

A GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COM A PERSPECTIVA DE GÊNERO COM ÊNFASE PARA O PODER LOCAL

Quelen Brondani de Aquino¹

Rosane T. C. Porto²

Resumo: O presente artigo tem por finalidade demonstrar a necessidade de se pensar a gestão das políticas públicas de maneira transversal com a perspectiva de gênero, reconhecendo-se no espaço local um ambiente favorável para a efetivação dos direitos da mulher. Desse modo, inicia-se o estudo, realizando-se uma abordagem aos preceitos conceituais e metodológicos das políticas públicas. Na sequência, passa-se a analisar a transversalidade de gênero das políticas públicas. Por fim, o espaço local enquanto ambiente favorável para efetivação dos direitos da mulher através das políticas públicas de gênero. Assim, o que se almeja é demonstrar que a presença das mulheres nos espaços de debate é fundamental para a concreção da equidade de gênero, por conta disso a abertura de espaços de participação na ambiência local favorece a busca pela concretização dos direitos da mulher.

Palavras-chave: Gênero; Gestão das Políticas Públicas; Espaço Local.

Abstract: This article aims to demonstrate the necessity of considering the management of public policies transversely with a gender perspective, recognizing the local space an enabling environment for the realization of women's rights. Thus begins the study, carrying out an approach to conceptual and methodological principles of public policy. Following, is going to analyze gender mainstreaming of public policy. Finally, the local space while favorable environment for realization of women's rights through public policies on gender. Thus, what we aim to demonstrate that the presence of women in positions of debate is fundamental to the concretion of gender equity, due to that the opening of spaces for participation in the local ambience encourages the quest for realization of women's rights.

Keywords: Gender; Management of Public Policies; Local Area.

¹ Mestre em Direito, com Bolsa Capes, pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Especialista em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local pelo Instituto Federal Farroupilha. Bacharel em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Integrante do grupo de pesquisas Direito, Cidadania e Políticas Públicas do Programa de Pós-graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Unisc. E-mail: quelenbrondani@yahoo.com.br

² Doutoranda e Mestre em Direito, área de concentração: Políticas Públicas de Inclusão Social e Especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Universidade de Santa Cruz do Sul UNISC. Policial Militar. Professora de Direito da Infância e da Juventude, na UNISC. Estuda temáticas voltadas a Segurança Pública, criança e adolescente, criminologia, gênero e Justiça Restaurativa. Integrante do Grupo Direito, Cidadania e Políticas Públicas coordenado pela Professora Pós-Doutora Marli Marlene Moraes da Costa. Professora convidada do Curso de Capacitação da Guarda Municipal - FADISMA. Professora convidada do Pós em Mediação de conflitos e Justiça Restaurativa da IMED/Passo Fundo, 2012-2013. Concluiu em maio/2013 o Curso de Capacitação de Conciliadores, promovido pela Escola Superior da Magistratura. AJURIS. Conciliadora lotada no Núcleo de Conciliação e Mediação em Santa Cruz do Sul. Possui Curso de Facilitadores em Círculos de Justiça Restaurativa e de Construção de Paz- AJURIS. E-mail: rosaneporto@unisc.br

1 Considerações Iniciais

A desigualdade de gênero apresenta-se como verdadeiro entrave para o Estado Democrático de Direito, ela se qualifica como elemento que prejudica a democracia, enfraquece a legitimidade legislativa do Estado e causa sérias consequências ao modo de viver em sociedade. Por conta disso, a abertura de espaços de participação favorece a justiça social, possibilitando a diminuição das desigualdades, apresentando-se como elemento de qualificação no debate e para o empoderamento das mulheres, que foram, por muito tempo, afastadas dos assuntos de interesse público e ainda hoje experimentam as consequências dessa exclusão.

Nessa perspectiva, a presença das mulheres nos espaços de debates e decisão torna-se imprescindível para a concreção de uma sociedade equilibrada e harmônica. Afinal, o processo de descentralização e de divisão do poder abre novos canais de possibilidades e de criação, apontando um outro desenho de definição de políticas públicas transversais voltadas à equidade, com especial atenção para as potencialidades femininas e masculinas da sociedade.

Assim, o presente artigo tem por objetivo demonstrar a necessidade de se pensar a gestão das políticas públicas de maneira transversal com a perspectiva de gênero, reconhecendo-se no espaço local o ambiente favorável para a efetivação dos direitos da mulher. Para tanto, inicia-se o estudo, realizando-se uma abordagem aos preceitos conceituais e metodológicos das políticas públicas. Na sequência, passa-se a analisar a transversalidade de gênero das políticas públicas. Por fim, o espaço local enquanto ambiente favorável para efetivação dos direitos da mulher através das políticas públicas de gênero.

2 As Políticas Públicas no cenário Contemporâneo: contextualizações metodológicas e conceituais

A Constituição Federal de 1988 representou o início da reforma estatal para colocar em prática a democratização do acesso a serviços e à participação cidadã. Assim, ocorreu, nesse período, um deslocamento para o foco das políticas públicas no Brasil, partindo-se para a produção de políticas que se destinassem a examinar as verdadeiras necessidades sociais, e, nesse sentido, a possibilidade das necessidades aludidas acabarem afetando as estratégias dos gestores públicos na tomada de decisões. (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007)

Nessa ótica, Hochman, Arretche e Marques (2007, p. 15) salientam que essa forma “mais inclusiva” de participação social conduziu a uma agenda de pesquisa que buscou, dentre outras coisas, “interpretar as políticas estatais sob a ótica de seu potencial de transformação da cultura política e das relações entre o Estado e os cidadãos”. Aduzem os autores que, no Brasil, os estudos voltaram-se, principalmente, para as transformações que vinham ocorrendo, dentre elas, a descentralização, a reforma política e a emergência de novos formatos de participação política.

