuação dessas agências na estrutura dos governos é mínimo, o que demonstra que a igualdade entre os gêneros é um projeto que ainda não saiu do papel em muitas partes do planeta.

A disputa das temáticas de gênero nos espaços dos Estados nacionais implica, em muitos momentos, um constante enfrentamento com os valores culturais arcaicos presentes nas sociedades, as forças políticas de grupos conservadores e religiosos que não querem o avanço na garantia dos direitos

das mulheres e a influência do neoliberalismo nas políticas governamentais que visam restringir a intervenção estatal sobre a economia e o corte nos investimentos nas áreas sociais.

As maneiras com que o Estado “produz gênero” tendem a ser afetadas diretamente pelos interesses políticos, econômicos e sociais, que muitas vezes caminham na contramão dos interesses das mulheres. Desse modo, a resposta que os governos dão às demandas das mulheres tende a ser modificada por pressões externas (movimentos sociais, meios de comunicação, opinião pública, organizações internacionais), que criam os constrangimentos e as oportunidades políticas para o “engendramento” do Estado.

Considerações finais

Como se viu, a trajetória da integração das questões de gênero nas políticas, programas e legislações é resultado de uma disputa permanente entre distintos atores políticos. A distância entre o discurso e a prática da integração das políticas de gênero no Estado impede o avanço na criação dos Organismos de Políticas para as Mulheres e na elaboração e implementação das políticas de igualdade.

Por mais que o *gender mainstreaming* seja uma ferramenta inovadora para a gestão pública e para os projetos de igualdade entre os gêneros, a dificuldade de implementação evidencia que a ação dos governos nos seus espaços jurisdicionais caminha em direção oposta aos acordos firmados nas arenas internacionais a respeito das estratégias de igualdade de gênero propostas pela Plataforma de Pequim.

A integração das questões de gênero no Estado, nesse sentido, pode ser vista como uma decisão política de cada país, o que implica considerar o contexto que permite que uma estratégia de integração de gênero seja ou não incorporada pelo Estado e quais fatores estão envolvidos em uma decisão favorável ou desfavorável à adoção dessas estratégias.

Diante desse cenário dicotômico e controverso entre o compromisso retórico assumido pelos países-membros da ONU, com a adoção de práticas pró-igualdade, e a possibilidade real da adoção dessas práticas por esses países, os movimentos feministas se veem em uma posição de interlocutores permanentes nos diferentes países para que o debate sobre a igualdade de gênero não seja silenciado e as estratégias de integração de gênero nos Estados possam ser viabilizadas. Além disso, cabe também a esses movimentos impulsionar o debate sobre as demandas das mulheres nos parlamentos e nos órgãos de governo, com o objetivo de tornar as instituições mais sensíveis às questões de gênero.

Referências

- ALVAREZ, E. S. et al. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos**: novas leituras. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.
- ALVES, J. E. D; CORRÊA, S. Igualdade e desigualdade de gênero no Brasil: um panorama preliminar, 15 anos depois do Cairo. In: **Seminário Brasil**. Belo Horizonte: Abep, 11 e 12 ago, 2009.
- ARDAILLON, D. A. Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (CEDAW): Alicerce da cidadania das Mulheres. In: **II Colóquio de Direitos Humanos**. São Paulo, 2002.
- BARTON, C. **Global women's movements at a crossroads**: seeking definition, new alliances and greater impact. *Socialism and Democracy*, USA, v. 18, n. 1, 2004. p. 151-184.
- BEAUVOIR, S. **O segundo sexo**. São Paulo: Difusão Europeia do Livro. V. 2, 1967.
- CHAPPELL, L. A. **Gendering government**: feminist engagement with the State in Australia and Canada. Vancouver, Toronto: UBC Press, 2002.
- COBO, R. Multiculturalismo, democracia paritaria y participación política. **Política y Sociedad**, Madrid, n. 32, 1999.
- DEVREUX, A. M. A teoria das relações sociais de sexo: um quadro de análise sobre a dominação masculina. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 561-584, set./dez. 2005.
- THE GLOBAL GENDER GAP REPORT (GGGR)**. Geneva, Switzerland: World Economic Forum, 2012.
- HEILBORN, ML. Gênero e condição feminina: uma abordagem antropológica. **Mulher e políticas públicas**. Rio de Janeiro, IBAM/UNICEF, 1991. p. 23-28.
- LOUIS, M-V. Diga-me: o que significa Gênero? **Revista Sociedade e Estado**, v. 21, n. 3, p. 713-726, set./dez. 2006.
- MIRANDA, C. M. **Mobilização das mulheres em enunciados de jornais brasileiros (1979-1988)**. Dissertação (Mestrado) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- _____. **Integração de políticas de gênero no Estado**: Brasil e Canadá em perspectiva comparada. Tese (Doutorado) – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

PARENTE, T. G. Gênero e memória de mulheres desterritorializadas. **Art-Cultura**. Uberlândia, v. 9, n. 14, 2007.

PEDRO, J. M. Traduzindo o debate: o uso da categoria gênero na pesquisa histórica. **História**, São Paulo, v. 24, n. 1, 2005.

PERROT, M. **Os excluídos da história** – operários, mulheres e prisioneiros. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

PINTAGUY, J.; BARSTED, L. L. (Org). **O progresso das mulheres no Brasil: 2003-2010**. Rio de Janeiro: Cepia – Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação/ONU Mulheres, 2011.

RANKIN, L. P. **Experience, opportunity and the politics of place: a comparative analysis of provincial and territorial women's movements in Canada**. Ottawa: Carleton University, Department of Political Science, 1996.

RANKIN, L. P.; WILCOX, K. D. De-gendering engagement? Gender mainstreaming, women's movements and the Canadian Federal State. **Atlantis**, v. 29, 2004. p. 52-60.

RIDDELL-DIXON, E. **Canada and the Beijing Conference on Women: Governmental politics and NGO participation**. Vancouver: University of British Columbia Press, 2001.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Revista Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 2, n. 20, p. 71-99, jul./dez. 1995.

SCOTT, J. Os usos e abusos do gênero. **Projeto História**, São Paulo, n. 45, p. 327-351, dez. 2012.

SQUIRES, J. Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation. **Social Politics**, Oxford, v. 12 n. 3, 2005. p. 366-388.

VERLOO, M. The development of gender mainstreaming as a political concept for Europe. **Conference on Gender Learning**. Leipzig, 2002. p. 6-8.

Artigo recebido em 03-09-2013, revisado em 19-05-2014 e aceito para publicação em 11-06-2014.