Diante do contexto vigente, verifica-se que a inclusão da questão de gênero para o viés das políticas públicas ocorreu como parte do processo de redemocratização, representando a inserção de novos atores no processo político e, assim, a inclusão de novos temas na agenda pública do Estado. Farah (2004) ressalta que “os movimentos sociais que participaram da luta pela redemocratização do regime tinham as mulheres como um de seus integrantes fundamentais” e, por conta disso, ratifica as palavras de Lobo, quando lembra que a história ignora que os principais “atores” dos movimentos sociais eram, na verdade, “atrizes”.

Trata-se de consideração importante, pois como elucidou Farah (2004), tais movimentos representam a constituição das mulheres como “sujeito coletivo” e, sobretudo, sujeitos de direitos, representando, ainda, o momento em que elas deixaram a esfera privada e principiaram a atuar no espaço público, dando publicidade a temas até então considerados como assuntos inerentes à “esfera privada”.

Com o avanço do processo democrático e a redefinição das políticas públicas no país, adveio, então, o surgimento de políticas que contemplassem a questão de gênero. Mas antes de adentrar em tal esfera, é imprescindível a compreensão de alguns conceitos que perfazem o universo das políticas públicas.

De modo geral, Schmidt (2008, p. 2311) assinala que o termo “políticas públicas” é utilizado com diferentes significados, ora indicando uma determinada atividade, ora um “propósito político” e, em outras vezes, “um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa”. Assim sendo, para entender as políticas públicas, o autor adota conceitos de estudiosos da área, ensinando que as políticas públicas são um conjunto de ações adotadas pelo governo, a fim de produzir efeitos específicos ou, de modo mais claro, a soma de atividades do governo que acaba influenciando a vida dos cidadãos.

Ao encontro de tais assertivas, de maneira mais abrangente, Cavalcanti (2009, p. 7) conceitua políticas públicas como:

Entende-se por políticas públicas o conjunto de ações coletivas que garantem **direitos sociais**, por meio das quais são distribuídos ou redistribuídos bens e recursos públicos, em resposta às diversas demandas da sociedade. As políticas públicas são fundamentadas pelo direito coletivo, são de competência do Estado e envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre o Estado e a sociedade civil. (grifo do autor)

Complementando esse rol de conceituações, a doutrina diferencia os distintos modelos de políticas, de tal modo que quatro tipos são apresentados: as distributivas, responsáveis pela distribuição de recursos para a sociedade, regiões ou segmentos específicos; as redistributivas, que deslocam recursos das camadas sociais mais abastadas para as menos privilegiadas; as regulatórias, responsáveis por regulamentar e normatizar o funcionamento de serviços públicos; e as constitutivas ou estruturadas, que definem procedimentos gerais de uma política. (SCHMIDT, 2008)

Ressalta-se que as políticas são o meio de ação do Estado, através delas, a União, os Estados e os Municípios conseguem concretizar direitos e garantias fundamentais, por isso, diferenciar os conceitos metodológicos de uma política pública é fundamental para a compreensão da dimensão e da importância das fases que a definem, desde a sua criação até a avaliação de seus resultados.

Assim compreendida, o processo de elaboração de uma política principia com a “percepção e definição de problemas”, sem essa avaliação inicial, a política não adquire nenhuma razão de existir, conforme destaca Schmidt (2008, 2314). Desse modo, não basta apenas o reconhecimento de uma dificuldade ou situação problemática, é preciso transformá-la em um problema político. É imperioso também que tal questão desperte o interesse não só do governo, mas, principalmente, da sociedade e, como geralmente, a comoção social acontece primeiro, ela acaba tornando-se o órgão propulsor para que determinada situação ocupe o rol de prioridades do governo. Tal constatação explica porque razão as políticas de gênero, somente na última década, passaram a ser prioridade, posto que, até pouco tempo, as mulheres eram detentoras de raríssimos direitos e se, nesse caso, regredir-se ainda mais na linha do tempo, verificar-se-á que sequer elas eram consideradas “indivíduos”.

A segunda fase, que configura a formulação da política pública, começa no momento em que se define a maneira como o problema será solucionado, quais os elementos e as alternativas que serão adotadas. Trata-se de uma fase de negociações e conflitos entre os agentes públicos e os grupos sociais interessados. Segundo Schmidt (2008, p. 2318):

[...] a formulação de uma política nunca é puramente técnica. É sempre política, ou seja, orientada por interesses, valores e preferências, apenas parcialmente orientada por critérios técnicos. Cada um dos atores exibe sua preferência e recursos de poder.

Nesse ponto, é importante definir as diretrizes, os objetivos e, principalmente, a atribuição de responsabilidades, a fim de deixar claro quem são os responsáveis pela execução das políticas. Dessa maneira, elas tomam forma através dos planos ou de programas, os quais, por sua vez, originam projetos e ações.

A implementação, propriamente dita, compreende a terceira fase de uma política, trata-se da concretização da formulação, é o momento de executar aquilo que foi planejado. Nesse instante, geralmente, acabam acontecendo adaptações e adequações, por isso, um elemento fundamental é a articulação entre o momento de formulação e de implantação de uma política, de tal sorte que os agentes responsáveis por essas duas fases devem estar entrosados, compartilhar informações e participar ativamente dos processos.

Por último, e quem sabe a mais importante etapa, inicia-se o momento de avaliação de uma política, haja vista que não basta apenas criá-la, implementá-la, sem estar disposto a fazer uma análise minuciosa dos resultados obtidos, dos êxitos e das dificuldades apresentadas, do estudo de sua efetividade e eficiência. O ideal, no processo de avaliação, é justamente delinear se a política atingiu os objetivos ao qual se propôs, assim como determinar se é conveniente que determinada política mantenha-se ou modifique-se.

No Brasil, ainda é muito frágil o processo de avaliação de uma política. Em geral, esta etapa resume-se em massa de manobra para políticos utilizarem-se de pseudorresultados com o propósito de campanha para novas eleições a fim de se manterem no poder. Por isso, muitas vezes, os processos avaliativos atuais acabam tendo pouca credibilidade junto à sociedade. É necessário, portanto, a conscientização da real importância que essa fase assume no processo de estudo e análise de uma política pública, uma vez que pode ocorrer, caso seja avaliada de

maneira equivocada, que determinadas políticas caiam em desuso ou no esquecimento.

Diante do exposto, a compreensão sobre o tema políticas públicas torna-se mais contundente quando aliada ao cenário da administração pública. Vislumbra-se, no contexto atual, que na medida em que as políticas públicas são direcionadas a programas sociais, de modo a garantir direitos, especialmente das classes menos privilegiadas, os desafios à gestão das organizações públicas aumentam, tornando-se imperioso o equilíbrio entre a assistência aos indivíduos e as demandas de uma economia competitiva. Quando isso acontece, pode-se afirmar que o princípio da eficiência da administração pública está sendo posto em prática pelos seus gestores. Assim, passar-se-á a analisar a necessária adoção da transversalidade das políticas públicas com a perspectiva de gênero pelos gestores públicos enquanto medida para garantir os direitos das mulheres.

3 A Gestão das Políticas Públicas: a necessária transversalidade das Políticas Públicas com a perspectiva de Gênero

Com o processo de redemocratização ocorrido a partir dos anos 1980, no Brasil, passou-se a verificar a necessidade da reformulação dos modelos tradicionais de administração pública, através da implementação de modelos mais democráticos e participativos, capazes de coordenar e gerenciar as atividades da Administração. Contudo, o que se verifica nos modelos clássicos da administração, fundamentados pelo direito administrativo, são formas insuficientes para atender às necessidades prestacionistas do Estado Social. Conforme descreve Bercovici (2006. p. 147):

A Administração Pública brasileira está bem longe das exigências do desenvolvimento. Sua organização é tradicional, com modificações, geralmente, realizadas de maneira improvisada, mas sem uma transformação fundamental para que o Estado pudesse promover o desenvolvimento. A Administração Pública (e o direito administrativo) está voltada para o modelo liberal de proteção dos direitos individuais em face do Estado, não para a implementação dos princípios e políticas consagrados na Constituição.

De outro modo, destaca-se que, a partir das concepções neoliberais e embasadas nas ideias de estado mínimo e gestão por resultados, as organizações públicas passaram a adotar as características que impulsionam o mercado,

reconhecendo o cidadão como cliente e, por conta disso, empregando novos mecanismos de gestão, baseados nos fundamentos que balizam as relações privadas, conforme aludem Oliveira, Sant'anna e Vaz (2010).

A partir dessas novas demandas, também são necessários novos modelos de gestão, que sejam capazes de dar respostas e promover resultados mais adequados às necessidades do desenvolvimento capitalista. Segundo ressaltam Oliveira, Sant'anna e Vaz (2010, p. 1458), ao citar os ensinamentos de Bresser Pereira e Silva:

Como decorrência, registram-se severas críticas aos modelos prevalentes de administração pública, assim como intensa mobilização política e ideológica para a construção e legitimação de um *novo modelo de gestão pública*, calcado em conceitos mais *modernos*, tais como inovação gerencial, autonomia administrativa, descentralização, delegação de autoridade. (Grifo do autor)

Nessa perspectiva, as características que definem a gestão pública brasileira, nos dias atuais, dão conta da “adoção de conceitos, discursos e práticas gerenciais típicas do mundo corporativo”, ademais, importa destacar que a “criatividade, postura empreendedora, inovação gerencial, gestão por resultados, contratos de gestão, gestão por competências são alguns dos termos e expressões que, paulatinamente, aderem ao vocabulário cotidiano das diversas instâncias da gestão pública nacional”. (OLIVEIRA; SANT'ANNA; VAZ, 2010, p. 1454-1455)

Entende-se, nesse novo cenário, que o Estado, através da gestão, deve assumir o papel principal como promotor de direitos fundamentais e sociais. Constata-se, portanto, que o papel dos agentes públicos como gestores deve assumir essa consciência, bem como reconhecer a dimensão política da incessante necessidade de superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado.

Por conta disso, compreende-se que as políticas públicas são os elementos adequados para a efetivação de direitos fundamentais e sociais, sejam eles individuais ou coletivos, nesse trabalho delimitando-se aos direitos das mulheres. Diante desse cenário e com base nos conceitos abordados anteriormente sobre políticas públicas, torna-se evidente que os principais atores responsáveis pela formulação e pela implementação dessas políticas são os funcionários públicos, aos quais cabe, principalmente, a função de administração pública. Nesse sentido, Lynn Jr. (2010, p. 33) argumenta que “poucas leis e políticas públicas são autorrealizáveis

e, em sua formulação, todos devem se beneficiar da visão e da experiência gerencial”, por conta disso é imprescindível “o uso responsável e competente da autoridade pública pelos gestores”.

Além disso, acresce Lynn Jr. (2010, p. 34) que a gestão pública é um modo de “governança”, ou seja, “uma formalização constitucionalmente apropriada do arbítrio gerencial destinado a capacitar o governo a colocar em prática a vontade do povo”. De outra banda, a doutrina moderna considera a gestão pública uma arte, em função de que os atores desempenham as funções gerenciais com habilidade e responsabilidade ímpar.

Assim posto, para definir gestão pública responsável, Lynn Jr. (2010) assinala quatro qualidades distintas e comprováveis: a imputabilidade, o julgamento, o equilíbrio e a racionalidade. Desse modo, para que a gestão das políticas públicas torne-se um mecanismo de promoção dos direitos e garantias do cidadão, é imprescindível, conforme já referenciado, que os gestores e os funcionários dos organismos públicos estejam integrados à sociedade, para que, com tal parceria, fomentem-se, cada vez mais, a participação dos cidadãos nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, que atendam efetivamente às necessidades da comunidade.

A partir dessa conjuntura, é mais fácil promover a integração do Estado (através dos gestores) com a sociedade nas comunidades locais, propiciando-se um ambiente marcado pela espontaneidade e pelo voluntarismo coletivo. Assim, ensina Milani (2008, p. 574) que os atores locais têm um papel primordial na renovação do processo de formulação de políticas públicas locais. Por conta disso, “a aplicação do princípio participativo pode contribuir na construção da legitimidade do governo local, promover uma cultura mais democrática, tornar as decisões e a gestão em matéria de políticas públicas mais eficazes”.

Seguindo esse enfoque, são interessantes os ensinamentos de Costa e D’Oliveira (2013, p. 128):

Não se pode compreender, por isso, a gestão pública de uma maneira simplista, mas inversamente. Isso porque os gestores de sucesso são caracterizados como empreendedores dispostos a assumir riscos, determinados, imaginativos e intuitivos, além de, principalmente, propensos à ação. Infere-se, portanto, face ao brevemente exposto, que, para existir uma gestão pública eficaz, é primordial, de antemão, que os gestores públicos dominem a sua própria arte. Concatenado a essa tendência, está a de democracia participativa, em que há um efetivo envolvimento dos cidadãos na formulação de políticas públicas, com a consequente e eficaz implementação.

Por conseguinte, um dos maiores desafios dos gestores locais é dar impulso à inserção dos cidadãos nos processos participativos, bem como fomentar a criação de redes, de modo a atender as demandas locais, contribuindo, assim, para a construção da cidadania, a fim de que se aumente a confiança dos atores sociais e diminuam as incertezas. E, por fim, gerar ações públicas, especialmente as políticas sociais, que promovam, efetivamente, direitos e garantias fundamentais de todos os cidadãos.

Acontece que, ao adentrar-se no campo das políticas de gênero, conforme elucidou Cavalcanti (2009, p. 9), “o respeito à especificidade de homens e mulheres constituem elementos básicos de uma nova estruturação social e de direitos”, de maneira que, quando se trata de relações de gênero, a autora constata que a gestão governamental não tem incorporado essa perspectiva de maneira satisfatória. Para que isso ocorra, Cavalcanti (2009, p. 9) alude que se faz necessária a comunhão de esforços tanto na esfera dos direitos individuais como dos direitos coletivos. Para a estudiosa, essa união tem como finalidade a promoção de “políticas públicas universais e voltadas para grupos específicos”, bem como as “articulações institucionais, nas quais a sociedade possa controlar sua vigência e sua qualidade”.

Do mesmo modo, Costa (2011, p. 194) ensina que “outro aspecto fundamental está ligado a transversalidade na perspectiva de gênero, ou seja, rearticular ações políticas e sociais sob o olhar de gênero”. É preciso, pois, se (re)pensar as políticas públicas por meio da transversalidade de gênero, buscando a redefinição dos papéis sociais assumidos ao longo da história e que ajudaram, involuntariamente, a construir as diferenças entre homens e mulheres.

Central à visão de Bandeira (2005, p. 5), a transversalidade de gênero nas políticas públicas compreende a noção de elaborar mecanismos que permitam orientar uma nova perspectiva de competências, sejam elas políticas, institucionais ou administrativas, trata-se pois da responsabilidade dos atores públicos para com a superação das desigualdades de gênero, nas distintas esferas do governo. Para a autora, com a transversalidade seria possível garantir “uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres”.

Assim, Costa (2011, p. 206) ensina que essa nova tendência de olhar as políticas públicas com a perspectiva de gênero garante “o respeito às diferenças entre homens e mulheres, como elementos fundamentais para construção e estruturação da sociedade e dos direitos”.

Nesse aspecto, a transversalidade das políticas públicas vai ao encontro da busca pela promoção e efetivação do exercício da cidadania, que dizem respeito a todos os cidadãos, sejam eles homens ou mulheres. A violência contra a mulher tem se demonstrado a expressão máxima de desigualdade de gênero, por isso essa questão tem sido um dos eixos prioritários da Secretaria de Políticas para as Mulheres, principalmente no processo de formulação e implantação das políticas públicas para as mulheres. (COSTA, 2011, p. 206)

Nessa perspectiva, as políticas públicas não devem ser entendidas como programas que se dividem por setores de acordo com as necessidades do Estado, ao contrário, elas devem estar constantemente interligadas e serem compreendidas a partir da própria construção de instituição e processo políticos, quais estão intimamente interligados com todas as questões que regem uma sociedade

Para Johnson (2007), a transversalização sob a perspectiva de gênero, se traduz na prática, em uma ideia de que todos os atores sociais que normalmente incidem no processo de elaboração das políticas públicas tenham que incluir, nestas mesmas políticas, uma perspectiva de gênero. A ideia da transversalização é de que todas as políticas públicas que se implementam tenham uma perspectiva de gênero, que exista, desde o momento de identificação do problema, uma consciência de que este problema pode afetar de maneira diferente a homens e mulheres e que, para tanto, as soluções também podem ter um impacto diferenciado.

Nesse contexto, Labrecque (2010) fazendo alusão aos estudos de Sylvia Walby, destaca que:

a transversalização do gênero é, ao mesmo tempo, um conjunto teórico e um conjunto de práticas. Enquanto conjunto teórico, a transversalização do gênero consiste em revisar os conceitos-chave que possibilitam um entendimento mais adequado de um mundo enquanto elemento estruturado em função do gênero, em vez de propor uma teoria separada do gênero. Enquanto conjunto de práticas, a transversalização do gênero constitui uma nova estratégia para o desenvolvimento como processo estruturado em função do gênero.

Não obstante, a experiência demonstra que quando as responsabilidades são de muitos, na maioria das vezes o que ocorre é que ninguém as assume. Por esta razão, deve haver uma organização por parte do Estado no sentido de implementar e coordenar as políticas públicas de gênero. Sem o Estado assumir esse papel, dificilmente se logre êxito neste processo de transversalização.

As vezes a própria estrutura do Estado opera contra a função de coordenador e articulador de uma política pública, indo de encontro ao novo modelo de gestão pública, isso porque os Estados modernos geralmente possuem uma estrutura que é muito setorial, ou seja, elaboram-se políticas públicas para cada setor e nenhuma delas se cruza com as demais em nenhum momento. Portanto, é fundamental que existam mecanismos de articulação dentro e entre os organismos do Estado e dos municípios que formalizam a implementação e a execução de políticas públicas de gênero.

Ao encontro de tudo que foi exposto, a Secretaria de Políticas para as Mulheres (BRASIL, 2013, p. 10) esclarece que “por meio da gestão da transversalidade é possível a reorganização de todas as políticas públicas e das instituições para incorporar a perspectiva de gênero, de modo que a ação do Estado como um todo seja a base da política para as mulheres”. Nessa perspectiva, durante a elaboração de todas as políticas públicas, em todas as suas fases, uma pergunta torna-se imprescindível: “Como é possível contribuir para sedimentar a igualdade de gênero?”

Verifica-se, portanto, no âmbito dessas políticas, a inserção do paradigma da responsabilidade compartilhada, vez que “não cabe apenas ao organismo de políticas para as mulheres promover a igualdade de gênero, mas a todos os órgãos dos três níveis federativos”. (BRASIL, 2013, p. 10)

Assim, para que ocorra a transversalização das políticas sob a perspectiva de gênero é imprescindível a reorganização dos processos políticos com o viés da equidade de gênero em todas as políticas, ações e programas do governo, em todos os níveis e fases. Nesse diapasão, o Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, tem por pressuposto a transversalidade de suas ações, tanto no âmbito horizontal (entre os ministérios) quanto no vertical (porque ele responde nos níveis estadual, distrital e municipal às conferências realizadas nesses âmbitos e também porque precisa da parceria dos governos estaduais, distrital e municipais para melhores resultados).

Diante de tudo que foi exposto, vislumbra-se que o poder local é o espaço adequado para a efetivação dos direitos da mulher por meio das políticas públicas transversais de gênero, conforme passar-se-á a demonstrar.

4 O Poder Local e a efetivação dos direitos da mulher através das políticas públicas de gênero

O empoderamento da mulher traduz-se como um desafio a inclusão social e ao exercício da cidadania ativa, configurando-se enquanto um desafio contemporâneo a fim de se alcançar a tão almejada igualdade substancial, especialmente pela articulação da transversalidade de gênero nas políticas públicas.

Assim, a participação deve ser constante, portanto, a promoção do empoderamento das mulheres acaba gerando a consolidação das envolvidas para garantir a concretização das políticas públicas de gênero. Hermany e Pereira (2011, p. 222) ensinam que empoderamento “significa a conquista de direitos de cidadania, uma vez que tem como fundamento a emancipação do cidadão. Empoderar denota o desenvolvimento do cidadão, com o objetivo de tomar posse de seus direitos fundamentais”.

Nesse sentido, a cidadania só estará sendo efetivada se os diferentes agentes sociais integrarem-se na busca pela solução de conflitos sociais, o que se dá com a organização, o associativismo e a constante ampliação da rede que as comunidades estão inseridas, de modo que se estará promovendo, acima de tudo, a emancipação social.

[...] o empoderamento social, ainda que em menor escala, tem a possibilidade de gerar estabilidade ou governabilidade. Significa que o empoderamento pode ser visto de duas formas: sob a ótica de um verbo transitivo e intransitivo. (...) empoderamento pode ser visto com o significado de “dar poder a outros”, ou seja, transitivamente, e, intransitivamente, como um processo de aumento de autoestima e influência sobre a vida das próprias pessoas. (HERMANY; PEREIRA, 2011, p. 223)

Sob esse enfoque, as mulheres, ao exercerem uma cidadania ativa, tornam-se portadoras de direitos, e, portanto, capazes de abrir novos espaços para a participação política. Nessa mesma conjuntura, são elucidativas as palavras de Costa e Reis (2012, p. 381) “a conquista da cidadania é uma luta que se dá cotidianamente, quando o cidadão faz uso das prerrogativas que lhe são asseguradas e tenta ampliá-las”. Por oportuno, o exercício da cidadania deve tornar-se uma atitude ativa e uma ação permanente da população, em favor da sua comunidade, por isso o espaço público torna-se o cenário adequado para a sua efetivação.

O diferencial para o efetivo exercício de uma cidadania ativa está pautado no espaço público onde é possível atribuir e assegurar à comunidade “o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento”. (MARTINS, 2002, p. 52). Enquanto agente, a comunidade tem a oportunidade de intervir e auxiliar na exposição de demandas e necessidades locais. Contudo, o maior desafio é fazer com que os atores e atrizes sociais assumam essa condição destacada e ativa, de modo que se tornem protagonistas do desenvolvimento, conscientes de que se trata de um processo que deve ser empreendido individualmente por cada pessoa, e que assim estar-se-á exercitando a cidadania. Especialmente porque a participação pessoal, de acordo com Martins (2002, p. 52), deve levar em consideração a necessidade de formação de “tomada de consciência” e de “senso crítico”, por sua vez, nas palavras do autor, “sobretudo quando não estimulados e mesmo sufocados por períodos de pouca ou nenhuma democracia”.

Resta evidente, portanto, que é no espaço público, na própria comunidade, que o indivíduo deixa o plano da abstração e passa a ser entendido enquanto parte integrante de todo processo democrático e cidadão. É no espaço público que o indivíduo torna-se efetivo protagonista de uma cidadania ativa, capaz de transformar o modo de agir do Estado Democrático.

Nesse contexto, é possível constatar que o Brasil tem demonstrado um espaço de experiências inovadoras quando se refere a mecanismos de participação democrática. Denominadas de democracia participativa, os orçamentos participativos, os conselhos e as conferências temáticas são alguns exemplos das diversas experiências nessa área. Tratam-se, pois, a grosso modo, de mecanismos a disposição da comunidade que possibilitam a participação, a representação e a deliberação por parte dos cidadãos e cidadãs, em sua maioria versando sobre a temas de direitos sociais.

Sob esse enfoque, tem-se que as conferências nacionais de políticas públicas seguem dinâmica em certa medida articulada com os respectivos Conselhos temáticos. Assim, as conferências são espaços de debate que possibilitam a definição de diretrizes políticas, que contam com uma maior variedade de representantes da sociedade civil, possuindo uma maior incidência sobre a agenda política não apenas em âmbito nacional, mas também no âmbito local.

Então, a função do Estado como formulador e irradiador de políticas públicas capazes de continuar a promover o Estado de bem-estar conquistado ao longo de

lento processo histórico onde se afirmaram os direitos sociais e o esgotamento de possibilidades políticas e econômicas levou a uma revisão do seu papel no processo de condução do desenvolvimento e na garantia do conjunto mínimo de direitos da população em geral, já que diante das novas exigências do neoliberalismo e da globalização, esse fenômeno se reforça quando o Estado parece deixar de ser o protagonista principal na cena político-jurídico-institucional, passando a compartilhar com outros atores os papéis de encaminhamento e alternativas a um novo tipo de sociabilidade.

Nesse viés, para alcançar seus objetivos, as possibilidades de atuação do governo devem direcionar suas ações para o espaço local, e as políticas de gênero devem ser condicionadas pela estrutura social, cultural e organização econômica de cada localidade, vez que existe enorme diferenciação de cidade para cidade, em função, principalmente, do porte e da complexidade das relações sociais de seus indivíduos. Então, as ações do governo devem ser pensadas e planejadas para se alcançar o desenvolvimento social e a tão almejada equidade de gênero, erradicando-se qualquer forma de discriminação, com o viés para o caráter humano, ou seja, considerar que o homem é simultaneamente sujeito e beneficiário das ações. Diante disso, surge a premissa inquestionável da participação ativa das pessoas que envolvem o meio social.

Mas, antes de se adentrar nesse campo, é fundamental que se compreenda o desenvolvimento social e local, enquanto estratégia de planejamento e ação. Nas palavras de Martins (2002):

(...) o desenvolvimento local aparece num contexto em que se esgotam as concepções de desenvolvimento associadas a progresso material (acúmulo de riquezas), pessoal (“ganhar a vida”) e ilimitado (“quanto mais melhor”), mas sobretudo é um produto da iniciativa compartilhada, da inovação e do empreendedorismo comunitários. **Mais do que um conceito, o desenvolvimento local é, na verdade, um evento *sui generis*, resultante do pensamento e da ação à escala humana, que confrontam o desafio de enfrentar problemas básicos e alcançar níveis elementares e auto-referenciados de qualidade de vida na comunidade.** (MARTINS, 2002, p. 51) (Grifo nosso)

É justamente, quando se fala em “qualidade de vida na comunidade” que as diferenças aparecem como uma das principais necessidades dos atores sociais, portanto é preciso promover o desenvolvimento, relacionando-o com o cenário em que se apresenta a dinâmica de vida. Nesse contexto, a dimensão humanística do desenvolvimento está fundamentalmente na valorização das pessoas que estão em seu entorno. Por isso que o diferencial do espaço local está, de acordo com Martins

(2002, p. 52), em atribuir e assegurar à comunidade “o papel de agente e não apenas de beneficiária do desenvolvimento”.

Enquanto agente, a comunidade tem a oportunidade de intervir e auxiliar na exposição de demandas e necessidades locais. Contudo, o maior desafio é fazer com que os atores sociais assumam essa condição destacada no processo de formulação de políticas públicas, que se tornem protagonistas do desenvolvimento, conscientes de que se trata de um processo que deve ser empreendido individualmente por cada pessoa, e que assim estar-se-á exercitando a cidadania. Especialmente porque a participação pessoal, de acordo com Martins (2002, p. 52), deve levar em consideração a necessidade de formação de “tomada de consciência” e de “senso crítico”, por sua vez, nas palavras do autor, “sobretudo quando não estimulados e mesmo sufocados por períodos de pouca ou nenhuma democracia”.

Diante do que foi exposto, constata-se que os espaços locais são fundamentais para a efetivação das políticas públicas, é no município que grande parte delas são executadas, tendo em vista sua autonomia e a aproximação com os cidadãos a que se destina. Contudo, conforme já referido, de acordo com os ensinamentos de Hermany e Pereira (2011, p. 218), “deve-se romper com a idéia de cidadão somente como destinatário das políticas públicas, e trazê-lo para uma cidadania efetivamente ativa, e inclusive emancipatória, que apenas será construída através de uma interação entre o espaço público e a sociedade”.

Enfim, é no espaço local, na própria comunidade, que o indivíduo deixa o plano da abstração e passa a ser entendido enquanto parte integrante de todo processo de políticas públicas, desde o momento de reconhecimento dos problemas, auxiliando na identificação de suas especificidades e necessidades concretas, até na avaliação e monitoramento das ações.

Por conta disso, a atuação dos atores sociais na esfera local, a partir do município, permite a efetivação de sua atuação na construção e formação de decisões públicas decorrentes da apropriação do espaço público pela sociedade. Os gestores municipais, por seu turno, devem atuar de acordo com os interesses locais. Assim, destacam Reck e Hermany (2010, p. 77) que o espaço local é um *locus* especial para a formação de uma esfera pública. Do mesmo modo, “o espaço local permite que seja mais facilmente operacionalizável a ligação da esfera pública com a Administração”.

De acordo com Costa e Reis (2010), a esfera pública é um local de aprendizagem social, além disso, possibilita a participação dos cidadãos, tornando-se, portanto, o local em que os cidadãos aprendem com o debate público. O conceito de esfera pública perpassa também pelo princípio da transparência pública e deve estar presente na organização interna da administração pública, especialmente, no momento de elaboração das políticas públicas.

Diante dessa perspectiva, é mister destacar que o espaço local é um ambiente propício à participação do cidadão e ao fortalecimento da cidadania. Para Costa e Reis (2010, p. 104), “ao participar das decisões que traçarão os destinos do local onde vive, o cidadão se torna muito mais comprometido com o conteúdo e a qualidade dessas decisões”.

O cidadão, a partir de práticas comprometidas com a transformação social e com a emancipação do sujeito, é responsável pela construção de um espaço local onde seja possível a sua participação nos processos decisórios e na efetivação das políticas públicas garantidoras dos direitos fundamentais. Quanto maior a participação, maior o comprometimento do cidadão para com a qualidade do espaço no qual está inserido. (COSTA; REIS, 2010, p. 104)

A proximidade do cidadão com o poder público permite que os gestores municipais intervenham em áreas que extrapolam as tradicionais demandas da agenda política. Contudo, conforme prescrevem Costa e Reis (2010, p. 107), “para fazer frente às novas exigências e atender às demandas cada vez maiores, o município precisa receber mais recursos públicos, capazes de assegurar a efetivação das políticas públicas locais”.

Por conta disso, a capacidade de articulação do poder local é determinante para o sucesso das políticas públicas de gênero e da efetivação dos direitos e garantias das mulheres.

Considerações Finais

Vale destacar que não é de hoje que os atores envolvidos na concretização de políticas de gênero sabem que a gestão pública tornou-se um campo relevante de atuação. Desse modo, a gestão pública deve adotar modelos mais democráticos e participativos, capazes de coordenar as atividades da administração, buscando atender às necessidades prestacionistas do Estado Social, por meio da formulação e implementação de políticas públicas voltadas para as questões de gênero. Os gestores e servidores públicos devem lembrar-se que o valor de sua atividade está

extremamente relacionado com aqueles associados aos direitos fundamentais e sociais, a democracia, a cidadania e a redução das desigualdades, e que sua atuação será avaliada e recompensada com base nesses resultados.

Portanto, para que se promova a tão almejada equidade entre os sexos, é imprescindível que as políticas públicas estejam sensíveis as questões de gênero, assim, as práticas e rotinas organizacionais devem adotar novos procedimentos, a exemplo do que ocorre no âmbito nacional. Em razão da atuação da Secretaria de Políticas para as Mulheres e da atuação do movimento de mulheres, em todo o país, foi possível a elaboração de um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, que reconheceu a necessária transversalidade de gênero das políticas públicas.

Conclui-se, diante disso, que é no espaço local que esse desafio deve ser enfrentado. De maneira geral, o espaço local é o ambiente favorável para a implementação das políticas públicas, sejam quais forem as suas especificidades, é no âmbito local que os gestores encontram-se mais próximos dos cidadãos. Do mesmo modo, é mais fácil reconhecer as especificidades de cada município e adotar as medidas necessárias para que as demandas locais sejam atendidas. Assim, as ações dos gestores locais devem ser pautadas reconhecendo-se a necessidade de se implementarem políticas específicas de gênero que tenham por finalidade a efetivação dos direitos das mulheres no espaço local, bem como deve-se fomentar, cada vez mais, a participação política e o empoderamento das mulheres para que elas tornem-se verdadeiras agentes promotoras de uma cidadania ativa.

Referências Bibliográficas

BANDEIRA, Lourdes. **Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres**: avançar na transversalidade da perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas. Brasília: SPM, 2005. Disponível em <http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812BAFFE3B012BCB0932095E3A/integra_publ_lourdes_bandeira.pdf> Acesso em 13 Dez. 2013.

BERCOVICI, Gilberto. **Planejamento e Políticas Públicas**: por uma nova compreensão do papel do Estado. In.: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres**. Brasília: Secretaria de Políticas para as Mulheres, 2013.

CAVALCANTI, Ludmila. **A Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas:** políticas para quem? In.: Curso Democracia e Gênero no Legislativo Municipal. Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM. 2009.

COSTA, Marli M. M. **A Transversalidade das Políticas Públicas na Perspectiva de Gênero.** In.: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. Diretos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

COSTA, Marli M. M.; D'OLIVEIRA, Mariane Camargo. **Idiosincrasias Femininas.** Curitiba: Multideia, 2013.

COSTA, Marli M. M. REIS, Suzéte da Silva. **Espaço Local:** o espaço do cidadão e da cidadania. In.: HERMANY, Ricardo. Gestão Local e Políticas Públicas. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Políticas Públicas e Gênero.** In: Rev. Estudos Fem., Florianópolis, v. 12, n. 1, Abr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 23 Dez. 2013.

HERMANY, Ricardo. **(Re)Discutindo o Espaço Local:** uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch. Santa Cruz do Sul: Edunisc, IPR, 2007.

HERMANY, Ricardo; PEREIRA, Henrique M. K. **Políticas Públicas Locais de Saúde:** uma análise a partir do princípio da subsidiariedade administrativa. In.: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. Diretos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs.) **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

JOHNSOM, Niki. **Institucionalidade e atores nas políticas públicas com perspectiva de gênero.** Editora IDEAS – Montivideo, Uruguai, 2007.

LABRECQUE, Marie France. **Transversalização da perspectiva de gênero ou instrumentalização das mulheres?** In: Rev. Estudos Fem., Florianópolis, v. 18, n. 3, dez. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2010000300015&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em 23 Dez. 12.

LYNN JR, Laurence E. *Gestão Pública.* In.: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração pública:** coletânea. Tradução de Sonia Midori Yamamoto, Miriran Oliveira. São Paulo: Editora UNESP, 2010.

MARTINS, Sérgio Ricardo Oliveira. **Desenvolvimento Local:** questões conceituais e metodológicas. In.: INTERAÇÕES: Revista Internacional de Desenvolvimento Local. Vol. 3, N. 5, p. 51-59, Set. 2002.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais:** uma análise de experiências latino-americanas e européias. Rev.

Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, Jun. 2008 . Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 Jul. 2013.

OLIVEIRA, F. B.; SANT'ANNA, A. S.; VAZ, S. L. **Liderança no contexto da nova administração pública:** uma análise sob a perspectiva de gestores públicos de Minas Gerais e Rio de Janeiro. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 44, n. 6, Dez. 2010. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122010000600009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 28 Dez. 2013.

PEROBELLI, M. P; SCHMIDT, João Pedro. **Superando a Dicotomia Público/Privado:** o comunitário e o público não estatal. In.: REIS, Jorge Renato dos; LEAL, Rogério Gesta. *Diretos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 11. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

RECK, Janriê Rodrigues; HERMANY, Ricardo. **Conceituação de serviço público e interesse local: imprescindibilidade da participação em nível local.** In.: SCORTEGAGNA, F.; COSTA, M. M. M.; HERMANY, R. Espaço Local, Cidadania e Políticas Públicas. Volume II. Santa Cruz do Sul: Editora IPR, 2010.

SCHMIDT, João Pedro. **Para entender as políticas públicas:** aspectos conceituais e metodológicos. In.: REIS, Jorge R.; LEAL, Rogerio G. *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2008.